

МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
ФЕДЕРАЛЬНОЕ АГЕНТСТВО ПО ОБРАЗОВАНИЮ

Государственное образовательное учреждение  
высшего профессионального образования  
«Оренбургский государственный университет»

И.Б. ГОПТАРЕВА

# КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО РОССИИ

Рекомендовано Ученым советом государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Оренбургский государственный университет» в качестве учебника для студентов, обучающихся по программам высшего профессионального образования по специальности «Юриспруденция»

Оренбург 2008

УДК 342 (075.8)  
ББК 67.400я73  
Г 66

Рецензент  
доктор юридических наук, профессор А.А. Уваров

**Г 66**      **Гоптарева И.Б.**  
**Конституционное право России: Учебник/ И.Б. Гоптарева. –**  
**Оренбург: ГОУ ОГУ, 2008. - 274с.**

### **ISBN**

Учебник содержит 27 разделов, рассматривающих основы конституционализма, систему конституционного права РФ, конституционно-правовой статус человека и гражданина, конституционно-правовой статус политических институтов, статус законодательных, исполнительных и судебных органов власти, конституционные основы местного самоуправления.

Учтены значительные изменения в федеральном законодательстве России, происшедшие за последние семь лет (2000-2008).

Учебник предназначен для студентов и аспирантов всех форм обучения по специальности «юриспруденция».

Г 1202000000

УДК 342 (075.8)  
ББК 67.400я73

© Гоптарева И.Б., 2008  
© ГОУ ОГУ, 2008

ISBN

## Содержание

	Введение.....	4
1	Предмет и метод конституционного права РФ.....	6
2	Источники и система конституционного права.....	14
3	Конституционно-правовая ответственность.....	21
4	Основы конституционной теории.....	31
5	Конституционный строй РФ .....	41
6	Конституционный статус как элемент конституционного права.....	48
7	Конституционно-правовой статус Российской Федерации.....	56
8	Конституционно-правовые основы политической и идеологической системы российского общества	66
9	Конституционно-правовые основы статуса общественных объединений и средств массовой информации	71
10	Конституционно-правовой статус института прав и свобод человека и гражданина.....	89
11	Российское гражданство: понятие, правовое регулирование.....	104
12	Федерация как форма государственного устройства России.....	113
13	Разграничение предметов ведения РФ и ее субъектов.....	131
14	Избирательное право.....	139
15	Избирательный процесс.....	151
16	Конституционно-правовые основы органов государственной власти...	156
17	Конституционно-правовой статус Президента РФ.....	166
18	Структура президентской власти.....	176
19	Правовые акты и отлагательное вето Президента РФ.....	186
20	Конституционно-правовой статус Федерального собрания РФ.....	194
21	Структура и внутренняя организация Федерального собрания РФ.....	203
22	Законодательный процесс.....	217
23	Правительство РФ: структура, порядок формирования и прекращения деятельности.....	229
24	Конституционно-правовые основы судебной власти.....	243
25	Конституционный контроль в РФ.....	249
26	Конституционный Суд РФ.....	257
27	Конституционно-правовые основы местного самоуправления в РФ.....	264

## Введение

Конституционное право России как отрасль права занимает особое место в системе отечественного права. Его положения имеют определяющий характер, служат своего рода правовым «ключом» к пониманию и развитию всех иных отраслей российской национальной правовой системы.

Изучение таких важных общественных институтов, как парламентаризм, разделение власти, правовой статус человека и т.д. позволяет познать закономерности развития данной отрасли права, а также – социальную ценность политических и правовых институтов, что, в общем, способствует формированию правовой культуры и демократических взглядов будущих юристов.

Курс конституционного права нацелен на овладение студентами основных понятий и терминов современного российского конституционализма, на формирование представлений о становлении и закономерностях развития конституционного строя, на осмысление сущности, функций и социальной ценности Конституции. Кроме того, конституционное право как базовая отрасль права готовит студента к адекватному изучению других отраслей права и соответствующих им дисциплин, требующих сформированных представлений о принципах функционирования государства и принципах построения правовой системы.

Процесс становления отечественного конституционного права, получивший свое динамичное развитие только после принятия Конституции РФ в 1993г., сопровождается рядом серьезных проблем, успешное решение которых сможет обеспечить верховенство закона, защиту фундаментальных прав человека и представительных институтов, упрочнение конституционного строя и конституционной формы правления. Прежде всего, речь идет о таких проблемах конституционного права, как разделение властей (темы 3,12,13,16-27), реализация принципов политического и идеологического многообразия (темы 5,8-10), федерализма (темы 4,7,12,13), верховенства права (темы 3,4,10, 24-26), нашедших свое выражение еще в трудах Гоббса, Локка, Монтескье, Токвиля, Мэдисона и др. и получивших позднее свое решение в конституциях демократически развитых стран.

Основная цель изучения конституционного права состоит в осмыслении первостепенной значимости прав, свобод, ответственности граждан для обеспечения интеграционной целостности общества и государства, легитимации принятия важных политических решений и государственного управления в целом.

Наиболее важными задачами данного учебного курса являются:

- овладение понятийным аппаратом науки конституционного права;
- освоение методики правового анализа норм конституционного права и основанной на них деятельности государственных учреждений и общественных институтов;
- изучение основных концепций и методологических подходов, лежащих в основе формирования российской конституционной системы;

-способствование развитию аналитических навыков у студентов посредством сравнения конституционных систем различных стран;

-анализ законодательства и иных правовых актов, составляющих основные конституционно-правовые институты: статус личности, избирательное право, правовое положение органов государственной власти, распределение полномочий между ними.

Кроме того, изучение курса Конституционного права России поможет студенту-юристу овладеть навыками толкования конституционных норм, уяснить различие между конституционно-правовым регулированием и регулированием других отраслей права, и тем самым подготовить студента к изучению специальных дисциплин, требующего широкого и полного представления о принципах функционирования государства, принципах построения правовой системы, конституционно-правовых институтов взаимосвязи общества и государства.

Основой для изучения курса являются Конституция РФ, федеральные конституционные законы, федеральные законы, указы Президента РФ, Постановления Правительства РФ, нормативные правовые акты субъектов РФ, в которых устанавливаются нормы, регулирующие общественные отношения.

# 1 Предмет и метод конституционного права РФ

## 1.1 Понятие Конституционного права

Конституционное право России рассматривается, во-первых, как отрасль права Российской Федерации, во-вторых, как наука и как учебная дисциплина в системе высшего юридического образования, в-третьих, как основа правовой системы страны.

Конституционное право России как отрасль права – это система правовых норм, регулирующих конституционно-правовые отношения. Поскольку наша страна имеет два официально равнозначных названия – РФ и Россия (ст.1 Конституции РФ) – то и понятия «Конституционное право России» и «Конституционное право РФ» равнозначны. Кроме того, конституционное право как отрасль права регулирует основы не только государственного, политического, экономического и т.д. строя, но и негосударственного – общественного строя (общественные объединения, политические партии, религиозные отношения и т.д.). В этом смысле конституционное право устанавливает определенные параметры для частного права. Поэтому под конституционным правом понимается совокупность правовых норм, охраняющих основные права и свободы человека и учреждающих в этих целях определенную систему государственной власти<sup>1)</sup>.

В широком смысле под конституционным правом понимается система правовых норм определенной страны, регулирующих положение человека в обществе и государстве; основы общественного строя и государства, а также деятельность, как государственных организаций, так и органов самоуправления. Государство – организм многосложный, включающий разнообразные отношения: политические, социальные, экономические и т. д. Все это находит отражение в Конституции любого современного государства и в определенной степени является объектом изучения конституционного права.

В узком смысле, конституционное право это отрасль права, которая регулирует общественные отношения, связанные с осуществлением государственной власти.

Как наука конституционное право занимается исследованием и изучением всей системы общественных отношений, которые либо регулируются уже имеющимися конституционно-правовыми нормами, либо могут или должны регулироваться ими.

Конституционное право России как учебная дисциплина входит в число общепрофессиональных дисциплин, изучаемых студентами как юридических специальностей, так и ряда других, преимущественно социально-гуманитарной направленности.

---

<sup>1)</sup> См.: Баглай, М.В. Конституционное право Российской Федерации. - М.:Норма,1998.- С.3.

## 1.2 Предмет конституционного права РФ и его особенности

Конституционное право как самостоятельная отрасль права в зарубежных государствах сформировалось раньше, чем в России. Поэтому было бы целесообразно, прежде чем рассматривать содержание предмета конституционного права в России, проанализировать, что вкладывают в это понятие зарубежные ученые.

Среди зарубежных ученых понимание предмета конституционного права неодинаково. В разных странах существуют различные доктринальные подходы ученых к определению предмета конституционного права, даже в одной и той же стране нередко налицо разные школы и направления. Тем не менее, в самом общем виде можно выделить несколько различных концепций, каждая из которых связана, как правило, с определенной страной или группой стран. Многие английские ученые видят предмет конституционного права в регулировании управления государством, отношений граждан и основных органов государства, их главных функций. Конституционное право нередко рассматривается как регулирование «всей системы управления», в связи с чем, административное право понимается лишь как аспект конституционного права.

В США считается, что конституционное право в самом общем виде (оставляя детали административному праву) регулирует управление государством, отношения граждан и правительства. Иногда к этому добавляется, что данная отрасль определяет права и обязанности управляющих (лиц и органов, управляющих государством)<sup>1)</sup>.

Современные американские юристы, подразделяют исследование конституционного права на анализ: организации государственной власти, ее деятельности и функций; соблюдения законности и охраны прав граждан; разрешения коллизий конституционных принципов и гарантий основных прав; непротиворечивого развития конституционных норм при сохранении в них «духа и буквы» конституции, особенно в судебной практике.

Англо-американский подход разделяют японские ученые, а также большинство англоязычных стран, бывших британских колоний. Так, японские авторы при определении предмета конституционного права на первый план выдвигают организацию власти (управления государством) и права человека. Индийские ученые придерживаются мнения, что предмет конституционного права составляют вопросы о создании конституции, ее содержании, толковании и изменении. Возможно, это объясняется тем, что Конституция Индии по своему объему превосходит существующие ныне конституции мира, поэтому в ней исчерпывающе урегулировано подавляющее большинство общественных отношений, входящих в предмет конституционного права.

Иные взгляды по вопросу о сути конституционного права существуют во Франции. Французская доктрина на одно из первых мест в конституционном праве выдвигает политическую власть и политический режим. М.Прело

---

<sup>1)</sup> Дмитриев, Ю.А. К вопросу о предмете отрасли конституционного права.- Режим доступа: <http://www.ydmitriev.ru/txt/0009.htm>

отмечал, что конституционное право – это нормы, касающиеся установления, передачи и осуществления политической власти. Поэтому с точки зрения М.Прело, предметом отрасли французского конституционного права являются действующие в стране правовые нормы относительно установления, передачи и осуществления политической власти. Более поздние конституционологи Франции делают акцент на политический режим, причем они толкуют это понятие широко, часто включая многие институты общества. Французские ученые придерживаются того мнения, что важнейшей тенденцией общественного развития является процесс институционализации (создание группировками людей различных общественных институтов, которые приобретают юридическое оформление). В числе таких институтов иногда называют государство, профсоюзы, банки и т.д., а иногда дают и более узкую трактовку – различные институты государственности, основные органы государства (формирование понятия института некоторые французские исследователи считают одним из основных вкладов Франции в мировое развитие общественных наук). С этих позиций суть конституционного права видят в регулировании политического сообщества, частью которого является государство, в установлении политического статуса власти и общества. Причиной такого подхода является фактическое отсутствие во французской гуманитарной науке различий между конституционным правом и политологией. Французская доктрина воспринята юристами бывших французских колоний<sup>1)</sup>.

Испанский конституционалист Е.Г.Санчес также считает, что конституционное право намечает основные линии организации политических институтов (в качестве таковых он называет правительство, парламент и т.д.) и устанавливает их легитимность. По его мнению, конституционное право – это нормативный элемент конституционной системы, который фиксирует, устанавливает, регулирует основные институты, относящиеся к общественной жизни человека<sup>2)</sup>.

Такое разнообразие представлений о предмете конституционного права обусловлено историческими особенностями развития национальных правовых систем. Несомненно, что на протяжении всей истории развития человечества, а особенно в последние несколько веков наблюдается активное взаимопроникновение и взаимовлияние правовых систем.

Наиболее близко ко взглядам российских государствоведов относительно предмета конституционного права подошли немецкие ученые<sup>3)</sup>, включив в предмет конституционного права такие вопросы, как:

- основы конституционного строя;
- демократическое волеобразование; государственные органы федерации;

---

<sup>1)</sup> Дмитриев, Ю.А. К вопросу о предмете отрасли конституционного права.- режим доступа: <http://www.ydmitriev.ru/txt/0009.htm>

<sup>2)</sup> Там же.

<sup>3)</sup> Там же.



- функционирование государства;
- конституционные основы финансовой системы. Федеративное устройство;
- общее учение о правах человека;
- права и свободы человека;
- нормативная природа и охрана конституции. Международные отношения.

На содержание отношения к определению предмета отрасли права современной российской конституционно-правовой наукой в большей степени оказал влияние институциональный подход, заимствованный из французского и германского права, а также марксистско-ленинское учение о праве и государстве.

В российском конституционном праве не утихают споры о соотношении понятий «государственное право» и «конституционное право»: так, государственное право в узком смысле слова совпадает с конституционным, в широком – оно включает все, что относится к государству. В то же время, понятие государственного права не идентично конституционному, так как последнее относится не только к государству, но и к общественной жизни в целом (собственность, семья, достоинство человека), хотя, с другой стороны, в конституционном праве содержатся основы государственного права, иначе говоря, право основных законов.

Поскольку предмет конституционного права в любой стране, в том числе и в России, не является чем-то застывшим и неизменным, то следует заметить, что на протяжении всей истории нашей страны он подвергался значительным изменениям. В России отношения, не связанные с государственным устройством, становятся предметом государственно-правового регулирования лишь в начале XX в. Так, в известном Манифесте Государя «Об усовершенствовании государственного порядка» от 17 октября 1905 г. впервые был поставлен вопрос о даровании населению незыблемых основ гражданской свободы. Однако существенного влияния на содержание предмета государственного права в этот период данная декларация не оказала.

С развитием советского государственного права развернулись основные дискуссии по вопросу о содержании предмета государственного (конституционного) права. Характерно, что основные споры по вопросу о содержании предмета государственного права возникали в переломные для развития науки и отрасли моменты.

С принятием первой советской конституции – Конституции РСФСР 1918 года – возникли и первые дискуссии о предмете государственного права. Именно в этот период фактически происходило формирование нового содержания рассматриваемой отрасли права, основная задача которой сводилась к необходимости юридического обоснования диктатуры пролетариата в преимущественно крестьянской по социальному составу стране. И хотя через систему формирования органов государственной власти эта задача была успешно решена, в научном плане окончательное отношение к содержанию отрасли так и не было выработано.

Последующий анализ государственного права как отрасли права сводился к противопоставлению советского социалистического и буржуазного государственного права.

Трудность определения предмета конституционного права можно объяснить следующими причинами: а) отсутствие четких границ между отраслями права, б) конституционные правоотношения нередко предшествуют правоотношениям, которые более подробно регулируются другими отраслями права и т.д. Однако это не означает, что конституционное право не имеет своего четко выраженного предмета регулирования. Этот предмет составляют три основные группы общественных отношений: 1) отношения, возникающие при установлении основ общественного строя, 2) отношения, возникающие при установлении и регулировании конституционно-правового статуса гражданина в РФ, 3) отношения, возникающие при установлении и регулировании организации и деятельности государства и государственной власти.

Подводя итог вопросу о предмете конституционного права, следует еще раз уточнить, что таковым является наиболее фундаментальные общественные отношения, которыми охватываются: а) конституционный строй, формы и способы осуществления власти в государстве, б) основы правового положения личности, в) государственное устройство, г) система, порядок формирования и деятельность органов государственной власти и местного самоуправления.

### 1.3 Методы конституционного права

Под методом понимается совокупность приемов и способов правового воздействия на общественные отношения. К наиболее распространенным методам конституционного права относятся:

-метод обязывания (именно в такой форме провозглашается большинство норм конституционного права, имеющие отношение к власти, например, «Постановления и распоряжения Правительства РФ обязательны к исполнению»);

-метод запрещения (или запрещающие нормы) – «Конституция не должна нарушаться»;

-метод – дозволения (он, как правило, применяется к регулированию статуса человека и гражданина, а иногда и при определении полномочий государственных органов, например, «правительство может принять решение о созыве чрезвычайной сессии»).

Кроме того, в конституционном праве применяются общеправовые методы, позволяющие анализировать не только Конституции (конституционные законы), но и место конституционного права в системе правовых наук. К ним можно отнести:

-дескриптивный метод (от англ. descriptive - описательный), суть которого заключается в описании объекта изучения. Описание требует первоначального анализа объекта изучения, выявление его характерных черт, определенных количественных характеристик (например, анализ формы конституции конкретной страны: «жесткая», «гибкая», кодифицированная и т.д.);

-нормативный метод – с его помощью определяется роль Конституции в жизни конкретного общества. Например, в демократически развитых странах Конституция является мерилем общественных отношений. Здесь «закон превыше всего», в то время как в бывших тоталитарных государствах конституция не является высшей ценностью гражданина;

-компаративный метод – метод сравнения Конституций различных стран для выявления общих закономерностей и особенных, уникальных черт конституционно-правового устройства стран мира. Компаративный метод лежит в основе такого направления конституционного права как сравнительное конституционное право.

Если дать общую характеристику конституционно-правового метода регулирования общественных отношений, то можно сказать что этот метод основывается на властно-императивных началах. Это объясняется тем, что большинство норм конституционного права отражают отношения власти. В то же время, в демократических странах в конституционном праве есть немало норм, определяющих права и свободы граждан. В этом случае нормы ограничивают властное волеизъявление.

Содержание конституционного права во многом определяется социальными противоречиями. Так, если в демократических странах конституционное право представляет собой социальный компромисс, то в авторитарных – преобладают нормы, запрещающего или обязывающего характера.

#### **1.4 Конституционно-правовые отношения**

Определение предмета конституционного права тесно связано с отношениями, возникающими между гражданином, обществом, группами людей и т.д., с одной стороны и государством, с другой.

Правоотношение – это общественное отношение, возникающее на основе норм права, в котором стороны связаны между собой конкретными взаимными правами и обязанностями, гарантированными государством.

Строение конституционно-правового отношения традиционно: субъект, объект, содержание (права и обязанности).

Конституционно-правовые отношения отмечены рядом особенностей.

Во-первых, в конституционно-правовых отношениях права и обязанности могут четко не определяться, а носить обобщенный характер (норма Конституции о принадлежности власти в Российской Федерации ее многонациональному народу – ч.1 ст. 3 Конституции РФ) - правоотношения общего вида.

Во-вторых, особый состав субъектов: народ, субъекты РФ, муниципальные образования, государственные органы, Президент РФ, избирательные комиссии и т.д.

В-третьих, конституционно-правовые отношения зачастую имеют очень сложный характер по своему содержанию и субъектному составу.

Следует сразу заметить, что не все нормы КП регулируют общественные отношения, да и последние не всегда можно втиснуть в рамки правовых отношений.

По содержанию конституционно-правовые отношения можно разделить на 4 группы:

Первую группу составляют отношения, которые возникают при закреплении и охране основ конституционно-правового строя России: принцип народовластия, его формы, статус государства, и т.п.

Ко второй группе можно отнести отношения, возникающие при закреплении и охране конституционно-правового статуса человека и гражданина – права, свободы, равноправие, гражданство и т.п.

Третья группа отношений возникает при закреплении и охране формы государства, политического режима и т.п.

Четвертая группа отношений возникает при закреплении и охране организации и реализации государственной власти – механизм разделения властей, статус отдельных государственных органов, межвластные отношения и т.п.<sup>1)</sup>

В зависимости от характера взаимоотношений сторон в конституционно-правовых отношениях их можно разделить на три большие группы.

К первой группе конституционно-правовых отношений принято относить отношения общего характера, которые нередко называют правоотношениями-рамками, т.к. они содержат в себе по преимуществу некие философско-политические ценности (здесь имеется в виду, что они могут составить основу концепции государственного развития), перенесенные в право и реальную жизнь, например, «ответственность государственных органов», при этом не определено, какие права и обязанности возникают у должностных лиц, какова мера ответственности и т.п.

Вторую группу отношений, как правило, составляют правовые состояния, тесно примыкающие к общим конституционно-правовым отношениям. Несмотря на то, что здесь также четко не определены права и обязанности субъектов отношений, сами эти субъекты определены достаточно четко, в отличие от общих правоотношений. В качестве примера подобных правоотношений можно привести состояние в гражданстве РФ, лица без гражданства и т.д.;

К третьей группе отношений относят конкретные конституционно-правовые отношения, которые отличаются наличием определенных взаимоотношений определенных (конкретных) сторон. Для возникновения конкретного конституционного правоотношения нужен юридический факт – событие или действие, влекущее за собой возникновение, изменение и прекращение правоотношений. К ним относятся, например, событие (рождение человека), действие (регистрация политической партии) и т.п.<sup>2)</sup>

Стороны конкретного конституционно-правового отношения являются его субъектами (граждане РФ, объединения граждан, иностранцы и т.д.). Особенностью конституционно-правовых отношений является то, что их субъекты (стороны) неравноправны, т.к. они основаны на принципе власти и подчине-

---

<sup>1)</sup> Колюшин, Е.И. Конституционное (государственное) право России.- М.: МГУ, 1999.

<sup>2)</sup> См: Лучин, В.О. Конституционные нормы и правоотношения: Учебное пособие. - М.: Закон и право: Издательское объединение «ЮНИТИ», 1997. Гл.2.

ния. При этом один и тот же субъект конституционного права может, как иметь власть, так и быть стороной подчиненной.

Все эти виды конституционно-правовых отношений можно классифицировать по различным основаниям. Например, по целевому назначению они подразделяются на правоустановительные и правоохранительные, по степени конкретизации субъектов правоотношений – на абсолютные, относительные и общерегулятивные, по характеру обязанности – на активные и пассивные, по времени действия – на срочные и бессрочные и т.д.

Таким образом, конституционно-правовое отношение - это общественное отношение, урегулированное нормами конституционного права. Или: это возникающая на основе норм конституционного права общественная связь, участники которой наделяются юридическими правами и несут обязанности.

### ***Вопросы для самопроверки знаний***

*Назовите основные аспекты рассмотрения российского конституционного права.*

*Что понимается под конституционным правом в узком смысле (а) и в широком (б)?*

*Чем конституционное право отличается по своему предмету и методу от других отраслей права?*

*Какие подходы вам известны, используемые для определения предмета конституционного права?*

*Какие методы конституционного права вам известны? Приведите соответствующие примеры.*

*Чем конституционно-правовые отношения отличаются от правоотношений других отраслей права?*

*Каковы характер и особенности конституционно-правовых отношений?*

*Охарактеризуйте конституционные правоотношения, исходя из основания целевого назначения.*

*Назовите критерии конституционных правовых отношений? Приведите примеры.*

## **2 Источники и система конституционного права**

### **2.1 Источники конституционного права России как отрасли права**

Нормы конституционного права находят свое выражение в различных формах, которые обычно именуется источниками. Источники (формы) права – способы закрепления и внешнего выражения правовых норм. К источникам (формам) конституционного права можно отнести следующие.

Конституция РФ, конституции республик, входящих в состав РФ, а также уставы других субъектов РФ (края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа).

Федеральные конституционные законы, федеральные законы конституционно-правового содержания (т.е. регулирующие применение прав и свобод человека и гражданина, устройство государственной власти и управление).

Договоры и соглашения. Среди них – договоры и соглашения, заключаемые РФ с другими суверенными государствами, и внутренние договоры и соглашения, заключаемые между Федерацией и ее субъектами или между субъектами Федерации.

Следует отметить, что в иерархии источников конституционного права ратифицированный международный договор стоит выше, чем закон, поскольку нормы последнего в соответствии со ст. 15 Конституции РФ не могут отменять нормы или противоречить нормам международного договора.

Заключение РФ договоров с другими государствами регулируется Федеральным законом о международных договорах РФ от 15 июля 1995 г. Закон устанавливает, что положение официально опубликованных международных договоров РФ, не требующие изучения внутригосударственных актов для применения, действуют в РФ непосредственно. Для осуществления иных положений международных договоров РФ применяются соответствующие правовые акты. Законом устанавливается порядок ратификации международных договоров, порядок присоединения РФ к международным договорам, вступление в силу, выполнение, прекращение и приостановление действия международных договоров.

Декларации также являются источниками конституционного права России, например, Декларация о государственном суверенитете РСФСР (12 июля 1990 г.).

Кроме того, к источникам конституционного права относят:

- регламенты палат Федерального Собрания РФ;
- указы и распоряжения Президента РФ. Указы Президента могут быть нормативными и ненормативными. Первые издаются на основании конституционных полномочий Президента или в случае пробелов в законодательстве. Вторые - это акты применения Президентом какого-либо закона;
- постановления Правительства, причём, к источникам конституционного права можно отнести только те постановления, которые содержат общеобязательные нормы, регулирующие отношения в сфере конституционного права;
- правовые акты, издаваемые федеральными министерствами, госкомитетами, ведомствами. Для того, чтобы эти акты имели правовые последствия, они должны быть зарегистрированы в Министерстве юстиции РФ и обязательно опубликованы в официальных изданиях;
- судебные решения. К числу источников конституционного права М.В. Баглай относит постановления Конституционного суда РФ, в которых устанавливается соответствие Конституции России, конституций и уставов субъектов Федерации, законов и др. нормативных актов, а, кроме того, разрешаются споры о компетенции, дается толкование Конституции. Кроме того, к источникам конституционного права М.В. Баглай относит также постановления Верховного суда РФ, имеющие отношение к конституционным правам и свободам. На-

пример, постановление «О некоторых вопросах применения судами Конституции РФ при осуществлении правосудия» от 31 октября 1995г.<sup>1)</sup>;

-правовые акты СССР и РСФСР. Источниками права являются некоторые из этих актов в силу принципа правопреемственности или на период, пока не будет принято заменяющее их законодательство РФ;

-законы субъектов РФ. Постановления и распоряжения президентов и глав администраций (губернаторов) республик и др. субъектов РФ;

-акты органов местного самоуправления.

Следует отметить, что в ряде зарубежных стран, как правило, с англо-романской правовой системой, источниками (формами) конституционного права признаются судебные прецеденты, обычаи и доктрины. В российской конституционно-правовой теории и практике подобных источников конституционного права нет.

## 2.2 Система конституционного права

Конституционное право включает множество частей и элементов, среди них можно выделить основные: а) конституционные или конституционно-правовые институты, б) конституционные нормы, в) общие конституционные принципы.

Конституционно-правовые институты – это устойчивый комплекс норм, регулирующих однородные общественные отношения и образующих относительно самостоятельную группу, например, правовой статус гражданина, формы правления, избирательное право, конституционный контроль и т.д. Имеется в виду, что это – крупные институты, которые в свою очередь состоят из более частных, например, институт избирательного права включает в себя избирательный процесс, который в свою очередь включает ряд стадий: выборы, выдвижение кандидатов, агитационная кампания и т.д. Таким образом, каждый из названных процессов оформляется комплексом норм, приобретающий со временем устойчивый характер. Так складывается институт выборов, институт голосования и т.д.

Как известно, расширенное право подразделяется не только на отрасли, но и на обособленные группы правовых норм, регулирующих однородные общественные отношения. Возникает вопрос, как отличить отрасль от института? Взять, к примеру, правовые нормы о порядке введения чрезвычайного положения и о подготовке и проведении выборов. Они относятся к одной отрасли, расположены в одном источнике – Конституции РФ. Однако они регулируют не родственные, не однородные отношения. Напротив, ЧП – делает невозможным какого-либо проведения выборов. Именно поэтому и требуется более подробная систематизация норм, выраженная складыванием институтов.

---

<sup>1)</sup> См.: Баглай, М.В. Конституционное право российской Федерации. Учебник для вузов. М.: Юридическое издательство НОРМА, 1998.

Конституционно-правовые институты в науке принято подразделять на простые и сложные. Пример сложного института – институт конституционного статуса личности, или, как его нередко именуют, институт «государство и личность». Он состоит из более простых – институт гражданства, институт прав, свобод и обязанностей человека и гражданина.

Система же конституционного права складывается из последовательности институтов, которые принято располагать по аналогии с последовательностью глав действующей конституции: от норм, регулирующих общие принципы, взаимосвязи к более конкретным нормам: основы конституционного строя РФ, государство и личность, федеративное устройство РФ, система органов государства.

В реальности государственные или общественно-политические институты находят закрепление в конституционном законодательстве и поэтому являются конституционными, а обращенную к соответствующим общественным отношениям группу правовых норм можно считать правовым институтом. Но очевидно, что институтом можно назвать только такую группу отношений, для которой характерно внутреннее единство, обуславливающее и единство норм, обращенных к данной группе отношений.

Конституционно-правовые нормы, так же как и институты, являются составной частью системы конституционного права. По своей структуре большинство норм конституционного права отличаются от норм других отраслей права: в них чаще всего преобладают гипотеза и диспозиция и меньше всего – санкция. Нормы конституционного права, состоящие только из диспозиции (правила поведения), являются в основном нормами-принципами, поэтому санкции за их нарушение предусматриваются в законах и других правовых актах, которые издаются во исполнение норм-принципов. Например, ч.4 ст. 3 Конституции РФ устанавливает: «Захват власти или присвоение властных полномочий преследуется по федеральному закону». В этой статье санкция не предусмотрена, т.к. она прописана в Уголовном кодексе РФ.

Для норм конституционного права характерны нормы-декларации. Например, ст. 2 Конституции РФ провозглашает: «человек, его права и т.д. являются высшей ценностью». Однако далее идут положения (ч. 3 ст.55 и ч.1 ст. 56), которые содержат в себе ограничения прав и свобод человека и гражданина для защиты других ценностей. Кроме того, в Конституции РФ 1993г. не названы другие ценности, а также отсутствуют санкции за нарушение этой нормы-декларации. В данном случае декларация не является абсолютной.

В целом, отличие норм конституционного права от других отраслей права заключается в следующем:

- они регулируют наиболее широкие общественные отношения и оформляют правовые основы государства;

- они имеют общий характер, и в них отсутствует связь между конкретными правами и обязанностями. Так, провозглашается право отдельного субъекта, а обязанность сообщается государству в целом. Например, «государство соответствующими мерами охраняет языковые меньшинства» В конституционном праве эти меры могут отсутствовать;



-многие нормы конституционного права имеют двухэлементную и одноэлементную структуру; чаще всего в них нет санкций, а иногда и гипотез;

-по своей сути конституционные законы в большинстве своем являются однократными распоряжениями;

-в первую очередь они *устанавливают* и *определяют*, а затем регулируют;

Недостаток российских норм конституционного права заключается в слабости иерархического характера конституционных законов, которые помогают классифицировать систему социальных ценностей, приоритеты в экономике, политике и т.п., как это можно видеть в правовых системах других стран.

Особенность конституционно-правовых норм обусловлена следующими факторами:

-основная часть из них содержится не только в федеральной Конституции, но и в Конституциях (Уставах) федеративных единиц;

-наличие в конституционном праве большого количества норм-принципов, норм-дефиниций, норм-целей и т.д., которые распространяются на все субъекты правоприменительной деятельности, будь то гражданско-правовые, уголовно-правовые, трудовые и т.д. отношения;

-учредительный характер: конституционно-правовые нормы первично устанавливают систему органов государственной власти, их компетенцию, атрибуты государственности (гимн, герб, флаг), формы правовых актов, их наименование, порядок принятия;

-особый механизм реализации: если подавляющее большинство правовых норм реализуется через правоотношение, то конституционно-правовые нормы могут реализовываться и через определенные правовые состояния, например состояние гражданстве РФ;

Таким образом, конституционно-правовая норма – это общеобязательное правило поведения, закрепляемое в Конституции РФ и принятых на ее основе иных законодательных актов, регулирующие наиболее важные общественные отношения: основы конституционного строя РФ, взаимоотношений государства, общества и личности, государственного устройства РФ, систему органов государственной власти, основы местного самоуправления.

Классификация конституционно-правовых норм предусматривает несколько оснований. Исходя из функциональной направленности, нормы бывают регулятивные и охранительные. Основная часть этих норм является регулятивной, т.к. она направлена на регулирование общественных отношений. Охранительные нормы чаще всего носят запретительный характер.

По способу воздействия на субъекты права нормы бывают управомочивающие (например, парламент осуществляют законодательную власть в стране), обязывающие (в такой норме употребляется термин «обязывать») и запрещающие.

По характеру регулируемых общественных отношений различают нормы материальные (все обязаны участвовать в материальных расходах)

и процессуальные (одно заседание в неделю парламент отводит для ответов правительству).

По действию во времени нормы можно разделить на постоянные, временные и исключительные. В основном нормы конституционного права постоянные. Временные нормы формулируются обычно в переходных ситуациях, т.е. они регулируют переход от состояния до вступления в силу данного нормативного акта. Исключительные нормы устанавливаются при чрезвычайных ситуациях, такие нормы приостанавливают действие на это время постоянных норм и предусматривают возможность временного правового регулирования.

По территории действия нормы различают как федеральные конституционно-правовые нормы и правовые нормы субъектов РФ.

По степени определенности содержащихся правовых предписаний нормы бывают императивные и диспозитивные. К императивным относятся нормы, не допускающие свободы действий субъекта права в применении установленного данными нормами правила поведения (ст. 71 Конституции РФ – предметы ведения РФ). К диспозитивным – нормы, предусматривающие возможность выбора субъектом варианта своих действий в зависимости от указанных в норме условий (например, ч. 4 ст. 66 Конституции РФ – отношения автономных округов, входящих в состав края или области, могут регулироваться федеральным законом и договором между органами государственной власти автономного округа и, соответственно, органами государственной власти края или области).

По назначению в механизме конституционно-правового регулирования нормы бывают материальные и процессуальные (процедурные).

По кругу лиц, которому адресовано правовое предписание нормы бывают общие – неопределенный круг лиц и специальные – определенный круг лиц.

Конституционно-правовые принципы – это каркас системы Конституционного права, т.к. они определяют его сущностное начало и придают ему единую направленность. Они регулируют общественные отношения через конкретные конституционно-правовые нормы и, стало быть, сами воплощены в этих нормах. К ним относят: народный суверенитет, народное представительство, разделение властей, равноправие, политический и идеологический плюрализм и т.п. (Более подробно конституционно-правовые принципы будут рассматриваться в соответствующих темах: основы конституционного строя, права и свободы человека и гражданина и т.д.)

Следует подчеркнуть, что всё возрастающее значение установления конституционно-правовых принципов в послевоенных конституциях, заключающееся в их плюралистическом характере, с одной стороны, а, с другой стороны, – юридическое закрепление общенациональных ценностей конкретного государства, находят свое воплощение именно в этих нормах-принципах.

Эти и другие принципы не отражают конкретных прав и обязанностей и не всегда обеспечены правовыми санкциями, но это не мешает им

иметь четкую юридическую форму выражения, а, следовательно, их вполне можно применить в государственной деятельности.

### 2.3 Современная наука КП России

Источниками для развития конституционного права России как науки могут служить как нормативные правовые акты, так и теоретические труды ученых, содержащие необходимые общие суждения по конституционно-правовым проблемам, результаты социологических исследований и практики конституционно-правовой деятельности. В развитие науки конституционного права значительный вклад внесли ученые-государствоведы – С.А.Авакьян, И.А.Азовкин, С.С.Алексеев, М.В.Баглай, Г.В.Барабашев, А.А.Безуглов, Н.А.Богданова, Л.Д.Воеводин, А.И.Денисов, Ю.А.Дмитриев, Д.Л.Златопольский, Е.И.Козлова, Е.И.Колюшин, В.Ф.Коток, И.А.Кравец, С.С.Кравчук, В.Н.Кудрявцев, О.Е.Кутафин, Б.М.Лазарев, А.И.Лепешкин, А.И.Лукьянов, Н.Г.Мишин, А.В.Мицкевич, Н.А.Михалева, Л.А.Морозова, В.С.Основин, В.А.Пертцик, Б.Н.Топорнин, И.П.Трайнин, Л.Н.Уманский, Н.П.Федоров, В.Е.Чиркин, О.И.Чистяков, В.С.Шевцов, К.Ф.Шеремет и др.

Благодаря исследовательской деятельности этих ученых-правоведов в России продолжает складываться система науки КП России, представляющая собой упорядоченную совокупность относительно самостоятельных и логически связанных между собой комплексов теоретических положений.

Комплексы теоретических положений включают в себя:

- общетеоретические вопросы науки конституционного права: это предмет, задачи, методология, источники науки конституционного права; понятие, предмет, источники конституционного права как правовой отрасли, конституционно-правовые нормы и конституционно-правовые отношения, система отрасли, методы регулирования общественных отношений, тенденции развития;

- учение о конституции: сущность, особенности и юридические свойства конституции, ее виды, этапы конституционного развития; взаимосвязи конституций различных видов внутри Российской Федерации, других государств; формы и механизм реализации конституционных норм, охрана конституции;

- конституционный статус личности и гражданина: демократия и личность, индивид и общество, индивид и государство; права человека и общие принципы демократии, их соотношение; конституционный статус личности, его понятие, содержание, принципы; основные права, свободы и обязанности граждан, вопросы гражданства;

- конституционные основы гражданского общества в Российской Федерации: понятие и структура гражданского общества, основы его правового регулирования; конституционные основы народовластия; суверенитет народа; экономические, политические основы народовластия;

- государственное устройство Российской Федерации: понятие, структура, формы, автономия; статус Российской Федерации и ее субъектов; административно-территориальное деление;

-конституционные основы организации и деятельности органов Российской Федерации: государственный механизм Российской Федерации, система государственных органов, виды государственной деятельности, разделение властей; порядок образования, статус, основы деятельности государственных органов.

Следует особо выделить ту когорту современных российских конституциологов, которые, на наш взгляд внесли существенный вклад в развитие теории конституционного права России: С.А.Авакьян (Конституция России: природа, эволюция, современность. М., 1997; Россия: гражданство, иностранцы, внешняя миграция. СПб., 2003.), Л.Д.Воеводин (Юридический статус личности в России. М., 1997), Лучин В.О. Конституция РФ. Проблемы реализации. М., 2002), О.Г.Румянцев (Основы конституционного строя России. Понятие, содержание, вопросы становления. М., 1994), И.А. Умнова (Конституционные основы современного российского федерализма. Учебно-практическое пособие. М., 1998) и др.

### ***Вопросы для самопроверки знаний***

*В чем специфика источников конституционного права РФ?*

*Можно ли отнести правовые акты СССР и РСФСР к источникам конституционного права РФ? Если – да, то, какие именно?*

*Как строится система конституционно права РФ?*

*Назовите особенности норм конституционного права, отличающие их от норм других отраслей права.*

*Назовите (не менее пяти) оснований классификации норм конституционного права.*

*Приведите примеры диспозитивных норм из Конституции РФ.*

*Найдите в Конституции РФ нормы-принципы, дайте комментарий.*

*Какие нормы Конституции РФ можно отнести к нормам-дефинициям?*

*Чем занимается наука конституционного права?*

*Какие российские ученые-конституциологи способствуют развитию отечественного конституционного права в постсоветский период?*

## **3 Конституционно-правовая ответственность**

### **3.1 Понятие конституционно-правовой ответственности**

Среди ученых-государствоведов нет единства в определении понятия конституционно-правовой ответственности. Одни употребляют термин «конституционная ответственность», другие используют как термин «конституционная ответственность», так и термин «конституционно-правовая ответственность», считая, что последняя шире первой: конституционно-правовая ответственность предусмотрена нормами конституционного права и может быть применена за нарушение обязанностей, закрепленных нормами конституционного права. А так как конституционное право в настоящее время включает в себя

нормы права, не только закрепленные в Конституции РФ, но и содержащиеся во многих других источниках конституционного права, то, естественно, понятие конституционно-правовой ответственности значительно шире понятия конституционной ответственности». Третьи видят различие между «конституционно-правовой ответственностью» и «государственно-правовой ответственностью», считая, что государственно-правовая ответственность – это один из видов юридической ответственности, в то время как конституционная ответственность является особым видом ответственности, объединяющим в себе политическую, моральную и юридическую ответственность.

Социальная ответственность, приобретая юридическую значимость на конституционном уровне, приобретает вместе с тем и юридическое содержание настолько же, насколько конституция синтезирует в себе все социальные виды ответственности. Здесь нет непроходимой грани между политически ответственным состоянием конституционных отношений, выражающихся в системе организационно-правовых мер подотчетности, подконтрольности, подответственности, и ретроспективными мерами за эффективность состояния ответственности. На конституционном уровне сам термин «правонарушение» является слишком узким, неточным. Ведь вся государственно-правовая сфера есть сфера политических отношений, возникающих в связи с осуществлением государственной власти, а также (в силу обратного влияния права на политику) в связи с реализацией конституционно закрепленных принципов организации и деятельности государства; говорить о правонарушениях здесь просто бессмысленно<sup>1)</sup>.

Конституционные нормы находятся на стыке трех видов социальных норм: политических, моральных и юридических. Конституционная ответственность как категория социальной ответственности объединяет в себе политическую, моральную и юридическую ответственность. Именно на конституционном уровне воплощается единство этих видов ответственности, и разрешаются проблемы устранения противоречий между ними, обнаруживающихся в отдельных случаях реализации конкретных видов юридической ответственности. Следует заметить, что конституционная ответственность, хоть и связана с политической, однако их нельзя объединять в единое целое.

Можно выделить две основные концепции конституционно-правовой ответственности. Сторонники первой понимают под ответственностью правоограничения, выступающие как последствия правонарушения. Другая позиция заключается в представлении конституционно-правовой ответственности в

---

<sup>1)</sup> См.: Белкин, А.А., Бурмистров, А.С. Конституционная ответственность: доктринальные проблемы // Конституционно-правовая ответственность: проблемы России, опыт зарубежных стран; Барциц, И.Н. Федеративная ответственность: понятие и виды // Журнал российского права. -1999. -№ 12; Конституционно-правовая ответственность: проблемы России, опыт зарубежных стран.- М., 2000; Шон, Д.Т. Конституционная ответственность // Государство и право. - 1995. - № 7.

виде принудительной реализации санкции правовой нормы как последствия нарушения или несоответствия Конституции.

Конституционно-правовая ответственность представляет собой ответственность за ненадлежащее осуществление публичной власти. Это связано с предметом конституционного права, в рамках которого особое значение имеют отношения, возникающие в процессе реализации государственной власти (в формах представительной власти и МСУ). Применительно к правовому статусу личности, конституционное право непосредственно регулирует в основном осуществление политических прав граждан России (а этот вид прав личности наиболее тесно связан с осуществлением публичной власти); все остальные вопросы правового статуса личности регламентируются нормами иных отраслей права, конституционное право устанавливает только их основы.

В сущности, речь может идти о конституционной ответственности высших должностных лиц федеральных и региональных органов государственной власти, законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти этих уровней, а также отдельных должностных лиц. Ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц этих органов не является конституционно-правовой, это муниципальная ответственность, которая должна рассматриваться в рамках муниципального права. В то же время конституционные основы данного вида ответственности должны рассматриваться в рамках конституционно-правовой ответственности.

### **3.2 Конституционно-правовая ответственность – вид юридической ответственности**

Особенности конституционно-правовой ответственности и соответственно ее обособление как самостоятельного вида юридической ответственности объясняются предметом и методом конституционно-правового регулирования общественных отношений; функциями, которые выполняет конституционное право в общей системе права; спецификой статуса субъектов конституционно-правовых отношений; особенностями юридической природы неправомерного поведения в конституционно-правовой сфере; характером конституционных предписаний, на базе которых возникает ответственность; особой процедурой ее реализации.

Конституционно-правовая ответственность – это самостоятельный вид юридической ответственности, осуществление мер которой (в виде различного рода неблагоприятных последствий для субъектов) не только устанавливается конституционно-правовыми нормами, но и направлено, прежде всего, на защиту конституционно-правовых отношений. Ее конституционное и законодательное признание и установление как одного из видов юридической ответственности будет повышать эффективность конституционно-правовых норм, усиливать их влияние на общественно-политическую практику, т.е. способствовать решению одной из самых актуальных проблем конституционного права.

Законодательное установление института конституционно-правовой ответственности необходимо сегодня с целью формирования у граждан, должно-

стных лиц, выборных представителей, коллегиальных органов публичной власти чувства гражданского долга по соблюдению и защите Конституции России, с целью исполнению решений Конституционного Суда России как высшего судебного органа конституционного контроля.

К функциям конституционно-правовой ответственности чаще всего относят следующие:

-восстановительная функция – как и всякая юридическая ответственность, она осуществляет репрессивную (штрафную) функцию в отношении субъектов, допустивших недолжное поведение в сфере конституционно-правовых отношений;

-стимулирующая (организационная) функция – она побуждает участников конституционно-правовых отношений к должному поведению;

-превентивная (предупредительно-воспитательная) функция – она способствует предотвращению возможных в будущем конституционных деликтов.

Субъектами конституционно-правовой ответственности выступают как физические лица, так и коллективные образования; (в то время как в уголовной – только физические; административной – физические и юридические лица). Физические лица как субъекты конституционно-правовой ответственности представлены гражданами, иностранными гражданами, лицами без гражданства, должностными лицами и др. В качестве коллективных образований выступают государственные органы, негосударственные органы и объединения и др.

Основание конституционно-правовой ответственности (конституционный деликт) существенно отличается не только от основания уголовной ответственности (преступления), но и от других правонарушений (деликтов) – административных, дисциплинарных, гражданско-правовых. Вместе с тем, основанием конституционно-правовой ответственности может являться не только не соответствующее нормам конституционного права поведение, но и наступление иных обстоятельств, прямо предусмотренных конституционно-правовыми нормами. Так, конституционно-правовая ответственность может возлагаться за деяния других субъектов. Примером здесь служит ответственность кандидатов за действия их уполномоченных лиц в соответствии с пп. «в» п.2 ст.91 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации».

Конституционно-правовые санкции применяются широким кругом уполномоченных субъектов (инстанциями ответственности) – органами законодательной, исполнительной, судебной власти, местного самоуправления, должностными лицами, гражданами и др. - в отношении неподчиненных и неподотчетных им субъектов, тем самым, отличаясь от дисциплинарных взысканий.

Принудительный характер юридической ответственности применительно к конституционно-правовой ответственности проявляется не только в государственном принуждении, но и в ином приравненном к нему публичном (общественном), но и общественном, которое так же, как и государственное, осуществляется на основе конституционно-правовых норм и, как правило, под государственным контролем. Цель принудительной деятельности достигается

путем воздействия на политическую, моральную, организационную и имущественную сферу конкретного субъекта конституционно-правовых отношений. Проблема реализации конституционно-правовой ответственности решается не просто, и к важнейшим из них относится вопрос об инстанции (субъекте юрисдикции). Кто-то должен констатировать наступление конституционно-правовой ответственности в отношении соответствующего субъекта. В ином случае невозможно привлечь к конституционно-правовой ответственности. Если инстанция ответственности (субъект юрисдикции) не установлена - нет и самой ответственности. В связи с этим при закреплении конституционно-правовой ответственности должны быть четко указаны не только субъект ответственности, основание, меры воздействия, но и обязательно – инстанция. Судебный порядок реализации конституционно-правовой ответственности представляется наиболее целесообразным.

Конституционно-правовая ответственность предполагает определенные *меры ответственности*, к которым принято относить:

- предупреждение, выносимое главе органа исполнительной власти (высшему должностному лицу), законодательному (представительному) органу власти субъекта РФ или главе муниципального образования, представительному органу МСУ;

- отзыв депутата законодательного (представительного) органа;

- досрочное прекращение полномочий члена Совета Федерации ФС РФ;

- отставка Правительства РФ, отставка органа исполнительной власти субъекта РФ;

- отставка главы органа исполнительной власти (высшего должностного лица) субъекта РФ или представительного органа муниципального образования;

- роспуск законодательного (представительного) органа субъекта РФ или представительного органа муниципального образования;

- отрешение от должности Президента РФ;

- отставка Генерального Прокурора РФ.

Некоторые ученые предлагают ввести такую меру конституционно-правовой ответственности, как временное приостановление Президентом РФ полномочий высших должностных лиц и законодательных (представительных) органов власти субъекта РФ, а также временное отстранение от должности высших должностных лиц субъектов РФ<sup>1)</sup>.

Большинство санкций индивидуальны для каждого вида ответственности, исключением являются только штраф и арест, выступающие одновременно санкциями уголовной и административной ответственности (для штрафа еще и – гражданско-правовой). Санкции же конституционно-правовой ответственности свойственны только ей и не применяются (за некоторым исключением) в иных видах ответственности.

---

<sup>1)</sup> См.: Карасев, М.Н. О государственно-правовой ответственности высших должностных лиц субъектов РФ // Журнал российского права.-2000.-№ 7.-С.29.



### 3.3 Понятие конституционно-правовой ответственности

Очевидно, что без четкого отражения конституционно-правовой ответственности в нормативных правовых актах будет крайне затруднено развитие как теории юридической ответственности в конституционной сфере, так и ее практическое воплощение.

В российском законодательстве, несмотря на установление отдельных мер конституционно-правовой ответственности, соответствующий термин не используется. (Была предпринята попытка придать легитимность конституционно-правовой ответственности в проекте Федерального закона «О федеральных органах исполнительной власти», согласно ст. 13 которого федеральные органы исполнительной власти несут установленную законодательством РФ конституционную, дисциплинарную, гражданско-правовую и уголовную ответственность за невыполнение или ненадлежащее выполнение возложенных на них функций (из архива Государственной Думы РФ за 1997 г.). Конституция России прямо не признает конституционно-правовую ответственность в качестве отдельного института. Показательно и то, что слово «ответственность» употребляется лишь в трех ее статьях: ст. 41, 54, 122, причем в последней речь идет исключительно об уголовной ответственности.

Вместе с тем, необходимость адекватных мер воздействия на субъекты конституционно-правовых отношений в целях защиты Конституции России вытекает непосредственно из закрепленных ею основ конституционного строя Российской Федерации как демократического правового государства, обязанного обеспечивать признание, соблюдение и защиту целого комплекса конституционных ценностей: прав и свобод личности, суверенитета, государственной целостности, единства системы государственной власти, единства экономического пространства и т.д. Поэтому законодатель должен установить контрольный механизм, который обеспечивал бы эффективное исполнение всеми субъектами конституционно-правовых отношений их конституционной обязанности – соблюдение Конституции и федеральных законов и недопущение не соответствующего им поведения. Такой контрольный механизм в случае невыполнения субъектами конституционно-правовых отношений указанной обязанности не может не предполагать наступления для них негативных последствий, включая, безусловно, меры конституционно-правовой ответственности.

Поскольку в России нет прямого (однозначного) конституционного и законодательного указания на конституционно-правовую ответственность, исключительную важность в ее развитии приобретают правовые позиции Конституционного Суда РФ, который в отличие от законодателя использует термин «конституционно-правовая ответственность» и признает наличие ее мер в федеральных законах. Конституционным Судом РФ на основе Конституции РФ сформулирован ряд принципов, которыми должен руководствоваться законодатель при регулировании конституционно-правовой ответственности. Так, Конституционный Суд последовательно проводит принцип определенности основания ответственности – четкого установления всех элементов состава

конституционного деликта, чтобы избежать неоднозначного понимания и, следовательно, ошибок при применении. Из правовых позиций Конституционного Суда следует, что меры конституционно-правовой ответственности должны соответствовать требованиям справедливости и соразмерности. Санкции должны соизмеряться с конституционно установленными целями и ценностями, а также с характером совершенного конституционного деликта и иными факторами. Отступление в законодательных актах от указанных конституционных постулатов ведет к признанию Конституционным Судом таких актов не соответствующими Конституции РФ.

В российской юридической литературе поднимается вопрос о необходимости специального закона о конституционно-правовой ответственности. Предлагается принятие как единого «своеобразного конституционного кодекса», так и специальных федеральных законов, посвященных конституционно-правовой ответственности в отдельных сферах. Предполагаемая цель всех этих актов – конкретизировать конституционные нормы по аналогии с тем, как это делается по отношению к другим видам юридической ответственности.

Частично такие идеи нашли отражение в федеральном законодательстве. Анализируя российские нормативные правовые акты, можно сделать вывод о том, что конституционно-правовая ответственность имеет собственную правовую основу. В частности, вопросы конституционно-правовой ответственности затронуты в Федеральных конституционных законах - например, «О Конституционном Суде Российской Федерации» (ст. 17, 18, 80), «О Правительстве Российской Федерации» (ст. 33, 43, 44), а также в Федеральных законах – например, «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ст. 48, 49), «О политических партиях» (ст. 9, 20, 27, 37 - 43), «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (ст. 25, 32, 64), «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (ст. 40, 44, 47, 91) и др.

Примером является установление мер федерального воздействия в отношении органов государственной власти субъектов федерации, закрепленных в Федеральном законе «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (28) (ст. 3.1, 9, 19, 29, 29.1). Как известно, конституционность ряда соответствующих мер воздействия (например, таких, как: досрочное прекращение полномочий (ропуска) законодательного (представительного) органа, отрешения высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа) от должности и т.д.) ставилась под сомнение. Вероятно, это произошло из-за того, что Конституция России не только не регулирует порядок применения таких мер, но и вовсе о них не упоминает. Однако Конституционный Суд РФ признал соответствующими Конституции РФ закрепленные в федеральном законодательстве меры федерального воздействия в отношении органов государственной власти субъектов федерации, указав, что они представляют собой конституционно обусловленный комплексный правовой институт. Вместе с тем, правовая позиция Конституционного Суда РФ в

отношении положений Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», устанавливающих эти меры ответственности, представляется неоднозначной. Конституционный Суд признал соответствие всех обжалуемых мер Конституции, поскольку Федеральным законом в качестве обязательного элемента их применения предусматриваются судебные процедуры. Одновременно Суд еще раз подтвердил, что в силу норм Конституции он является единственной судебной инстанцией, уполномоченной окончательно разрешать публично-правовые споры о соответствии Конституции РФ. Из названного закона следует, что применение рассматриваемых мер воздействия возможно на основании решения «соответствующего суда», но Конституционный Суд решил, что соответствующим в данном случае является только он сам. Другое истолкование норм о таких мерах воздействия, по мнению Конституционного Суда, не вытекает и не может вытекать из данного Федерального закона, поскольку оно не соответствовало бы Конституции. Таким образом, без окончательного решения Конституционного Суда все остальные судебные решения, констатирующие соответствующие нарушения Конституции и федерального законодательства, не имеют юридического значения, поскольку не могут служить основанием для применения указанных мер воздействия. Вследствие этого механизм реализации таких мер воздействия приобретает, видимо, несколько иное содержание, чем задумывал законодатель, он становится более громоздким и поэтому менее эффективным и сложно реализуемым.

Казалось бы, признание отдельных мер воздействия в отношении органов государственной власти и высших должностных лиц субъектов федерации соответствующими Конституции позволяет согласиться с некоторыми исследователями, которые предлагают закрепить на уровне Федерального закона институт федерального вмешательства (интервенции) (подобный существующим в Бразилии или ФРГ). Однако указанная правовая позиция Конституционного Суда России вовсе не позволяет таким образом решить вопрос о федеральном вмешательстве, т.е. установлением в Федеральном законе мер конституционно-правового воздействия по отношению к субъекту федерации в целом. Предлагается, например, введение особого режима правления на территории субъекта Российской Федерации, или прямого федерального правления, или федерального правления в отдельной сфере общественных отношений, находящейся в ведении субъекта Российской Федерации. Все это может рассматриваться как нарушение конституционного статуса субъекта Российской Федерации, так как нарушается стабильность государственной власти такого субъекта, в частности, формируется федеральная администрация, глава которой назначается Президентом РФ. Подобные меры требуют исключительно конституционного регулирования, следовательно, надо вносить поправки в Конституцию РФ. По тем же причинам проблематично и принятие «конституционного кодекса». Впоследствии, когда институт конституционно-правовой ответственности в России обретет четкие контуры и при необходимых изменениях Конституции

РФ, можно будет по аналогии, например, с административной ответственностью – кодифицировать меры конституционно-правовой ответственности.

В противоположность российской практике, за рубежом встречается прямое конституционное и законодательное закрепление конституционно-правовой ответственности в качестве особого вида ответственности. Так, ст. 198 Конституции Польши установила круг лиц, несущих за нарушение Конституции или закона в связи с занимаемой должностью или в сфере исполнения своих служебных обязанностей конституционную ответственность.

В статье 142 федерального конституционного закона Австрии устанавливается «предусмотренная Конституцией ответственность» высших органов Федерации и земель, их должностных лиц за допущенные правонарушения. Изучение зарубежного опыта правового регулирования вопросов конституционно-правовой ответственности имеет не только теоретическое, но и прикладное значение. Однако в вопросе заимствования моделей конституционно-правовой ответственности, позитивно себя зарекомендовавших за рубежом, необходимо проявлять осторожность, а также учитывать совместимость реципируемых норм и российских правовых реалий. Поэтому речь не может идти о простом механическом использовании иностранных конституционно-правовых конструкций.

### **3.4 Конституционно-правовое регулирование ответственности**

Конституционно-правовая ответственность как гарантия сохранения конституционного строя представляет собой, прежде всего, ответственность власти, в том числе за состояние конституционности и законности в правотворческой и правоприменительной деятельности государственных органов, должностных лиц, и, следовательно, она должна обеспечивать высокую социальную эффективность функционирования власти. При этом важно, чтобы объем полномочий и обязанностей субъектов, с одной стороны, и объем их ответственности с другой были сбалансированы и находились в пропорциональной зависимости. Мера власти должна соотноситься с мерой ответственности.

Поскольку конституционное право главным образом регулирует политические отношения, постольку и конституционно-правовая ответственность имеет политическое содержание, а ее меры – политический характер. Конституционно-правовая ответственность выполняет функцию политико-правового воздействия на субъекты, допустившие конституционные деликты, являясь одним из методов регулирования общественных отношений, что дает основание иногда не вполне точно отождествлять конституционно-правовую ответственность с политической. Но не всякую меру публично-принудительного воздействия (в том числе организационную), имеющую политическое содержание, можно рассматривать как меру конституционно-правовой ответственности. Иначе границы собственно юридической ответственности безосновательно расширяются, а ее функция стимулирования должного поведения столь же бессмысленно утрачивается.

Применение мер конституционно-правовой ответственности всегда сопряжено с наступлением неблагоприятных (невыгодных) политических последствий для субъекта, допустившего недолжное поведение в конституционно-правовой сфере.

В сферу конституционного права включены также отношения основополагающего характера «государство (публичная власть) – личность», как связанные, так и непосредственно не связанные с политическими. Вместе с тем, недолжные деяния субъектов конституционно-правовых отношений в этой сфере также могут влечь и неблагоприятные последствия политического характера.

По поводу соотношения конституционно-правовой и политической ответственности в юридической литературе мнения расходятся. Ряд юристов исходит из того, что конституционно-правовая ответственность не является политической, поскольку основания ее могут лежать вне сферы политики: например, она может быть применена за совершение преступления или по моральным основаниям. С этим нельзя согласиться, ибо такой подход несколько упрощает понятие конституционно-правовой ответственности. Специфика ее основания состоит в том, что совершение, например, преступления (морального проступка) может являться (но только в предусмотренных конституционно-правовыми нормами случаях) одновременно действием, которое не отвечает должному поведению для субъекта в сфере конституционно-правовых отношений. Ответственность, наступающая при этом, не утрачивает своего политического содержания. В связи с этим свойством конституционно-правовой ответственности некоторые исследователи полагают, что она находится между уголовной и политической. По их мнению, с уголовной ответственностью ее роднит то, что она возникает вследствие нарушения закона. Другой признак определяет ее сходство с политической ответственностью: она касается не только Уголовного кодекса, но и Конституции. Однако наличие совпадающих признаков не означает, что конституционно-правовая ответственность приобретает «уголовно-политическое» содержание. Она сохраняет свое политическое содержание в силу специфики своей юридической природы и осуществляемых функций. И никакое «сходство» не в состоянии навязать ей уголовный характер. Конституционно-правовая ответственность не есть нечто «промежуточное», «синтезированное», лишенное своего, особого места среди видов юридической ответственности, а – особый вид юридической ответственности.

Представляется обоснованным подход, согласно которому конституционно-правовая ответственность «есть политическая ответственность, но не любая, а та, которая приобретает конституционные формы». Действительно, конституционно-правовая ответственность имеет довольно четко выраженное политическое содержание и по основаниям, и по кругу субъектов, и по мерам воздействия на них. Вместе с тем, необходимо избегать превращения конституционно-правовой ответственности из правового института в инструмент политической борьбы. Осуществление мер конституционно-правовой ответственности должно ограничиваться конституционно-правовыми целями и, прежде всего, защитой Конституции.

### **Вопросы для самопроверки знаний**

*Что лежит в основе дискуссии относительно понятия конституционно-правовой ответственности?*

*Что включает в себя понятие конституционно-правовой ответственности?*

*Каковы основные функции и субъекты конституционно-правовой ответственности?*

*Что лежит в основе отличия конституционно-правового регулирования в России и за рубежом?*

*Что можно отнести к санкциям конституционно-правовой ответственности?*

*Назовите федеральные законы, прямо или косвенно регулирующие вопросы конституционно-правовой ответственности.*

*Как соотносятся между собой такие аспекты ответственности как политическая и конституционно-правовая?*

*Приведите аргументы в пользу необходимости принятия федерального закона о конституционной ответственности.*

*В каких законах РФ частично затронуты вопросы конституционно-правовой ответственности?*

## **4 Основы конституционной теории**

### **4.1 Понятие, основные черты и функции конституции**

Конституция как нормативно-правовой акт появилась сравнительно недавно – более 200 лет тому назад (Европа, США). Сегодня конституция это важнейший институт любого современного государства. Сам термин «конституция» происходит от латинского слова «constitutio», что в переводе означает «устанавливаю, учреждаю». В законодательстве Древнего Рима этот термин обозначал различные акты главы государства – императора. Конституция не обладала тогда верховенством и высшей юридической силой, а потому не являлась основным законом государства.

В истории России первая конституция после Великой Октябрьской революции – Конституция РСФСР – была принята в 1918 году. Несмотря на то, что она просуществовала недолго – всего семь лет, первая российская конституция представляет собой уникальный документ эпохи, хотя бы потому, что включала в себя такие передовые принципы демократического устройства, как равенство трудящихся классов, советский федерализм (этот принцип государственного устройства появляется только в Конституции РФ 1993г., в трех предыдущих конституциях – 1924, 1936, 1977гг. – он отсутствовал), пролетарский интернационализм и т.д.

В 1924 году в связи с изменением государственного устройства, повлекшего за собой образование советской федерации, Конституция 1918г. была заменена Конституцией СССР 1924 г., которая оставалась основным зако-

ном страны до 1937 г. Следующая Конституция СССР была принята в 1977 г. (соответственно, Конституция РСФСР – в 1978г.).

12 декабря 1993 г. в результате многолетней работы была принята пятая по счету конституция, которая и действует до настоящего времени<sup>1)</sup>.

Прослеживая эволюцию положений конституций советского и постсоветского периодов, следует отметить следующие характерные особенности:

-Конституция 1918 года обеспечивала равноправием не только граждан России, но и «иностранцев из числа трудящихся»;

-эта конституция впервые в истории России наделила избирательными правами женщин (например, в Англии это произошло лишь накануне второй мировой войны), хотя в то же самое время лишила «эксплуататорские классы» избирательных прав (ст.65);

-Конституция 1924 года, несмотря на текстуальное расширение прав и свобод, закрепила классовый подход к трактовке государственной власти, что позволило позднее на законном основании осуществлять репрессии к целым социальным слоям;

-Конституция 1936 года впервые закрепила особый статус коммунистической партии как руководящего ядра государства и общества;

-Конституция 1977 года ввела термин «основы общественного строя и политики», термины «трудящиеся» и «государство диктатуры пролетариата» были заменены соответственно терминами «народ» и «общенародное государство»;

-Конституция 1993 года и по структуре, и по форме резко отличается от предыдущих четырех конституций: она регулирует создание другого общества, государства (через закрепление права частной собственности), устанавливает такие институты как права и свободы личности, парламентаризм, президентство, политический плюрализм и т.д.

Итак, Конституция РФ 1993 года – это единый нормативно-правовой акт, выражающий волю учредившего его народа, обладающий высшей юридической силой в государстве и закрепляющий основы конституционного строя, основы правового статуса человека и гражданина, территориальное устройство государства, систему, принципы организации и деятельности органов государственной власти и местного самоуправления.

Понятие «Конституция России» имеет два значения: во-первых, это обобщенное научное понятие, характеризующее становление и развитие конституции страны, во-вторых, – действующий Основной закон РФ.

Основные черты Конституции РФ 1993 года представлены следующими:

---

<sup>1)</sup> См.: Авакьян, С.А. Конституция России: природа, эволюция, современность. М., 1997.

-народ как особый субъект учреждения конституции. Впервые в правовой истории России конституция была принята народом, а не «от имени народа»;

-учредительный, первичный характер конституционных норм, т.е. только учредительная власть может изменить основы общества и государства. (Впервые такую роль сыграла Конституция 1918 г.);

-всеохватывающий объект конституционной регламентации (т.е. все сферы жизнедеятельности общества);

-впервые здесь был закреплен принцип верховенства Конституции.

Кроме того, Конституция РФ 1993 года обладает рядом особенностей:

-логика её структурного построения специфична: от конкретно-индивидуального (человек) к конкретно-общественному (общество) и к политически всеобщему (государство);

-текст конституции впервые в истории российского права деидеологизирован: провозглашен принцип идеологического и политического многообразия;

-впервые в истории права России сформулирован принцип федерализма, как основа формы государственного устройства (ст.1 гл.1,гл.3);

-закреплен принцип разделения власти (ст.10);

-закреплен примат права над государством; Россия провозглашена правовым государством (ст.1);

-провозглашены принципы социального государства (ст.7), светского государства (ст.14) и рыночного хозяйства (ст. 8,9, 34-36).

Как и любая конституция, Конституция Российской Федерации выполняет ряд важнейших функций. Прежде всего – это учредительная функция. Суть этой функции состоит в том, что Конституция, которая, как правило, появляется в результате коренных изменений в жизни общества, становится политико-правовой основой его развития на следующем историческом этапе. Учредительная функция означает, что Конституция либо закрепляет то, что уже существует как результат деяний людей, либо создает предпосылки для складывания новых общественных отношений, созревших в обществе, но не способных реализовываться, пока не будет для них необходимой правовой базы, которая с принятием конституции и учреждается. Таким образом, учредительные начала Конституции могут проявляться и по отношению к общественной системе в целом, и по отношению к конкретным государственно-правовым институтам и учреждениям.

Учредительная функция Конституции РФ 1993г. заключается в утверждении нового конституционного строя, основанного на принципах демократизма, защиты прав и свобод гражданина и человека в России, политическом, идеологическом и экономическом плюрализме, разделении властей. Кроме того, учредительная роль Конституции РФ заключается и в том, что она закрепила новое соотношение властей на уровне Федерации (за счет резкого увеличения роли Президента РФ), разграничение полномочий между РФ и ее субъектами, а также назначение местного самоуправления в РФ.



Организационная функция состоит в том, что она не только оформляет достигнутое и ставит новые задачи перед обществом и государством, но и стимулирует политическую активность, нацеливает государственные органы и общественные объединения, всех граждан на деятельность в духе нового основного закона. Появление новой конституции является фактором мобилизующего значения для общества, государственных органов.

Кроме того, следует учитывать то, что Конституция РФ является документом прямого действия, на это прямо указывают ст.15, 18, 30 и т.д. Это также означает и то, что ее организующее начало состоит в том, что многие общественные отношения могут возникать непосредственно на базе конституции.

Организационная функция ныне действующей Конституции проявляется во всех жизненно важных сферах общественной и государственной деятельности. В политической сфере Конституция определяет следующие цели:

- свободное создание различных общественных объединений и политических партий;
- реальное разделение власти;
- формирование основ новых для политической системы России конституционно-правовых институтов: президентства, парламентаризма, конституционного контроля;
- использование правил и норм в процессе политической борьбы за власть и т.д.

В социально-экономической сфере Конституция устанавливает новые организационные принципы:

- частного предпринимательства;
- рыночной экономики;
- конкуренции;
- социального государства и т.д.

формы собственности и распределения материальных благ;

Идеологическая функция состоит в признании вполне определенных социальных ценностей, характерных для времени принятия новой Конституции:

- идеологическое многообразие;
- свобода мысли и слова;
- свобода совести, вероисповедания;
- народный суверенитет как главное условие гражданского общества и т.д.

Внешнеполитическая функция конституции состоит в том, что основным законом обращен не только к внутренней жизни страны, он одновременно является фундаментом внешнеполитической деятельности государства. Это проявляется в закреплении таких принципов как:

- сотрудничество и добрососедство с зарубежными государствами;
- провозглашение общепризнанных принципов и норм международного права, международных договоров РФ составной частью ее правовой системы.

Юридическая функция Конституции проявляется в том, что она:

- является основой всей правовой системы и правопорядка в стране;

-регулирует общественные отношения и как документ прямого действия может служить исходной точкой для их возникновения;

-дает импульс развитию законодательства и принятию большого массива новых нормативных юридических актов, воплощающих общие идеи и отдельные положения конституции.

#### **4.2 Юридические свойства Конституции РФ 1993 года**

Прежде всего, Конституция РФ наделена учредительным характером, который означает, что Конституция РФ юридически создает новые базовые ценности или может значительно изменить те, что были до нее. Так, Конституция РФ 1993 г. учредила новое государство, общество, новую систему органов государственной власти. Учредительный характер проявился в создании Федерального собрания России, Президента РФ, Конституционного Суда РФ и т.д.

Верховенство Конституции – важнейшее юридическое свойство, означающее, что ее положения имеют наивысшую юридическую силу в системе национального права. Конституция сама провозглашает себя актом верховного права (ч. 1 ст. 15). Однако в отношении вопроса о несоответствии Конституции РФ есть проблемы: во-первых, часто возникают споры по поводу органа, который должен определять факт несоответствия (Конституционный Суд РФ или Пленум Верховного Суда РФ). И хотя КС РФ в своем Постановлении от 16 июня 1998 года определил, что таким правом обладает он сам, суды общей юрисдикции и арбитражные суды, тем не менее, неразрешенных межвластных коллизий продолжает оставаться много; во-вторых, нередко скороспелые политические решения и действия, вызванные конъюнктурой дня, умаляют верховенство Конституции РФ (как было, например, с Конституцией РСФСР 1978 года, которая с 1991 по 1993 год практически игнорировалась ветвями власти). (На это время она фактически была заменена Федеративным договором 1992 года).

Для более гибкого применения Конституции РФ 1993 г. в ней предусмотрено разделение норм на две группы: нормы главы 1 «Основы конституционного строя» (по своей сути нормы-принципы) и другие положения Конституции, которые не должны противоречить первым 16 статьям.

Кроме этого верховенство Конституции подтверждается текстом присяги Президента РФ (с. 82) – «необходимость защиты конституции» и указанием на необходимость соблюдения основного закона со стороны государственных органов.

Верховенство проявляется также и в том, что конституция является базой для текущего законодательства: во-первых, она содержит нормы-принципы для всех отраслей права, во-вторых, разграничивает сферы действия федерального законодателя и законодателя субъектов РФ, в-третьих, Конституция содержит бланкетные (отсылочные) нормы, предопределяющие необходимость принятия тех или иных федеральных законов. Например, ст. 114 о порядке деятельности Правительства РФ определяет ФКЗ «О Правительстве РФ» от 17 декабря 1997 г., а полномочия, организация и порядок деятельности Прокура-

туры РФ согласно ст. 129 определяется ФЗ «О Прокуратуре РФ» от 12 ноября 1995 г. и т.д.

Одним из юридических свойств Конституции является ее прямое действие. Верховенство Конституция РФ также проявляется и в ее прямом действии (ст. 15,18), которое означает, что независимо от наличия законодательных актов, конкретизирующих эти нормы органы всех трех ветвей власти должны их осуществлять. А суд и иные компетентные органы могут прямо ссылаться на конкретную статью Конституции. Суды при разрешении дел используют прямое действие Конституции в следующих случаях:

- во-первых, когда положения Конституция РФ не требуют дополнительной регламентации;

- во-вторых, когда суд приходит к выводу, что закон, действовавший на территории РФ до вступления в силу Конституция РФ, противоречит ей;

- в-третьих, когда убежден в том, что Федеральный закон, принятый после вступления в силу Конституция РФ, находится в противоречии с соответствующими положениями Конституция РФ;

- в-четвертых, когда закон/нормативный акт, принятый субъектом РФ по предметам совместного ведения РФ и ее субъектов, противоречит Конституция РФ, а соответствующий Федеральный закон отсутствует.

Прямое действие Конституции проявляется по-разному: нормы-принципы и бланкетные нормы устанавливают обязательные для государственных органов и должностных лиц ориентиры поведения (создание органов, издание нормативных актов и т.д.), другие нормы подлежат прямому исполнению. Так, Конституция РФ обязывает суды и др. органы государственной власти обосновывать свои акты и действия нормами Конституция РФ, но на практике это требование почти не применяется.

Особая охрана конституции также является определяющим свойством Конституции РФ. Статья 80 Конституции РФ закрепляет, что Президент РФ является гарантом конституции, такую же важную роль в ее охране играют Конституционный Суд РФ и в целом вся система органов государственной власти. Смысл охраны Конституции РФ заключается в обеспечении ее верховенства на практике; она (охрана) выражена в следующих формах:

- самоохрана;

- охрана институтами гражданского общества, народом и отдельными гражданами;

- охрана государством, его органами и органами местного самоуправления (МСУ).

Особенность самоохраны Конституции РФ состоит в отсутствии волевого субъекта, осуществляющего данную функцию. Это означает, что также как и право, Конституция РФ способна самообеспечиваться в силу своей социальной востребованности. Но в то же время полноценная реализация Конституции возможна лишь при поддержке гражданского общества: так, подача жалобы как со стороны организованной группы, так и общественной организации расцениваться как вклад в правовую охрану Конституции. Здесь следует заметить, что в Конституции РФ 1993г. недостаточно выражена возможность охра-

ны Конституции народом в случае захвата или неправомерного присвоения власти.

Основной формой охраны Конституции является всё же государство в лице высших органов власти, среди которых главное место занимает Конституционный Суд РФ, составляющий систему органов «верховного конституционного контроля» в которую, помимо КС РФ, входят Президент РФ и Генеральная прокуратура РФ. Значительными полномочиями в охране Конституции наделены также Правительство РФ, Верховный суд РФ и Высший арбитражный суд РФ. Сложность заключается в том, что такое обилие органов, на которых возложена охрана Конституции, создает систему дублирования полномочий в данной сфере, что нередко приводит к правовым коллизиям.

Помимо ст. 80, устанавливающей главного гаранта Конституции РФ – Президента РФ, ст. 125 через полномочия и функции КС РФ наделяет его функцией охраны – установление несоответствия, прямое толкование Конституции и т.д. Роль Президента РФ в охране конституции заключается в его праве и обязанности защищать основы конституционного строя – суверенитет, независимость и государственную целостность (впервые такое положение было закреплено в Конституции Франции 1958г., но осталось нереализованным на практике).

К прерогативам Президента РФ в сфере охраны Конституции РФ можно отнести:

- реагирование на внешние и внутренние угрозы конституционному строю, вплоть до введения особых правовых режимов на соответствующей территории;

- применение Президентом России мер федерального воздействия в отношении субъектов РФ и муниципальных образований в случае нарушения ими федерального законодательства;

- использование согласительных процедур для разрешения споров о компетенции, установленной конституцией, между различными органами власти;

- нормотворческую деятельность, направленную на создание условий для реализации конституционных норм;

- нормоконтроль, т.е. выявление и отмену неконституционных актов Правительства РФ, а также приостановление подобных актов органов исполнительной власти субъектов РФ<sup>1)</sup>.

Такое юридическое свойство Конституция РФ как стабильность, следует понимать относительно, т.к. Конституции в России и др. странах меняется часто. Юридически стабильность Конституции обеспечивается особым порядком ее принятия и внесения поправок, по сравнению, например, с федеральными законами (об этом более подробно будет сказано ниже, в пункте 4.3).

---

<sup>1)</sup> Вопрос охраны конституции см.: Плеханова, Л.Н. Президент РФ в системе органов правовой охраны Конституции РФ. Автореф. соиск. канд. дисс. Томск, 2004.

### 4.3 Порядок принятия Конституции РФ 1993 года, конституционных поправок и изменений

Конституция РФ была принята всенародным голосованием согласно «Положению о всенародном голосовании по проекту Конституции РФ 12 декабря 1993 г., утвержденного Указом Президента от 15 октября 1993 г. (ФЗ «О референдуме РФ» был принят позднее – 10 октября 1995 г.).

По своей форме Конституция РФ – это писанный, единый кодифицированный нормативно-правовой акт; Конституция – «жесткая», постоянная, формальная. «Жесткая» форма Конституции РФ определяется способом ее принятия. Это значит, что Конституция РФ 1993г. предусматривает сложный порядок ее принятия, состоящий из трех этапов.

Первый этап начинается с поддержки предложений о пересмотре положений глав 1,2,9, инициированных согласно ст. 134 Конституции РФ Президентом РФ, верхней и нижней палатами российского парламента, Правительством РФ, законодательными органами субъектов Федерации, а также группой депутатов и членов Совета Федерации ФС РФ количеством не менее 1/5. Предложения считаются поддержанными, если за них выскажутся 3/5 общего числа обеих палат ФС РФ (107 сенаторов и 270 депутатов).

На втором этапе Конституция РФ 1993г. предусматривает созыв Конституционного Собрания, статус которого согласно Конституции РФ, должен регулироваться Федеральным конституционным законом. Однако на сегодняшний день можно констатировать лишь несколько попыток рассмотрения законопроекта о Конституционном Собрании. Соответствующий ФКЗ пока не принят из-за разногласий по поводу состава и способа формирования Конституционного Собрания: одни считают, что состав Федерального Собрания и должен составить состав Конституционного Собрания, другие – за новые выборы в члены Конституционного Собрания.

Третий этап знаменует собой принятие новой конституции 2/3 голосов общего числа членов Конституционного Собрания или вынесение ее на всеобщее голосование, которое предусматривает не менее 50% непосредственно пришедших на избирательные участки. Таким образом, Конституционное Собрание либо само принимает новую конституцию, проект которой оно разрабатывает, либо принимает решение о вынесении проекта новой конституции на референдум, назначаемый Президентом РФ.

Согласно ст. 134 Конституции РФ предложения о поправках и пересмотре положений Конституции могут вносить Президент РФ, обе палаты Федерального собрания РФ, Правительство РФ, законодательные (представительные) органы субъектов РФ, а также группа численностью не менее 1/5 членов СФ или депутатов ГД ФС РФ.

В главе 9 Конституции РФ ее положения о порядке изменения можно разделить на четыре части.

Первая часть – это положения 1,2,9 глав Конституции, которые не могут быть пересмотрены российским парламентом. Федеральное Собрание РФ вправе дать лишь изначальную оценку соответствующих предложений. П.2 ст.

135 Конституции РФ гласит, что если предложения о пересмотре положений глав 1,2,9 будет поддержано 3/5 голосов от общего числа членов СФ ФС РФ и депутатов ГД ФС РФ, то в соответствии с ФКЗ созывается Конституционное Собрание, которое должно либо подтвердить неизменность Конституции РФ или разработать новый проект Конституции России (п.3 ст.135).

Вторая часть – это поправки к главам 3-8 Конституции РФ. В соответствии со ст. 136 поправки принимаются в порядке, предусмотренном для принятия ФКЗ (согласно ст.108 Конституции РФ для принятия такого закона требуется квалифицированное большинство голосов, т.е. не менее  $\frac{3}{4}$  в СФ ФС РФ и  $\frac{2}{3}$  в ГД ФС РФ). Однако этого недостаточно: принятые поправки вступают в силу после их одобрения органами законодательной власти не менее чем  $\frac{2}{3}$  субъектов РФ. В Постановлении Конституционного Суда РФ от 31 октября 1995г. по делу о толковании ст. 136 говорится, что поправки к главам 3-8 принимаются в форме особого акта – Федерального закона о поправках к Конституции РФ – «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации» (1998г.).

Третья часть – это изменения ст. 65 Конституции РФ, касающиеся состава субъектов РФ. Согласно п.1 ст. 137 они вносятся на основании ФКЗ о принятии в РФ и образовании в ее составе нового субъекта РФ, об изменении конституционно-правового статуса субъекта РФ.

Четвертая часть – это изменения, касающиеся наименования субъектов РФ. В п.2 ст. 137 конституции РФ указано, что в случае изменения наименования какого-либо вида субъектов федерации, новое его наименование подлежит включению в ст. 65 Конституции РФ. КС РФ в Постановлении от 28 ноября 1995г. по делу о толковании п.2 ст. 137 Конституции РФ, определил, что изменения наименования субъекта включаются в текст ст. 65 Указом Президента РФ на основании решения субъекта РФ, принятого в установленном им (субъектом) порядке. Необходимо обратить особое внимание на порядок изменения ст. 65 (перечень субъектов федерации), который может быть двоякого рода: во-первых, изменения состава РФ. Это значит, что данная статья оставляет шанс для увеличения или уменьшения числа субъектов РФ, а также – для изменения конституционно-правового статуса федеративной единицы, т.е. преобразования республики в край или наоборот и т.д. Во-вторых, изменение наименования субъекта, которое не затрагивает его статуса.

Порядок принятия и вступления в силу поправок к Конституции выглядит следующим образом:

-внесение предложение о поправках в ГД ФС РФ в виде проекта ФЗ о поправке, название которого должно отражать суть данной поправки. Вместе с проектом должны быть представлены обоснование необходимости принятия поправки, перечень законов, отмены (изменения, дополнения и т.д.) которых потребует данная поправка;

-рассмотрение и принятие проекта обеими палатами ФС РФ в трех чтениях и одобрение его не менее  $\frac{2}{3}$  (около 300 депутатов и 134 сенаторов);

-одобрение нового закона законодательными органами не менее чем  $\frac{2}{3}$  субъектов Федерации (т.е. 60 законодательными органами субъектов Федера-

ции) в пределах одного года (т.е. не более одного года), но санкции за нарушение этого срока законодательные органы субъектов Федерации не несут, что создает условия для блокирования процедуры внесения поправок.

Таким образом, нормы Конституции РФ, с позиций возможности их обновления, можно разделить на три группы:

- жесткие нормы, не подверженные изменениям и поправкам (гл. 1, 2, 9);
- нормы, которые могут обновляться путем принятия поправки (гл. 3-8);
- норма, которые может изменяться (ст. 65).

Исходя из этого, можно признать, что Конституция РФ обладает повышенной «жесткостью»: из 137 статей конституции половина (68) не может быть изменена никаким образом, вплоть до запятой, что повышает вероятность расхождения между формальной и фактической конституцией. Например, ст. 12 исключила органы МСУ из системы органов государственной власти; ст. 22 устанавливает, что до судебного решения лицо не может быть подвергнуто задержанию на срок более 48 часов и т.д., хотя на практике, как известно, эти нормы не реализуются. Поэтому большое число подобных «жестких» положений рано или поздно может привести к обратному эффекту – необходимости в принятии новой конституции.

В заключение рассмотрения вопроса об основах конституционной теории, надо отметить, что деятельность субъектов конституционного права по внедрению положений Конституции РФ в поведение граждан, должностных лиц, органов государственной власти и общественных объединений означает реализацию Конституции на практике, которая протекает в таких формах как: соблюдение, исполнение, использование и применение.

Соблюдение выражается в том, что субъекты конституционного права соотносят свое поведение с юридическими запретами (здесь характерной чертой является пассивность субъекта: он не совершает действий, запрещенных конституционными нормами).

Исполнение в отличие от соблюдения предполагает активное поведение субъектов, установленное нормами Конституции. Конституция РФ предусматривает три способа исполнения: 1) обязательность точного и единообразного исполнения норм Конституции субъектами права; 2) обязательность исполнения Россией международных договоров; 3) обязательность исполнения гражданами своих конституционных обязанностей.

Применение конституционных норм предполагает властное вмешательство государства в реализацию положений Конституции. Выделяют три способа применения норм конституции: 1) самостоятельное, т.е. обособленное от других применение субъектами норм конституции; 2) применение норм конституции совместно с другими нормами права; 3) использование конституционных норм для мотивировки судебных актов и для толкования других правовых норм.

### ***Вопросы для самопроверки знаний***

*Какими отличительными чертами обладает Конституция РФ 1993 года?*

*Каковы функции конституции?*

*Что включает в себя понятие «юридические свойства конституции»?*

*В чем конкретно проявляется такое юридическое свойство конституции как верховенство?*

*В чем проявляется прямое действие Конституции РФ?*

*Какие положения конституции РФ регулируют ее самоохрану, и в чем это проявляется?*

*Какие главы Конституции РФ практически не подлежат изменению и почему?*

*Каков порядок принятия конституционных поправок?*

*Кто является субъектами права на внесение предложений о поправках и пересмотре положений Конституции?*

*Каков порядок изменения ст. 65 конституции РФ?*

*С позиций возможности обновления норм Конституции РФ, на какие основные три группы их можно разделить?*

*В каких формах реализуются преимущественно нормы конституции на практике?*

## **5 Конституционный строй РФ**

### **5.1 Понятие конституционного строя**

Конституционный строй – способ организации государства, обеспечивающий полноценную реализацию конституционных прав и свобод, что предполагает, во-первых, не только формальное наличие, но и действенность политических и правовых институтов, выполняющих главную функцию конституционного государства – защиту прав и свобод граждан, и, во-вторых, – активное участие общества в принятии государственных решений. Возможно это лишь при условии высокой социальной активности, при наличии конкурирующих партий и оппозиции политического участия большинства, ассоциированного в различные общественные объединения, и в первую очередь, - в политические партии, конкурирующие друг с другом за электорат.

В сфере *политических* основ общественного строя Конституция регулирует общественные отношения, возникающие и развивающиеся по поводу осуществления государственной власти в обществе через специально создаваемые для этого политические организации, которые в совокупности образуют механизм политической власти (политическую систему).

В сфере *социальных* основ общественного строя Конституция регулирует социальные отношения, а в многонациональном федеративном государстве – и межнациональные отношения. В эту группу входят также отношения между трудом и капиталом, государством и личностью, отношения поощрения и охране брака и семьи, отношения в области экологии, здравоохранения, социального обеспечения и культуры.

В сфере *экономических* основ общественного строя Конституция регулирует тип собственности и статус ее отдельных форм, отношения, связанные с



производством, обменом, распределением и потреблением материальных и духовных благ, а также принципы руководства и управление экономикой.

Наличие в государстве Конституции не всегда означает установление конституционного строя, т.к. главной характеристикой конституционного государства является, прежде всего, приоритет прав и свобод личности и гражданина в социально-экономической и культурной политике государства.

Под основами конституционного строя России понимаются главные основы государства, его основные принципы, которые призваны обеспечить России характер конституционного государства. Его основу согласно Конституции РФ (ст.1) составляет:

- демократизм, выражающийся в народном суверенитете, разделении власти, идеологическом и политическом многообразии, признании и гарантировании местного самоуправления;

- правовое государство, воплощением которого должна стать полноценная реализация прав и свобод граждан;

- признание государством человека, его прав и свобод высшей ценностью;

- социальное рыночное хозяйство, в рамках которого в основном осуществляются производство и распределение товаров и благ;

- федерализм как территориальная форма государства и как территориальная демократия;

- суверенность России как государства;

- республиканская форма правления, предполагающая автономию и самоуправление республик как субъектов Федерации, но не их суверенитет, т.к. наделение субъектов федерации суверенитетом заставляет признать их потенциальное право на возможность выхода из Федерации.

Каждый конституционный принцип связан механизмом правового регулирования с другим принципом. В совокупности они конституируют государство как политическую организацию, и должны рассматриваться только во взаимосвязи друг с другом. Эти принципы могут дополнять и корректировать друг друга и, таким образом, все они находятся во взаимозависимости.

Закрепляя основы конституционного строя РФ, Конституция регулирует не все, а наиболее важные общественные отношения, характеризующие российскую государственность. Совокупность правовых норм, регулирующих эти отношения, образует государственно-правовой институт «Основы конституционного строя РФ», занимающий ведущее место в системе государственного права России. Специальных же комплексных нормативных правовых актов, которые бы развивали и дополняли конституционные характеристики российского государства, пока нет.

Значение конституционной формы закрепления основ конституционного строя заключается в том, что она обеспечивает провозглашение этих основ от имени народов России их государственной волей. Тем самым подчеркивается особая значимость конституционных основ, верховенство и обязательность для всех субъектов правоотношений, а также – обеспечивается их активное

воздействие на правовое регулирование всей системы общественных отношений.

Именно благодаря конституционному закреплению основ конституционного строя в систему их гарантий включаются как материальные, политические, социальные, так и правовые аспекты. В силу этого их реализация должна обеспечиваться российским государством. Однако Конституция автоматически не обеспечивает конституционный характер РФ. Для решения этой задачи требуется реализация на практике конституционных основ. В этом смысле Россия находится лишь на самом начальном этапе решения поставленной задачи.

Обобщая сказанное об основах конституционного строя, следует отметить, что под этим термином понимается, во-первых, находящаяся под защитой государства система принципов, определяющих и регламентирующих общественные отношения, являющиеся объектом конституционно-правового регулирования; во-вторых, общие основополагающие начала правовой регламентации отдельных подсистем конституционного строя, представляющие собой, в целом, систему социальных, экономических и политико-правовых отношений, устанавливаемых и охраняемых Конституцией и другими конституционно-правовыми актами государства. Иначе можно сказать, что конституционный строй – это такая организация государственной и общественной жизни, при которой государство является политической организацией гражданского общества, имеет демократический, правовой характер и в ней человек, его права и свободы признаются высшей ценностью, а их соблюдение и защита – основной обязанностью государства.

## **5.2 Основные элементы Конституционного строя**

*Политическая основа народовластия* выступает в качестве основного элемента конституционного строя. Статья 1 Конституции провозглашает Россию государством народовластия, или, иначе говоря, демократическим государством (народовластие в переводе с древнегреческого – демократия).

Каждая из двух категорий «народ» и «власть», составляющих понятие «народовластие», представляет собой сложное явление и требует специального рассмотрения. С юридической точки зрения, термин «народ» отождествляется с понятием «граждане» и определяется как принадлежность данной, ассоциированной в рамках единого государства, совокупности людей к соответствующему государству.

Власть представляет собой возможность распоряжаться или управлять кем-либо и чем-либо, подчинять своей воле других.

С возникновением государства возникает и государственная власть, выступающая как один из существенных признаков государства. Государственная власть имеет в качестве своих основных элементов общую волю и силу, способную обеспечить подчинение ей всех членов общества.

Правовая природа государственной власти состоит в принятии актов, имеющих обязательную силу и обеспеченных авторитетом, организационными

мерами и принуждением (в случае необходимости, что также обязательно должно быть установлено правовыми актами) со стороны государства.

Высшим выражением прямого осуществления государственной власти является народное волеизъявление через выборы и референдумы.

Государственная власть прямо не совпадает с народовластием и осуществляется особым аппаратом управления, который формируется по большей части без участия народа. Гораздо в большей степени народ участвует в управлении на местах.

Поскольку в демократическом государстве единственным источником власти и ее носителем выступает народ, то и признание народа в качестве верховного носителя всей власти является выражением народного суверенитета. Народный суверенитет означает право народа на самостоятельное использование власти. Народный суверенитет неделим, имеет и может иметь только одного субъекта – народ, который осуществляет свою власть как непосредственно, так и через органы государственной власти и органы местного самоуправления (ст. 3 Конституции Российской Федерации).

В зависимости от формы волеизъявления народа демократия бывает представительной и непосредственной.

Представительная демократия – осуществление народом власти через выборных полномочных представителей, которые принимают решения, выражающие волю тех, кого они представляют: весь город, население, проживающее на той или иной территории. Выборное представительство – важнейшее средство обеспечения подлинного народовластия. Его образуют избираемые народом государственные органы и органы местного самоуправления. Органы местного самоуправления включают в себя представительные органы, органы управления (местная администрация), а также различные органы территориального общественного самоуправления населения.

Непосредственная демократия – может быть выражена только через референдумы и свободные выборы. Референдум – согласно ФКЗ от 26 июня 2004 г. «О референдуме Российской Федерации» – всенародное голосование граждан России по законопроектам, действующим законам и другим вопросам государственного значения, он проводится на всей территории РФ.

*Экономическая основа народовластия* представляет собой следующий важный элемент конституционного строя России, хотя в Конституции РФ отсутствует напрямую формулировка, определяющая экономическую базу российского демократического государства. Однако ст.8 Конституции гарантирует единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержку конкуренции, свободу экономической деятельности, признаёт и защищает равным образом частную, государственную, муниципальную и иные формы собственности. Это дает основание считать, что экономическую основу РФ составляет многообразие форм собственности, в том числе, и частная собственность на средства производства.

Кроме того, в РФ также продолжает действовать Закон «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках» от 22 марта 1991г. Таким образом, экономическую основу конституционного строя

РФ составляет социальное рыночное хозяйство и рыночные отношения, участниками которых выступают частные субъекты хозяйствования, находящиеся между собой в отношениях конкуренции. Согласно Конституции все властные структуры страны должны поддерживать эту конкуренцию, а также принимать меры к предотвращению монопольных привилегий и осуществляет соответствующий контроль.

В названном выше Законе «О конкуренции...» определяются организационные и правовые основы предупреждения, ограничения и пресечения монопольной деятельности и недобросовестной конкуренции. Этот Закон направлен на обеспечение условий для создания и эффективного функционирования товарных рынков, на борьбу с местным сепаратизмом.

В ст. 9 Конституции говорится, что земля и другие природные ресурсы могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности. Они используются и охраняются государством как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории.

В Конституции закреплено, что граждане и их объединения могут в частной собственности иметь землю. Владение, пользование и распоряжение землей и другими природными ресурсами осуществляются их собственниками свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов иных лиц (ст. 36).

Конституция РФ устанавливает в ст. 35, что никто не может быть лишен своего имущества кроме как по решению суда. Принудительное отчуждение имущества для государственных нужд может быть произведено только при условии предварительного и равноценного возмещения.

В России отношения собственности, не предусмотренные Конституцией, регулируются Гражданским кодексом и иными законодательными актами РФ, а также законодательными актами всех субъектов федерации.

В целом, следует отметить, что Конституция РФ слабо прописывает основы конституционного строя России. Если для сравнения взять Конституцию Бразилии 1988г., определившую новый этап социального развития Бразилии после авторитарного правления военной диктатуры, то в ней можно найти целый раздел («Заглавие») «Экономический и финансовый порядок», в котором есть глава «Основные принципы экономической деятельности», состоящая из 12 статей, где устанавливаются такие важные принципы как принцип социальной функции собственности, принцип снижения региональных и социальных различий, поддержка государством маленьких бразильских компаний с государственным капиталом и т.д. Из чего следует, что Конституция Бразилии довольно подробно регулирует участие государства в управлении экономикой, контроле над монополиями и т.п.

*Институт прав и свобод человека и гражданина*, являясь важнейшим элементом конституционного строя РФ, определяет его суть: в ст.2 Конституции РФ 1993г. человек, его права и свободы рассматриваются в качестве высшей ценности, тем самым она декларирует свое понимание взаимоотношений государства и личности, выдвигая на первый план именно интересы личности.

Уважение к личности и ее защита является атрибутом конституционного государства, его обязанностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – указывается в Конституции РФ (ст.2) – обязанность государства.

Надо сказать, что связь между признанием человека, его прав и свобод высшей ценностью и конкретными правами и свободами человека и гражданина состоит в том, что если ст. 2 Конституции РФ (принцип взаимоотношений человека и государства) излагает этот принцип в негативной форме, т.е. с точки зрения возможного нарушения прав человека, имея в виду лишь объект защиты, то статьи Конституции, посвященные конкретным основным правам и свободам человека и гражданина, сформулированы более субъективно и в позитивной форме (например, в ст.22 Конституции указывается, что каждый имеет права на свободу и личную неприкосновенность и т.д.).

Признание человека, его прав и свобод высшей ценностью должно оказывать определяющее влияние не только на содержание основных прав и свобод человека и гражданина, но и на всю деятельность демократического государства, его компетенцию и потенциальные возможности. Конституционное государство базируется на народном суверенитете, который составляет одну из важнейших его основ. Между тем носитель этого суверенитета – народ – состоит из граждан, от которых, в конечном счете, и исходит вся власть.

В условиях конституционного государства народ становится демократически конституированным сообществом, сознательно ориентирующимся на защиту человека как высшей ценности и видящим в этом свой долг. Такая ориентация народа позволяет избежать последствий, которые являлись результатом умозрительной гипертрофии роли коллектива и государства и приводили к господству общего над частным, составляющем основу тоталитаризма. Народ, который перманентно не способен или не желает признавать ценность отдельного человека, отдельной личности и соответственно этому действовать, не может быть организован в подлинно демократическое общество даже с помощью разного рода юридических инструментов.

Таким образом, авторитет любой организации, включая и государство, по своей природе вторичен. Нет и не может быть признания ценности государства или любой другой организации, если при этом не признается высшая ценность человека и гражданина.

### **5.3 Принципы конституционного строя России**

Статья 10 Главы 1 «Основы конституционного строя» Конституции РФ впервые в истории конституционного права России устанавливает *принцип разделения государственной власти* на законодательную, исполнительную, судебную, органы которых являются самостоятельными. Государственную власть в России, как установлено в п. 1 ст. 11 Конституции РФ, осуществляют Президент России, Федеральное Собрание (Совет Федерации и Государственная Дума) РФ, Правительство России, суды России. Из этой формулировки вытекает, что классический принцип разделения власти на современном этапе

развития России осуществляется с особенностями, которые заключаются в выведении Президента РФ из системы исполнительной власти на самостоятельное место в системе высших органов государственной власти.

*Принцип самоуправления* реализуется через установление статьей 12 Конституции самостоятельности власти на местах. Самоуправление – это самоорганизация населения территориальной единицы для управления общими делами, решения жизненно важных вопросов.

*Принцип политического равенства*, означает в широком смысле равное распределение политической силы и влияния в рамках социума. Политическое равенство является базовым принципом конституционной демократии, т.к. оно гарантирует равенство всех индивидов, вне зависимости того, что включает в себя понятие «народ»: все голоса имеют одинаковый вес. В узком смысле под политическим равенством понимается равное распределение политических прав – право голоса, право быть избранным и т.д., что находит отражение в принципе «один человек – один голос», все голоса равноценны».

*Принцип идеологического и политического многообразия* раскрывается в ст. 13 Конституции РФ через отказ государства от одной идеологии. Деидеологизировав общественный и государственный строй, Конституция РФ 1993г. ликвидировала также и монополию одной партии. В этой статье закреплено, что в РФ признаются политическое многообразие, многопартийность. Общественные объединения равны перед законом. Ст. 30 Конституции обеспечивает право каждого на объединение, включая право создавать профессиональные союзы. В отличие от многолетней практики принудительного вступления в коммунистическую партию, советские профсоюзы и т.д., п. 2 этой статьи устанавливает, что никто не может быть принужден к вступлению в какое-либо объединение или пребыванию в нем.

*Принцип примата международного права над национальным законодательством* установлен с целью придания правового характера российскому государству: Конституция РФ 1993г. закрепила, что общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры РФ являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором России установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора (п. 4 ст. 15).

*Принцип гуманного взаимоотношения между государством и личностью* (ст.2), означающий признание высшей ценностью человека и его права, защита которых есть прямая обязанность государства.

*Принцип равноправия* (ст. 2); каждый гражданин на территории России обладает равными правами и обязанностями (п.2 ст.8).

*Принцип обязательности* соблюдения конституции органами государственной власти, местного самоуправления, а также – должностные лица, граждане и их объединения (п. 2 ст. 45). Для того чтобы законы исполнялись, они должны быть опубликованы. Неопубликованные законы не применяются. Любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения (п. 3 ст. 15).

### **Вопросы для самопроверки знаний**

*Что включает в себя понятие «конституционный строй»?*

*Чем конституционный строй отличается от государственного строя?*

*Что составляет основу конституционного строя?*

*В чем состоит значение конституционной формы закрепления основ конституционного строя?*

*Чем представительная демократия отличается от непосредственной?*

*Какие общественные отношения регулирует Конституция РФ в политической сфере?*

*Какие общественные отношения регулирует Конституция РФ в социальной сфере?*

*Какие статьи Конституции РФ 1993г, а также – федеральные законы регулируют экономическую основу народовластия?*

*Что является атрибутом конституционного государства?*

*Каковы основные принципы конституционного строя России?*

## **6 Конституционный статус как базовый элемент конституционного права**

### **6.1 Понятие конституционного статуса**

Категория конституционного статуса свидетельствует о том, что конституционное право изучает не столько сущностные и функциональные характеристики государства, сколько институциональные аспекты его устройства, поэтому нередко его называют статусным правом (в этом случае значение понятий «институт» и «конституция» совпадают – они означают «установление»). Те государственные институты, которые отражены в нормах конституционного права и регулируются ими, приобретают форму конституционно-правового статуса<sup>1)</sup>.

Несмотря на то, что понятия «институт» и «статус» в конституционном праве взаимосвязаны и близки, они, тем не менее, различны. Термин «институт» имеет строго нормативную направленность, поэтому он всегда формален. Институт как совокупность конституционно-правовых норм, регулирующих однородные общественные отношения, всегда ограничен рамками права. Конституционно-правовой статус же охватывает не только формализованное право, но и весь спектр конституционно-правовых отношений, которые складываются по поводу конкретного предмета регулирования. Таким образом, институт в конституционном праве – это установление, а статус – положение, определяемое стандартизированным действием (функцией) и поведением.

<sup>1)</sup> См.: Богданова, Н.А. Категория статуса в конституционном праве // Вестник МГУ. - Серия 11 «Право». - 1998. - № 3.

<sup>2)</sup> Там же. С.10.

В качестве соотношения статуса и института в конституционном праве рассмотрим пример конституционно-правового статуса государства. Например, правовую сущность государства можно раскрыть, во-первых, через его статус, выраженный основными характеристиками, данными в конституции (ст.1,7,14): демократическое, федеративное, правовое, социальное, светское и т.д., во-вторых, через основные правовые институты (институт президентства, парламентаризма и т.д.). Раскрыть конституционно-правовой статус государства без анализа института государственной власти невозможно<sup>2)</sup>.

Вместе с тем институт государственной власти, являясь универсальным в конституционном праве, проявляется в статусе каждого субъекта конституционно-правовых отношений. Например, для конституционно-правового статуса личности необходимы нормы данного института, закрепляющие права граждан по участию в осуществлении государственной власти. В качестве еще одного примера можно привести соотношение нормативного статуса парламента и института законодательного процесса: здесь наиболее полно проявляется сочетание статичной стороны статуса и динамичной стороны института. Поскольку таких примеров множество, то можно заключить, что нормативные статусы субъектов конституционно-правовых отношений являются основными правовыми конструкциями конституционного права, обладающими устойчивостью и высоким уровнем нормативного обобщения.

Статус может быть выражен в нескольких формах, это зависит от того, какую роль он играет в конституционно-правовых отношениях:

- в форме устойчивости;
- относительного постоянства;
- внутренней согласованности;
- системообразующей значимости<sup>1)</sup>.

Устойчивость конституционно-правового статуса означает его формализацию в виде совокупности конституционно-правовых норм.

О постоянстве статуса можно говорить тогда, когда отношения приобретают нормативную форму и подлежат правовой регламентации как постоянных отношений, что не исключает невозможность изменения отдельных элементов статуса. В целом же постоянство и устойчивость придают статусу своего рода статичность.

Внутренняя согласованность проявляется во взаимосвязи и взаимозависимости отдельных элементов статуса.

Системообразующая значимость заключается в том, что конституционно-правовой статус следует рассматривать не только как статичную единицу конституционного права, но как средство соединения, связи различных субъектов конституционно-правовых отношений.

Носителями конституционно-правового статуса являются субъекты конституционного права (социальные и национальные общности, народ, государство и его составные части и т.д.).

---

<sup>1)</sup> См.: Богданова, Н.А. Категория статуса в конституционном праве //Вестник МГУ. - Серия 11 «Право».- 1998.- № 3.- С.10-11.



В своем правовом выражении конституционно-правовой статус – это базовая структурная часть конституционного права, закрепляющая правовое положение субъектов конституционно-правовых отношений. В связи с этим необходимо уточнить содержание часто встречаемых в нормативных актах понятий: конституционно-правовой статус и юридический статус. Конституционно-правовой статус – понятие более широкое, т.к. оно составляется из нормативных характеристик субъекта правоотношений, закрепленных в Конституции.

Однако конституционно-правовой статус включает нормы не только Конституции, но и других источников конституционного права. Как правило, конституционно-правовой статус многосторонен и учитывает родовые (т.е. фундаментальные) признаки субъекта. Юридически статус выступает по отношению к конституционно-правовому статусу как один из его видов: он всегда конкретен, детален, разносторонен, динамичен. Его основу, как правило, образуют конституционные нормы, а также наиболее значимые нормативно-правовые акты, имеющие конституционный уровень. Взаимосвязь конституционно-правового и юридического статуса зависит: во-первых, от сферы общественных отношений, в которой проявляет себя конкретный субъект (например, орган конституционного контроля – в сфере конституционно-правовых отношений, а судебный орган общей юрисдикции – в сфере гражданского и уголовного судопроизводства; во-вторых, – от объема нормативного регулирования правового положения того или иного субъекта правоотношений (так, до принятия ФЗ «О политических партиях» от 2001г. конституционное регулирование политических партий было сведено лишь к декларированию принципа политического плюрализма в ст. 13 Конституции РФ 1993г.).

Нормативный конституционно-правовой статус следует отличать от фактического статуса, под которым понимается реальное положение субъекта конституционно-правовых отношений в связи с применением норм конституционного права в конкретных социально-политических условиях. Устойчивость фактического статуса во многом зависит от внешних условий, а также от наличия (степени разработанности и т.д.) механизма реализации нормативного статуса. Поэтому фактический статус субъекта конституционного права часто становится проблемой практической политики.

Н.А. Богданова, кроме вышесказанного, включает в понятие конституционно-правового статуса доктринальный элемент: теоретическая конструкция, соединяющая нормативные характеристики, теоретическое представление, и реальную практику реализации правовых установлений<sup>1)</sup>. Условно конституционно-правовой статус можно именовать и доктринальным статусом, т.к. будучи результатом широкого теоретического обобщения, он становится научной

---

<sup>1)</sup> См.: Богданова, Н.А. Категория статуса в конституционном праве //Вестник МГУ. - Серия 11 «Право».- 1998.- № 3. С.5.

категорией помогающей раскрытию содержания и смысла правового состояния того или иного субъекта.

В целом, под конституционно-правовым статусом понимается положение субъекта конституционного права, оформленное конституционным законодательством, отсюда и складывание понятий – «конституционно-правовое положение» личности, президента и т.п.

## 6.2 Структура и содержание конституционно-правового статуса

Понятие конституционно-правового статуса применяется в законодательстве и юридической литературе к различным субъектам конституционного права. Так, в Конституции РФ 1993г. статус употребляется множество раз: статус республики, статус 6 видов наименований субъектов РФ (ст.67), конституционно-правовой статус субъекта РФ (ст. 137) и т.д. Ряд Федеральных законов регулируют статус различных субъектов, например, ФЗ «О статусе депутата Совета Федерации и депутата Государственной Думы ФС РФ» устанавливает и регулирует статус членов Федерального Собрания РФ, статус избирательных комиссий, комиссий референдума регулирует ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ» и т.д. Очень часто понятие «статус» употребляется в конституционном праве применительно к личности, гражданину, лицу без гражданства, общественным объединениям и т.п.

Вопрос о структуре конституционно-правового статуса решается с двух позиций: сторонники узкого подхода относят к нему лишь права и обязанности (если речь идет о личности), или компетенцию, полномочия (если речь идет об органах власти и некоторых др. субъектах); сторонники широкого подхода расширяют содержание статуса за счет включения в него не только, функций, прав, обязанностей, компетенцию и т.д., но и других элементов субъекта (элементы могут быть самыми разными, в зависимости от вида субъекта), правовое положение которого определяется. Например, статус личности, включающий в себя элементы прав, свобод и обязанностей, дополняется институтами гарантий прав и свобод, гражданства, институтом общей правоспособности и т.п., которые исполняют роль «подготовительного этапа» реализации прав на практике.

Конституционно-правовой статус органов государственной власти имеет еще более сложную структуру, в которой, по меньшей мере, можно выделить следующие элементы:

- политическая и государственная характеристики органа государства;
- место того или органа в общей и дифференцированной (подсистемы и т.д.) государственной системе, их соотношение;
- основы взаимоотношений различных государственных органов;
- принципы организации и деятельности государственных органов;
- основы компетенции;
- виды правовых актов государственных органов. Такое более широкое толкование конституционно-правового статуса позволяет всесторонне дать

наиболее полную характеристику субъектам конституционно-правовых отношений, с вычлениением его юридических свойств и связей.

В структуре конституционно-правового статуса Н.А.Богданова<sup>1)</sup> выделяет несколько основных элементов, которые представляют собой обобщенные и универсальные подходы к характеристике любого субъекта конституционно-правовых отношений. В первую очередь, речь идет о *месте, социально-политической роли субъекта* в обществе и государстве и его *назначении*. Такая характеристика субъекта, содержащаяся в статусе, помогает раскрыть его взаимоотношения с обществом и государством в целом, и с его отдельными структурами. Данный элемент обращает внимание на функции и социальную значимость субъекта. Например, место человека в обществе определяется приоритетными конституционными принципами (принцип плюрализма, равноправия и т.д.), которые выявляют соотношение интересов государства и гражданина. Личность может быть либо свободной, либо подавляемой, что и отражает первый элемент статуса.

*Общая правоспособность*, рассматриваемый как элемент статуса, раскрывает правовые связи субъекта, которые служат основанием для обладания правами и несения обязанностей. Этот элемент часто соединяет правоспособность и дееспособность субъектов конституционного права в их правосубъектность. Общая правоспособность нуждается в уточнении применительно к различным видам субъектов конституционного права. Например, в конституционно-правовом статусе личности она проявляется через правовую связь человека с государством, которое может быть выражено различным состоянием: гражданство, безгражданство, иностранное гражданство и т.д. Возможна и дальнейшая конкретизация данного состояния – статус переселенца, беженца и т.д.

Правосубъектность государства связана в первую очередь с государственным суверенитетом. Если он каким-то образом нарушается, то возникает существенное различие между правоспособностью и дееспособностью (в обычном состоянии они почти не различаются – обладающий правоспособностью, обладает и дееспособностью): сохраняя правоспособность, государство ущемлено в своей дееспособности. Например, расширение СССР накануне второй мировой войны путем включения в нее новых государств (государства Прибалтики и др.) лишило их суверенитета, заменив федеративными связями. Здесь дееспособность государства заменилась дееспособностью федеративной единицы, а правоспособность осталась прежней. Но в целом, конституционно-правовой статус данного государства изменился<sup>2)</sup>.

Общая правоспособность государственных органов всегда выступает в форме правосубъектности. Этот элемент по отношению к государственному органу (как субъекту конституционного права) проявляется в качестве его юридической легитимации, что может означать, во-первых, учреждение того или иного государственного органа, во-вторых, определение его статуса в

---

<sup>1)</sup> Богданова, Н.А. Категория статуса в конституционном праве //Вестник МГУ. - Серия 11 «Право».- 1998.- № 3. С.15-16.

<sup>2)</sup> Там же С.17.

нормативном акте, в-третьих, его формирование, смену состава или упразднение, реализуемые в установленном правовом порядке.

*Права и обязанности или компетенция и ответственность* как элемент конституционно-правового статуса указывает на цель правового установления конституционно-правового субъекта, т.к. права и обязанности являются статусными атрибутами многих субъектов конституционного права: личность и гражданин, объединения граждан, высшие органы власти и т.д. Гражданин и человек наделены множеством прав и обязанностей, однако в конституционно-правовой статус личности входят только те права, которые закрепляются конституционным законодательством, поэтому их называют основными правами. Они отличаются от других прав тем, что через них опосредуются отношения и связи между индивидом и государством, поэтому основные права воспринимаются как главные социальные ценности нации.

Применительно к государственным органам этот элемент статуса (компетенция и ответственность) означает возможность для субъектов конституционно-правовых отношений исполнения той социально-политической роли и тех функций, которые предусмотрены конституционным законодательством данной страны. Сфера или направление деятельности, в которой складываются полномочия отдельного субъекта конституционно-правовых отношений, называется предметом ведения. А неудовлетворительные последствия реализации полномочий могут повлечь правовую ответственность субъекта. Поэтому элемент конституционно-правового статуса государственных органов «права и обязанности» выступает в качестве сложного образования, соединяющего в себе предметы ведения полномочия и ответственность.

*Гарантии устойчивости реальности правового состояния субъекта* – элемент, включающий в себя правовые условия, средства и способы, обеспечивающие безопасное и стабильное развитие государства. Под правовыми условиями и способами понимается обеспечение того уровня жизни, который способствовал благосостоянию нации; охрана статуса субъекта конституционно-правовых отношений; защита, связанная с восстановлением тех или иных элементов правового состояния субъекта.

Таким образом, значение конституционно-правового статуса заключается в следующем:

-помимо конституционно-правовых институтов нормы конституционного права объединяются в конституционно-правовые статусы различных субъектов данной отрасли права;

-доктринальный конституционно-правовой статус, расширяющий содержание правового положения субъектов конституционного права, помогает связать воедино нормативную и фактическую стороны характеристики субъектов конституционного права;

-нормативные и теоретические основы, заложенные в конституционно-правовом статусе, служат фундаментом для отраслевых статусов<sup>1)</sup>.

---

<sup>1)</sup> Богданова, Н.А. Категория статуса в конституционном праве //Вестник МГУ. - Серия 11 «Право».- 1998.- № 3. С.17-18.

### 6.3 Конституционные принципы законности как элемент конституционно-правового статуса

Законность – один из универсальных общеправовых принципов, основным содержанием которой является требование соблюдения Конституции, конституционных законов и соответствующих им нормативных актов как юридическими, так и физическими лицами. Юридическая формулировка этого принципа содержится в статьях 4 Конституции РФ («Конституция и федеральные законы имеют верховенство на всей территории РФ») и 15 («Конституция имеет высшую юридическую силу, прямое действие...»). К их числу следует отнести:

- принцип верховенства Конституции;
- принцип прямого действия Конституции;
- принцип всеобщей обязательности требований Конституции и законов;
- принцип обязательного официального опубликования законов;
- принцип обязательного официального опубликования нормативных правовых актов, которые в той или иной мере затрагивают права и свободы человека и гражданина;
- принцип примата международного права в отношении национального законодательства.

Исходя из общих норм статьи 15 Конституции Российской Федерации, можно сформировать, по меньшей мере, шесть главных принципов, которые в совокупности образуют основу понятия законности в современной России:

- принцип обязательного официального опубликования законов;
- принцип обязательного официального опубликования нормативных правовых актов, затрагивающих права и свободы человека и гражданина;
- принцип примата прав и свобод человека и гражданина в законодательстве и правоприменительной практике;
- принцип непосредственного действия прав и свобод человека и гражданина;
- принцип гарантирования государственной защиты прав и свобод человека и гражданина;
- принцип гарантирования судебной защиты прав и свобод человека и гражданина.

Нижеперечисленных принципы также составляют основы конституционного строя и находят отражение в нормах Конституции:

- принцип конституционного регулирования основ федеративного устройства Российской Федерации;
  - принцип двухуровневого законодательства;
  - принцип прямого действия федеральных законов в сфере исключительного ведения Федерации и совместного ведения Федерации и ее субъектов;
-

- принцип разделения законодательных полномочий Российской Федерации и ее субъектов в соответствии с предметами ведения Федерации и ее субъектов;
- принцип конституционности федеральных законов;
- принцип прямого действия законных правовых актов Президента Российской Федерации;
- принцип верховенства законных правовых актов Президента Российской Федерации в отношении законодательства субъектов Российской Федерации;
- принцип верховенства и прямого действия законных актов Правительства Российской Федерации на всей территории РФ;
- принцип прямого действия постановлений палат Федерального Собрания по вопросам, отнесенным к их исключительному ведению;
- принцип ограничения круга субъектов права законодательной инициативы;
- принцип равенства каждого перед законом и судом;
- принцип презумпции невиновности. Принцип однократности осуждения за одно и то же преступление;
- принцип государственной охраны прав потерпевших от преступлений и злоупотреблений властью;
- принцип запрета обратной силы закона;
- принцип осуществления правосудия только судом;
- принцип состязательности и равноправия сторон в судопроизводстве;
- принцип толкования Конституции Российской Федерации и признания неконституционности законов и иных нормативных правовых актов в процессе конституционного судопроизводства;
- принцип самостоятельности местного самоуправления.

Таким образом, конституционные принципы законности определяют основы Конституционного строя Российской Федерации, систему федеративного устройства, федеральных органов государственной власти и местного самоуправления.

### ***Вопросы для самопроверки знаний***

*В чем состоит различие понятий «институт» и «статус»?*

*Покажите пример взаимосвязи института и статуса.*

*В каких формах может быть выражен статус?*

*Чем конституционно-правовой статус отличается от юридического?*

*Что означает понятие «фактический статус»?*

*Приведите примеры применения термина конституционно-правового статуса в конституционном праве.*

*Какие элементы можно выделить в статусе какого-либо органа государственной власти?*

*Что означает общая правоспособность как один из основных элементов конституционно-правового статуса?*

*Что включает в себя гарантии устойчивости реальности правового состояния субъекта как элемент статуса?*

*Какая статья Конституции РФ устанавливает принцип прямого действия и как он может действовать на практике?*

*Какое значение имеет учение о статусе в конституционном праве?*

*Приведите примеры конституционно-правовых принципов законности в качестве элемента конституционно-правового статуса.*

*С помощью каких конституционных принципов можно раскрыть содержание понятия конституционной законности?*

*Раскройте содержание принципа запрета обратной силы законы. Каковы последствия возможного применения этого принципа?*

## **7 Конституционно-правовой статус Российской Федерации**

### **7.1 Понятие и структура конституционно-правового статуса российского государства**

Под конституционно-правовым статусом государства понимается его правовое положение, оформленное конституционным законодательством.

РФ была образована в результате роспуска СССР, что наложило отпечаток и на её правовое и на фактическое положение: так, в состав СССР входили наряду с одиннадцатью унитарными республиками четыре сложносоставные (РСФСР, Азербайджанская ССР, Узбекская ССР, Грузинская ССР). Одна и единственная из этих четырёх республик называлась федеративной – РСФСР, в состав которой входили 16 автономных республик, 6 краёв, 5 автономных областей, входивших в состав краёв, 10 национальных округов, 49 областей (всего 86 федеративных единиц).

По Конституции СССР 1977г. союзная республика представляла собой суверенное социалистическое государство (ст.76); за каждой союзной республикой сохранялось право свободного выхода из СССР (ст. 72).

Согласно ныне действующей Конституции российское государство признано демократическим, федеративным, правовым, республиканским (ст. 1), социальным (ст.7), светским (ст.14) государством. Все эти шесть элементов определяют структуру конституционно-правового статуса российского государства. Если сравнить статус РФ со статусом РСФСР, то окажется, что он несколько усложнился: появился еще один вид федеративной единицы – город федерального значения.

Некоторые элементы статуса можно было выделить и в прежнем государственном устройстве России – республика (как форма правления), которая была образована еще до Октябрьской революции сразу же после падения царского режима. А вот термин федеративного государства появляется лишь в Конституции 1993г., хотя начало строительству советской федерации было положено еще в 1918 г. Примечательно, что во всех советских конституциях речь шла не о федеративном, а о национально-территориальном устройстве СССР.

В Конституции РФ 1993г. говорится о государстве с республиканской формой правления (ст. 1), под которой понимается такой способ организации института главы государства, который предполагает выборность этого института либо непосредственно населением, либо путем не прямых выборов. Тем самым однозначно исключается монархия как на уровне России, так и в отдельных ее субъектах. В то же время не исключается Республика Советов, поскольку республика допускает подобную форму правления, хотя Конституционное право РФ не определяет юридического содержания термина «форма правления».

В России Республика Советов юридически характеризовалась наличием коллегиальной главы государства – Президиума Верховного Совета РСФСР, который избирался Верховным Советом. В настоящее время глава государства – Президент РФ – избирается гражданами путем прямых выборов.

В современном мире республики различаются по месту главы государства в механизме государственной власти и делятся соответственно на парламентские, президентские и смешанные. В парламентских республиках юридическая глава государства не относится ни к одной из трех ветвей власти. Он не обладает реальной государственной властью, его компетенция значительно ограничена (ФРГ, Италия). Президентские республики (США), основаны на включении главы государства в структуру исполнительной власти, которую он возглавляет непосредственно, несет ответственность за ее деятельность. Глава государства в этих странах обладает большой реальной государственной властью в силу того, что возглавляет не только государство, но и исполнительную власть. Наконец, в ряде стран (Франция, ее бывшие колонии и т.д.) существуют смешанные республики, для которых характерно обладание главой государства элементами исполнительной власти при решающей роли правительства в осуществлении исполнительной власти. Российская республика согласно Конституции 1993г. юридически не является президентской, так как глава государства выведен из системы исполнительной власти, кроме того, ст.11 подчеркивает, что государственную власть в РФ осуществляет Президент РФ наряду с высшими органами трех ветвей власти – законодательной, исполнительной, судебной. Трудно говорить пока и о смешанной форме правления в России, так как Правительство РФ до недавнего времени (т.е. до президентских выборов 2008г.) не являлось центром принятия решений или – исполнительной власти. Постоянно расширявшийся объем полномочий президентской власти за период введения этого политико-правового института и вплоть до марта 2008г. скорее говорил о том, что в РФ складывалась президентская республика, для которой характерно сосредоточение огромной власти в руках президента как главы государства, который согласно Конституции РФ 1993г. не входит в систему разделения власти.

В теории и практике конституционного права России проблема взаимодействия взаимовлияния отдельных элементов конституционно-правового статуса государства нередко бывает трудноразрешимой. Может ли государство быть демократическим, если конституционно провозглашенный принцип раз-



деления власти на практике слабо реализуется, иначе говоря, если исполнительная власть доминирует над законодательной и судебной?

## 7.2 Конституционные характеристики РФ

Демократическое, правовое, социальное и светское государство – эти конституционно-правовые характеристики несут в себе значительную долю идеологии, так как их содержание позитивным конституционным правом не определяется, а для того, чтобы они работали на практике Конституционный Суд РФ должен дать юридическое толкование этим элементам конституционно-правового статуса РФ, чего до сих пор нет.

*Демократическое государство* следует понимать как собирательное понятие, которое раскрывается через названные элементы, хотя и не исчерпывается ими. Демократическим может быть и децентрализованное унитарное государство, и конфессиональное государство (например, Ватикан).

В российском конституционном праве понятие «демократическое государство» может быть понято и в узком смысле: стремление отделить статус нынешнего государства от статуса государства как давнего (досоветского), так и недавнего (советского) прошлого, которое характеризовались сначала как империя (монархическое государство), затем – государство диктатуры пролетариата, общенародное государство. С этой точки зрения, демократическое государство означает стремление к расширению социальной базы политического участия в принятии важных политических решений, а также – обязательство государства действовать в рамках демократического политического (государственного) режима (свободные выборы, многопартийность, осуществление народовластия и т.д.). Однако фактически РФ с трудом вписывается в статус демократического государства, о чем свидетельствуют следующие факторы:

- длительная война (1994-2004) с частью своих граждан (Чечня), неснятые угрозы террористических актов, что говорит о массовом нарушении прав и свобод человека и гражданина;

- отказ от обеспечения и защиты ряда конституционных прав граждан в экономической сфере (право на труд и вознаграждение за него без какой бы то ни было дискриминации, право на жилище и др.);

- практическое игнорирование правоохранительными органами п.2 ст.22 Конституции РФ, устанавливающего, что арест и заключение под стражу производится только по судебному решению, а до судебного решения лицо не может быть задержано на срок более 48 часов;

- ограничение избирательных прав граждан с 2004г. путем отмены избрания глав администраций субъектов Федерации, образованных по территориальному принципу;

- частое нарушение конституционного законодательства несоответствием принимаемых (с 1993 по 1999гг. было принято свыше 50 тыс. законов, нормативно-правовых актов, противоречащих Конституции) правовых актов Конституции РФ;

-отсутствие законодательства, устанавливающего и регулирующего статус официальной оппозиции;

-сильная зависимость судов от исполнительной власти в процессе рассмотрения дел и в вынесении решений и т.д.

Поэтому речь может идти лишь о формально демократическом государстве, в котором еще не созданы действенные гарантии исключения авторитарного режима.

*Правовое государство* – важнейшая характеристика Российской Федерации. Тезис о правовом государстве закреплен в п. 1 ст. 1 Конституции РФ, хотя позитивное конституционное право развитых стран избегает конституционного или законодательного закрепления понятий, содержание которых имеет доктринальный характер и может быть истолковано по-разному. Поэтому обычно характеристики государства как правового используются в доктрине, а не в юридических документах. При переносе их в область права происходит трансформация в соответствии с требованиями формы права. Например, в Основном Законе ФРГ 1949г. нет буквального понятия «правовое государство» но есть следующее положение: «Законодательство связано конституционным строем, исполнительная власть – законом и правом» (ст. 20). Тем самым, без использования научного понятия «правовое государство», германский Основной Закон закрепляет главное содержание этого понятия, переводя его из категории политической в категорию юридическую.

Правовое государство предполагает, что закон и право являются основным регулятором общественных отношений. При этом государство не порождает законы, а оформляет через них волю народа, будучи само связано законом. Концепция правового государства ставит границы для государства и его органов: законодатель не может творить законы произвольно, он должен это делать в рамках положений Конституции, устанавливающих и регулирующих права и свободы человека и гражданина, исполнительная и судебная власти должны действовать в рамках конституции и законов. Конституция же, объявив государство правовым, ставит его в прямую зависимость от закона. Это проявляется в том, что государство обязано реализовывать все права и свободы человека и гражданина; органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане, группы людей их объединения обязаны соблюдать Конституцию и законы, в то время как в России на практике эта обязанность соблюдается редко и слабо; не определен круг вопросов, по которым принимаются законы о правовом государстве, что позволяет регулировать законами любые вопросы государственной и общественной жизни по усмотрению органов власти.

Кроме того, конституционно-правовое закрепление правового государства имеет определенные изъяны, самым существенным из которых является размытость пределов власти и компетенции государственных органов. Хотя ст. 10 Конституции РФ устанавливает разделение власти и самостоятельность государственных органов, но не решена другая часть проблемы: до каких пор или пределов самостоятельны государственные органы. Поскольку с точки зрения конституционного права Президент РФ не относится ни к одной из ветвей вла-

сти, постольку ни одна из них не может установить пределы власти Президента РФ. Попытки решения этого вопроса Государственной Думой ФС РФ воспринимаются в публичной политике как покушение на прерогативы главы государства.

В советское время не удалось сосредоточить законодательство в одном государственном органе. Президиумы Верховных Советов СССР и РСФСР издавали указы, которые зачастую имели силу закона. Конституция РФ 1993г. позволяет обходить законодателя через Указы Президента РФ и Постановления Правительства РФ, если они не противоречили Конституции и Федеральным законам. В результате, переплетение законодательных функций порождает множество коллизий и противоречий между ветвями власти, в то время как институт делегированного законодательства не получает до сих пор должного развития.

Сильное отрицательное влияние на реализацию идеи правового государства оказали неправовые и неконституционные акции в 1991 и 1993 гг., связанные с насильственным прекращением действия двух Конституций: союзной и российской.

*Социальное государство* – разновидность государства с развитой системой социального обеспечения, гарантирующей минимальный уровень жизни и снижение социального риска для наемных работников. Термин социального государства был введен в научный оборот в XIX в. немецким мыслителем Л.фон Штайном. Впервые социальный характер государства был провозглашен в Конституции ФРГ 1949г., политика которой в послевоенный период была направлена на исключение или минимизацию неоправданных социальных различий, на устранение препятствий экономического и социального порядка, ограничивающих свободное развитие граждан из различных слоев населения.

Истоки социального государства восходят к социальной политике, зародившейся в далеком прошлом. Еще в древности многие правители, например римские цезари, заботились о наиболее бедных гражданах, о предоставлении плебсу «хлеба и зрелищ». Однако основное бремя обеспечения слабых и обездоленных лежало в то время на семьях и общинах. Индустриализация, урбанизация и индивидуализация общества, бесконтрольное развитие капитализма разрушили традиционные формы социального обеспечения, обострили социальные противоречия и классовую борьбу. Решение этого вопроса потребовало резкого расширения объектов социальной политики и превращения ее в одно из ведущих направлений государства, что способствовало укреплению демократии, с одной стороны, и усилению роли государства в управлении экономикой, - с другой. Идея социального государства стала находить свое нормативное выражение особенно интенсивно в послевоенных конституциях Запада, материальной предпосылкой чего явился высокий уровень экономического развития ведущих западных стран, позволяющий обеспечивать прожиточный минимум большей части нуждающихся.

В советских конституциях идея социального государства заменялась концепцией социализма. Государство характеризовалось как социалистическое, но юридического развития эта теория на практике не получила.

Смысл концепции социального государства состоит в рассмотрении государства как одного из, хотя и главных, но общественных институтов («главная ценность – человек»). Элементами социальной государственности, например, согласно германскому Основному Закону 1949г. являются:

- достойный человека прожиточный минимум;
- социальное равенство, понимаемое как равные возможности;
- социальное обеспечение;
- общий подъем благосостояния.

В российском конституционном праве эта концепция только разрабатывается, к сожалению, она пока не наполнена юридическим содержанием. Ст. 7 Конституции РФ 1993г. гласит, что «политика социального государства направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека». Но о каких условиях идет речь – не уточняется. Ясно, что, прежде всего, это касается материальных условий. Нищий не может вести достойную человека жизнь и быть свободным. В п.2 ст. 7 Конституции РФ идея социального государства несколько конкретизируется:

- охрана труда и здоровья людей;
- установление гарантированного минимального размера оплаты труда;
- обеспечение государственной поддержки семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан;
- развитие системы социальных служб и другие гарантии социальной защиты.

Обращает на себя внимание несоответствие п.1 и п.2 ст.7: в п.1 речь идет о том, что государство создает условия для достойной жизни, а в п.2 безличностно перечисляются процессы, характерные для социального государства: охраняются, устанавливаются, развиваются и т.д., отсутствует положение о конечном результате, т.е. каким образом, какими средствами и т.п. может быть достигнута достойная жизнь.

Концепция социального государства нашла частичное юридическое закрепление также в социально-экономических правах Конституции 1993г. (ст.34-37, 39-43 и т.д.). Однако в целом пока нет еще ни осознания, ни адекватного закрепления тех обязанностей государства, которые вытекают из его социального статуса, фактически наблюдается отход от теории и практики социального государства. Из четырех названных выше критериев социальной государственности, сейчас в РФ фактически нет ни одного относительно удовлетворяющего потребности большинства. В то время как при социализме, был хотя бы тот уровень социального обеспечения граждан, который позволял им психологически чувствовать более уверенным в завтрашнем дне, чем сегодня (бесплатное высшее образование, относительно удовлетворительное здравоохранение и т.д.).

Социальное государство осуществляет свои цели и принципы в форме правовой государственности, однако идет значительно дальше по пути гуманизации общества: стремится расширить права личности и наполнить правовые нормы более справедливым содержанием. Следует, однако, отметить, что меж-

ду правовым и социальным государством есть как общие черты, так и особенные, вносящие противоречие между ними.

Общность черт состоит в том, что и правовое, и социальное государство призваны обеспечивать благо индивида: первое – физическую безопасность граждан по отношению к власти и друг к другу, индивидуальную свободу и основополагающие, главным образом, гражданские и политические права личности с помощью установления четких границ государственного вмешательства и гарантий против деспотии, второе – социальную безопасность, материальные условия свободы и достойного существования каждого человека.

Противоречия между ними проявляются в том, что правовое государство по своему замыслу не должно вмешиваться в вопросы распределения общественного богатства, обеспечения материального и культурного благосостояния граждан. Социальное же государство непосредственно занимается этим, хотя и стремится не подрывать такие основы рыночного хозяйства, как частная собственность, конкуренция, предприимчивость, индивидуальная ответственность и т.п. и не порождать массовое социальное иждивенчество.

В отличие от социализма советского типа, который пытался установить благополучие всех с помощью уравнительного распределения благ, социальное государство ориентируется на обеспечение каждому достойных условий жизни в первую очередь в результате повышения эффективности производства, индивидуальной ответственности и активности.

*Светское государство* из рассматриваемых элементов статуса российского государства является наиболее реализованным в правовом и фактическом отношении конституционным тезисом. В России религиозные объединения отделены от государства, и ни одна из религий не является государственной или обязательной.

Если в царской России императором могло быть лицо только православного вероисповедания, а управление церковными делами осуществлял Святейший Синод, учреждаемый императором (акты этого органа являлись источниками права), то в результате февральской революции 1918г. Декрет СНК РСФСР «Об отделении церкви от государства и школы от церкви» превратил российское государство в светское. Церковь была отделена от государства. Из всех официальных документов изъяли указание на религиозную принадлежность или отсутствие таковой. В Советской республике произошло жесткое отделение школы от церкви: было запрещено преподавание религиозных вероучений в государственных, общественных и частных учебных заведениях, где преподавались общеобразовательные предметы; церковное имущество было объявлено народным достоянием, а религиозные организации лишались гражданской правосубъектности, потеряв статус юридических лиц. Последующее развитие показало, что церковное право, особый статус православия с вытекающими для людей последствиями фактически, были заменены партийным правом и особым статусом партии.

Современное конституционное право сохранило линию на отделение религиозных объединений от государства и светский характер государства, отказавшись в то же самое время от революционных крайностей. Религиозные

объединения в РФ вправе получать поддержку от государства, а последнее обязано это делать.

### **7.3 Особенности конституционно-правового установления принципа разделения власти в РФ**

Одним из основополагающих принципов конституционализма, согласно которому единая государственная власть подразделяется на самостоятельные и независимые друг от друга ветви – законодательную, исполнительную и судебную – является принцип разделения власти. Уже древние римляне пытались разделить власть на законодательную и исполнительную. Это делалось для того, чтобы государственное управление обществом не было сосредоточено в руках одного лица или органа.

Наибольший вклад в развитие теории разделения власти внесли Дж.Локк и Ш.Монтескье, Ж.-Ж.Руссо, которые считали, что власть должна быть рассредоточена между законодательными, исполнительными и судебными органами власти. С тех пор идея разделения власти превратилась в целостную и весьма привлекательную теорию, с успехом претворяемой на практике. Так, отцы-основатели американской конституции дополнили эту теорию оригинальной доктриной разделения власти, предусматривающей систему «сдержек и противовесов», что, по их мнению, не должно допускать преобладающего влияния какого-либо органа власти. Разделение власти, по их мнению, должно обеспечить достижение трех политических целей: демократии, ограниченного государства и общенациональной власти.

Трудности реализации принципа разделения власти в России объясняются тем, что долгое время теория разделения власти рассматривалась советской наукой как буржуазная и по этой причине отвергалась. Это объяснялось тем, что в основу советской концепции государственной власти были положены взгляды К.Маркса, Ф.Энгельса и Ленина, рассматривающих механизм государственной власти в качестве «корпорации», которая должна была одновременно принимать, исполнять и контролировать исполнение законов. Государственная власть, реализуемая как единое целое, с неизбежностью приводила к абсолютному доминированию исполнительной власти и ее аппарата, сосредоточению в последнем всех функций государственного управления и, в конечном счете, к диктаторской узурпации власти особым слоем людей.

Впервые принцип разделения власти как один из принципов организации государственной власти был провозглашен Декларацией «О государственном суверенитете Российской Федерации» от 12 июня 1990 года. Однако в Конституции 1978г. оставалось положение (ст. 104), закреплявшее за Съездом народных депутатов РСФСР право решать любой вопрос, отнесенный к ведению РФ, что разрушало суть принципа разделения власти. Согласно поправкам, внесенным в Конституцию РФ за период с 1989 по 1992гг. Съезд народных депутатов наделялся безграничной властью. Статью 104 Президент РФ и его сторонники активно использовали в борьбе против российского парламента, доказывая, что Съезд имеет необоснованное право верховенства в государ-

стве и подмены других органов, вмешательства в осуществление ими полномочий. Нескончаемые споры между законодательной и исполнительной властью велись в России вплоть до трагических событий 3-4 октября 1993 года. Начавшийся было внедряться в действующее законодательство и в политическую практику принцип разделения власти, юридически был блокирован Указом Президента РФ от 23 сентября 1993г. №1400 «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации». Этот Указ фактически означал отказ от конституционного принципа разделения власти, что нашло свое выражение в ликвидации деятельности всей системы прежних органов власти, Конституционного Суда, в установлении верховенства исполнительной власти, а точнее – единовластия Президента страны. Этим же Указом, в целях «единства и целостности РФ, вывода страны из экономического и политического кризиса, обеспечения государственной и общественной безопасности Российской Федерации, восстановления авторитета государственной власти» было «прервано» осуществление «законодательной, распорядительной функций» Съездом народных депутатов и Верховным Советом страны. Президент РФ объявил приоритет Указа по отношению к действующей тогда Конституции. Она продолжала функционировать лишь в той части, которая не противоречила названному Указу. Указом «О Конституционном Суде Российской Федерации» от 7 октября 1993г. № 1612 была констатирована «невозможность деятельности Конституционного Суда России в неполном составе» и было предложено не созывать его заседания до принятия Конституции Российской Федерации. Другим Указом «О реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации» от 9 октября 1993г. № 1617 была формально и фактически разрушена система местных органов власти.

Реализация принципа разделения власти после принятия Конституции 1993г. довольно проблематична. Парадокс заключается в том, что конституционное право России закрепляет разделение власти и как идею (ст. 10 Конституции РФ), и как принцип организации и деятельности государственных органов (ст. 94, 110 и 118 Конституции РФ). При этом обнаруживается несоответствие между идеей и ее конституционно-правовым установлением, а также – последующей реализацией (в то время как в западных конституциях детально устанавливаются предметы ведения автономных ветвей власти).

Статья 10 Конституции РФ содержит исчерпывающий перечень ветвей власти: законодательная, исполнительная и судебная. При этом закреплено, что через эти ветви осуществляется государственная власть в РФ. Следовательно, вся государственная власть в РФ должна в силу требований ст. 10 Конституции РФ осуществляться через три названные ветви. Но на практике всегда имеются органы и должностные лица, природа которых порождает сомнения относительно принадлежности только к одной из ветвей власти, хотя эти органы и должностные лица практически не играют большой роли в отправлении государственной власти.

Статья 11 Конституции РФ, закрепляя перечень органов, осуществляющих государственную власть в РФ, включает в него Президента РФ, Федеральное Собрание и Правительство РФ. Президент РФ поставлен в этом переч-

не первым в числе органов, осуществляющих государственную власть. Это следует понимать так, что Президент РФ наделяется значительными государственно-властными полномочиями. Однако не ясно, какую часть государственной власти осуществляет Президент РФ. Так, ст. 94 наделяет Федеральное Собрание законодательной властью, ст. 110 – наделяет Правительство РФ исполнительной властью, а ст. 118 – Суды судебной властью. Практика демократических стран показывает, что президент как глава государства, даже в случае наделения его обширными полномочиями (Франция, США), по определению относится к исполнительной ветви власти. В законодательной сфере он может иметь лишь специфические полномочия (право законодательной инициативы по ограниченному кругу вопросов, президентские правовые акты ни в коей мере не могут быть заменой национального законодательства и т.д.).

Поскольку Конституция РФ прямо не устанавливает место Президента РФ в системе органов государственной власти, то принято считать, что Президент РФ выведен из системы разделения власти, поэтому очень часто в литературе, посвященной статусу Президента РФ, пишут о том, что Президент образует самостоятельную ветвь власти и стоит над другими ветвями власти, хотя подобный статус президента в демократическом, правовом государстве весьма сомнителен. Система разделения власти предполагает не только разделение, но и взаимное сдерживание, взаимный контроль государственных органов. Поэтому выведение Президента РФ из системы разделения власти означает, что, во-первых, не вся государственная власть распределена между законодательной, исполнительной и судебной ветвями власти, за счет чего и сконструирована сильная президентская власть, во-вторых, три ветви власти должны действовать на основе системы баланса власти, что должно проявляться как в их самостоятельности по отношению друг к другу, так и в полномочиях по взаимному контролю. Президентская власть согласно Конституции РФ не входит в систему баланса власти, а исполняет роль регулятора этого баланса (п.1 ст.85 Конституции РФ).

Такие особенности российской системы разделения власти порождены как историческими причинами, так и субъективными моментами. Сосредоточение большой власти в руках одного человека – факт тысячелетней истории России, наложивший отпечаток на современную организацию государства. Короткие периоды полновластия Советов не смогли убедить в большей эффективности этой формы власти. При введении в России поста Президента в 1993 году была предпринята попытка преодолеть «единодержавие». Закон от 24 апреля 1991г. «О Президенте РСФСР» ввел институт президента как высшее должностное лицо и главу исполнительной власти республики. Такую роль Президент России играл только в период борьбы с союзной властью, когда его поддерживал российский парламент. В дальнейшем позиции Президента РФ и российского парламента разошлись, а их конфликт был «решен» путем ликвидации законодательной власти осенью 1993 года и придания российскому институту президента новой роли.

Нынешнее конституционно-правовое разделение власти ущемляет самостоятельность не только законодательной, но и, как это ни парадоксально,



судебной власти. В России по-прежнему доминирует исполнительная власть как в лице президентской власти, так и власти Правительства РФ.

### **Вопросы для самопроверки знаний**

*Назовите отличительные признаки советской федерации – СССР и российской – РФ.*

*В чем заключается суть правовой природы республиканской формы правления?*

*Каковы были причины издания Президентом РФ Б.Н. Ельциным Указа «О Конституционном Суде Российской Федерации» от 7 октября 1993г. № 1612?*

*Что входит в понятие «демократическое государство»?*

*Каковы основные признаки правового государства?*

*Что такое социальное государство?*

*В какой статье Конституции РФ 1993г. дается характеристика РФ как социальному государству?*

*Каковы особенности конституционно-правового установления принципа разделения власти в РФ?*

*Кто стоял у истоков теории разделения власти?*

*Прокомментируйте статьи 10 и 11 Конституции РФ 1993г. на предмет определения места Президента РФ в системе разделения власти.*

*Какие статьи Конституции РФ 1993г. детализируют автономные сферы законодательной, исполнительной, судебной власти?*

*Существует ли формально признанная система сдержек и противовесов в российском конституционном праве?*

*Какие последствия имел Указ Президента РФ от 23 сентября 1993г. №1400 «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации» для разрешения противоречий, возникших между ветвями власти осенью 1993 года?*

## **8 Конституционно-правовые основы политической и идеологической системы общества**

### **8.1 Права и свободы человека и гражданина как базовые ценности российской политической системы**

Под политической системой понимается характер организации власти, система ее институтов, соотношение государственных и общественных начал в публичном управлении, положение личности, реальный политический режим.

Согласно Конституции основными ценностями в постсоветской России являются права и свободы человека и гражданина, которым посвящена 2 глава, содержащая 47 статей. В отличие от Конституции СССР 1977г., правами наделяется не только гражданин, но и человек, и впервые в истории российского государственного права права и свободы граждан юридически гарантируются.

Основные права и свободы являются неотчуждаемыми и принадлежат каждому человеку от рождения, они связаны с «общеизвестными принципами и нормами международного права» (ст. 17). Согласно ст. 18 права и свободы являются непосредственно действующими. Они определяют содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, а также органов местного самоуправления и обеспечиваются правосудием.

Статьи 17, 55 и 56 устанавливают допустимые пределы для реализации основных прав. В соответствии со статьей 17 осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц. Ст. 55 (п. 1) содержит положение о том, что перечисление в Конституции основных прав и свобод не должно толковаться как отрицание или умаление других общепризнанных прав и свобод человека и гражданина.

Пункт 3 этой же статьи устанавливает конкретные критерии, в соответствии с которыми федеральным законом могут быть ограничены основные права и свободы:

- защита основ конституционного строя;
- защита нравственности;
- защита здоровья;
- защита прав и законных интересов других лиц;
- обеспечение обороны страны;
- обеспечение безопасности государства.

Этот пункт не содержит указаний на то, в каком объеме в вышеперечисленных сферах могут быть ограничены основные права. Он содержит только общее положение о том, что ограничение должно действовать в той мере, в какой это необходимо в конкретных случаях. Ст. 56 указывает, что в условиях чрезвычайного положения для обеспечения безопасности граждан и защиты конституционного строя могут устанавливаться отдельные ограничения прав и свобод, правда, только в соответствии с федеральным законом, который определяет пределы и срок действия этого ограничения. В п. 3 ст. 56 сказано, что не подлежат ограничению следующие основные права и свободы: право на жизнь, защита достоинства личности, право на неприкосновенность частной сферы, свобода совести и вероисповедания, свобода предпринимательской деятельности и обеспечиваемые правосудием основные права.

В ст. 19 перечень основных прав начинается с формулировки принципа равенства (п. 1). В п. 2 государство гарантирует равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств.

Следует отметить, что в п. 3 этой же статьи упоминается о равноправии мужчин и женщин, которые имеют равные права и свободы и равные возможности для их реализации, однако это положение не детализировано. В отличие от советской Конституции 1977г. (ст. 35), в которой детализируются признаки гендерного равноправия в объеме 11 положений (равные возможности в образовании, в вознаграждении за труд, в продвижении по работе и т.д.), в дейст-

вующей российской Конституции отсутствуют специальные меры по реализации равноправия полов.

Право на жизнь, установленное в ст. 20, гарантировано рядом конституционных положений: запрет пыток, насилия, добровольное согласие на проведение медицинских, научных и иных опытов (ст.21), право собираться мирно, без оружия (ст.31), право на охрану здоровья и медицинскую помощь (ст. 41), право на благоприятную окружающую среду (ст.42 и т.д.).

В статье 21 указано, что достоинство личности охраняется государством (п. 1). Это положение конкретизировано положением о запрете пыток, насилия или «другого жестокого или унижающего человеческое достоинство обращения или наказания». Далее, статья конкретизирует, что никто не может быть подвергнут медицинским, научным или иным опытам без добровольного согласия (п. 2).

Зафиксированное в ст. 22 право на свободу и личную неприкосновенность дополняется в п.2 положением о том, что лицо может быть арестовано только по решению суда, имеющим важное значение для человека, сформированного в советской системе. До судебного решения лицо не может быть задержано на срок больший, чем 48 часов.

Большое значение для россиян имеет ст. 23, в которой зафиксировано право на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, а также на защиту чести и доброго имени человека (п. 1). Каждый имеет право на тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений. Ограничение этого права допускается только на основании судебного решения (п. 2).

Установленное в ст. 24 основное право – сбор, хранение, использование и распространение информации о частной жизни лица без его согласия не допускаются (п. 1) – обретает особое значение с учетом советского прошлого. Согласно п. 2 каждый имеет право на ознакомление с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы, если иное не предусмотрено законом. Органы государственной власти и местного самоуправления, а также должностные лица обязаны предоставить соответствующие возможности.

С охраняемой правом личной свободой связано зафиксированное в ст. 25 право на неприкосновенность жилья. В жилище можно проникнуть только в случаях, установленных Федеральным законом, или на основании судебного решения.

Только с учетом опыта притеснения национальных меньшинств в советские времена можно понять значение статьи 26, согласно которой каждый индивид вправе сам определять и указывать свою национальную принадлежность (п. 1). Он имеет право на пользование родным языком и на свободный выбор языка общения и обучения (п. 2).

Необходимо упомянуть и об уникальном праве для граждан РФ – праве свободного передвижения, означающее для нашей страны определенный прогресс: ст. 27 впервые в России (и царской, и советской) гарантирует право свободного передвижения внутри и за пределами государства. Каждый, кто закон-

но находится на территории Российской Федерации, имеет право свободно передвигаться и свободно выбирать место пребывания и жительства. Каждый, согласно п. 2, может свободно выезжать из России и беспрепятственно возвращаться в Российскую Федерацию.

Статья 28 гарантирует свободу совести и вероисповедания. Каждый имеет право исповедовать индивидуально или совместно с другими любую религию или не исповедовать никакой, а также свободно распространять религиозные и иные убеждения и действовать в соответствии с ними. В советские времена церковь формально была отделена от государства, хотя на практике атеизм был своего рода государственной религией, а религиозное исповедание ограничивалось чисто церковной сферой. Государство занималось активной пропагандой атеизма в духе марксизма-ленинизма. Верующий и не скрывающий этого человек не имел шансов в профессиональной карьере.

Важным шагом на пути к демократии является предоставление в соответствии со ст. 29 свободы мысли и слова (п. 1). Никто не может быть принужден к выражению своих убеждений или отказу от них (п. 3). Каждый имеет право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию законным путем (п. 4). Гарантируется свобода средств массовой информации. Цензура запрещается (п. 5). Ограничивается свобода мысли и слова запретом:

- разжигать социальную, расовую, национальную или религиозную ненависть и вражду (п. 2);

- вести пропаганду социального, расового, национального, религиозного или языкового превосходства (п. 2).

Правовое обеспечение политических свобод выражается правом на общественное объединение. Каждый гражданин, согласно ст. 30, имеет право на объединение, включая право создавать профессиональные союзы. Свобода деятельности общественных объединений гарантируется (п. 1). В отличие от многолетней практики принудительного вступления в государственно-коммунистический профсоюз, п. 2 устанавливает, что никто не может быть принужден к вступлению в какое-либо объединение или к пребыванию в нем.

Статья 31 предоставляет право проводить собрания, митинги и демонстрации, а также право выставлять пикеты без всякого законодательного ограничения. Единственное условие – граждане должны собираться мирно и без оружия.

Важнейшим политическим правом является право участия, которое включает в себя:

- право на непосредственное и опосредствованное через представителей участие в управлении делами государства (п. 1 ст. 32);

- активное и пассивное избирательное право (п. 2 ст. 32);

- право участвовать в референдуме (п. 2 ст. 32,);

- равный доступ к государственной службе (п. 4 ст. 32);

- право на участие в отправлении правосудия (п. 5 ст. 32);

-право обращаться лично в государственные органы и органы местного самоуправления, а также направлять индивидуальные или коллективные обращения в эти органы (ст. 33).

Для того, чтобы оценить значение избирательного права в Конституции РФ 1993г., его следует рассматривать в сочетании с п. 3 ст. 13, который признает плюрализм в форме политического многообразия и многопартийности. Избирательное право осуществляется в государстве, придерживающемся принципа разделения властей (ст. 10).

Впервые в истории права России Конституция РФ 1993г. содержит широкий перечень хозяйственных прав. Декларируемая в ст. 8 свобода экономической деятельности и зафиксированная в ст. 9 возможность частной формы собственности на землю получили конкретное оформление в следующих хозяйственных правах:

-свобода предпринимательской и иной экономической деятельности (п.1 ст. 34);

-право на частную собственность (п. 1 ст. 35);

-право на владение имуществом в собственности (п. 2 ст. 35);

-право наследования (п. 4 ст. 35);

-право иметь землю в частной собственности (п.1 ст. 36).

Пункт 2 ст. 34 устанавливает ограничения для предпринимательской деятельности, если она направлена на монополизацию и недобросовестную конкуренцию. Имущество может быть изъято только на основании судебного решения. Принудительное отчуждение имущества для государственных нужд возможно только при условии равноценного возмещения (п. 3 ст. 35). Свободное частное пользование землей не должно наносить урон окружающей среде и нарушать законные интересы других лиц (п. 2 ст. 36).

Особое внимание в Конституции РФ уделяется основным социальным правам и свободам. Поскольку государство теперь не является собственником всех предприятий, оно уже не может, как в советской Конституции, предоставлять право на труд, что было идентично обязанности трудиться под угрозой наказания. Российское государство не распоряжается всеми средствами производства, оно, собственно говоря, и не должно гарантировать право на труд. Поразительно, что ст. 37 все же вводит это право, однако дополняет его важным правом на защиту от безработицы (п. 3). Признается право на забастовку (п. 4), и также предоставляется право на отдых (п. 5). Защита от безработицы, согласно комментарию к Конституции, сделанному Институтом государства и права Российской академии наук, включает в себя законодательство по обеспечению занятости, защиту рабочих от неоправданной безработицы и оплату пособия по безработице<sup>1)</sup>.

Государство, согласно ст. 38, берет под свою защиту материнство и детство, а также семью (п. 1). Родители имеют равное право и равную обязанность

---

<sup>1)</sup> Конституция Российской Федерации. Научно-практический комментарий. Под ред. Б.Н.Топорнина. М.: «Юристъ», 1997.-С.271.

воспитывать своих детей (п. 2), а дети, достигшие 18 лет и являющиеся трудоспособными, должны заботиться о нетрудоспособных родителях (п. 3).

Статья 39 гарантирует социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей и в иных случаях, установленных законом (п. 1). Хотя на практике в девяностые годы это, одно из основных социальных прав, грубо нарушалось: государство не платило регулярно мизерные пенсии и зарплаты, задерживало их месяцами.

Статья 40 провозглашает право на жилище (п. 1). Несмотря на то, что государственная доля в жилищных фондах сокращается по сравнению с советским периодом, тем не менее, государственные органы и органы местного самоуправления поощряют жилищное строительство и создают таким образом (в смысле материальной гарантии) условия для осуществления права на жилище (п. 2). Малоимущим, нуждающимся в жилище гражданам, оно предоставляется бесплатно или за доступную плату из государственных, муниципальных или иных жилищных фондов (п. 3).

Несмотря на напряженную ситуацию с бюджетом, в ст. 41 провозглашается право на охрану здоровья и бесплатную медицинскую помощь, которая, разумеется, осуществляется не только за счет бюджета, но и страховых взносов и других поступлений (п. 1). При этом нельзя не заметить, в каком катастрофическом состоянии находится здравоохранение в последние два десятка лет, в связи с чем, в п. 2 говорится о государственных программах охраны и укрепления здоровья населения. В этом контексте также упоминается о частных системах здравоохранения. Видимо, с учетом реакции на политику государства, пытавшегося скрыть последствия атомного взрыва в Чернобыле и других катастроф, п. 3 устанавливает, что должностные лица, скрывающие факты и обстоятельства, создающие угрозу для жизни и здоровья людей, несут за это ответственность в соответствии с Федеральным законом.

Каждый, согласно ст. 43, имеет право на образование, которое включает в себя право на бесплатное школьное, профессиональное и высшее образование (п. 2 и 3). Каждый имеет право на творческую деятельность, гарантируется свобода преподавания (п. 1 ст. 44). С правом на участие в культурной жизни (п. 2) связана обязанность заботиться о сохранении исторического и культурного наследия (п. 3).

Заслуживает внимания право каждого на благоприятную окружающую среду, на достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного здоровью или имуществу экологическим правонарушением (ст. 42).

К обеспечиваемым правосудием основным правам относятся судебная защита прав и свобод человека (п. 1 ст. 46), право обжаловать в суде решения и действия или бездействие государственных органов, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц (п. 2). Каждый вправе обращаться в международные органы по защите прав и свобод человека, если исчерпаны все имеющиеся внутригосударственные средства правовой защиты (п. 3), т.е., к примеру, и в Европейский Суд по правам человека.

Среди множества прав следует обратить внимание на *право потерпевших от преступлений или злоупотреблений властью*, которое теперь охраняется Конституцией РФ. Государство обеспечивает потерпевшим доступ к правосудию и компенсацию причиненного ущерба (ст. 52). Каждый имеет право на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц (ст. 53). После десятилетий государственного террора против собственного народа при Сталине это поистине революционно. Но поскольку п. 1 ст. 54 гласит, что закон, устанавливающий или отягчающий ответственность, обратной силы не имеет, ст. 52 и 53 не могут быть использованы для юридического расследования дел, относящихся к советскому прошлому. Запрет обратного действия закона означает, что никто не может быть привлечен к ответственности за деяние, которое в момент его совершения не признавалось правонарушением (п. 2 ст. 54).

## **8.2 Конституционно-правовые основы политического и идеологического многообразия**

*Политическое многообразие*, установленное ст. 13 осуществляется через регламентацию политических партий и общественных объединений. Федеральные законы «О политических партиях» 2001г. и «Об общественных объединениях» 1995г. запрещают создание и деятельность общественных организаций, цели или действия которых направлены на насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности РФ, подрыв безопасности государства, создание вооруженных формирований, разжигание социальной, расовой, национальной и религиозной розни. В соответствии с этими законами прокуратура осуществляет надзор за соблюдением конституционной законности со стороны политических партий и общественных объединений. Министерство юстиции, регистрирующее политические партии и общественные объединения, осуществляет контроль за соответствием их деятельности уставным целям, а финансовые органы контролируют источники их доходов, размеры получаемых ими средств и уплату налогов в соответствии с законодательством о налогах. Кроме того, существует контроль со стороны государственных органов (пожарный, эпидемиологический и др.). Надзор прокуратуры распространяется на все общественные объединения, а контроль регистрирующего и иных органов – только на зарегистрированные общественные объединения.

Если государственная регистрация – это право общественного объединения (кроме общественной организации), то для политических партий – обязанность. Отсутствие государственной регистрации не влияет на факт создания общественного объединения, но влечет за собой отсутствие права выступать субъектом гражданско-правовых отношений, ограничивает права в сфере конституционно-правовых отношений.

Деятельность политических партий и общественных объединений может быть приостановлена только по решению суда. Если в течение установлен-

ного судом срока приостановления деятельности общественного объединения оно не устраняет нарушения, то по решению суда может быть ликвидировано. Закон допускает возможность ликвидации общественного объединения по решению суда, минуя процедуру приостановления деятельности (ст. 44 ФЗ «Об общественных объединениях» 1995).

Статья 13 Конституции гарантирует многопартийность, которая означает, во-первых, свободу образования политических партий (например, в 2003 году в РФ было зарегистрировано 44 партии, а перед выборами в Государственную Думу 2007 года – 15<sup>1)</sup>), во-вторых, наличие в парламенте более чем двух партий и/или участие их в осуществлении государственной власти прежде всего через парламент. Наиболее характерно для многопартийности чередование партий (или блоков партий) в отправлении исполнительной власти в зависимости от итогов парламентских или президентских выборов (Великобритания, Япония, США и большинство демократически развитых стран). Такое чередование основано на конституционном праве, включая и обычаи. Нижняя палата российского парламента предполагает участие нескольких политических партий, что является проявлением многопартийности. Затруднение развития многопартийной системы в РФ проявляется в полном отсутствии конституционно-правовых оснований, связывающих многопартийность с отправлением исполнительной власти.

ФЗ «О политических партиях» 2001г. в определенной мере упорядочил процесс образования, деятельности и прекращения деятельности политических партий в РФ, отделил политические партии от общественных объединений на основании следующих позиций:

-разность цели деятельности – основной целью деятельности любой партии является завоевание законными средствами государственной власти через участие в выборах в государственные органы, участие в формировании невыборных государственных органов, участия в их деятельности;

-избирательная правосубъектность – только политические партии наделены таким правом (ст. 36);

-организационно-правовая форма: партии должны создаваться только в форме общественных организаций;

-индивидуальное партийное членство (ст. 23);

-минимальное количество членов не менее 50 тыс. для общедофедеральной партии.

*Идеологическое многообразие* (ст. 13), так же как и политический плюрализм, рассматривается в российском конституционном праве, как один из важнейших конституционных принципов, несмотря на то, что термин «идеология» не является правовым. Конституционное право может лишь в ограниченных пределах устанавливать и регулировать идеологическую структуру общества, в отличие от советского государственного права, которое хотя и не использовало само понятие «идеология», но, тем не менее, закрепляло этот термин через использование идеологических в своей основе понятий, таких как

---

<sup>1)</sup> Режим доступа: [http://www.cikrf.ru/elect\\_duma/politpart/party\\_tabl.jsp](http://www.cikrf.ru/elect_duma/politpart/party_tabl.jsp)



«социализм», «коммунизм», «капитализм», «империализм», «классовая борьба» и других, производных от них. Термин же «социалистический» часто добавлялся к традиционным правовым институтам для противопоставления буржуазным правовым институтам.

Сегодня конституционное право придерживается позиции запрета государственной идеологии (ч. 2 ст. 13), так же как и – установления обязательной для всех одной какой-то идеологии.

Конституционный термин «идеологическое многообразие» (ч. 1 ст. 13) означает, во-первых, равноправное положение всех идеологий (демократических, православно-религиозных, коммунистических и др.). Фактически в обществе в каждый данный период его развития преобладает одна или несколько идеологий, что, разумеется, накладывает существенный отпечаток на его развитие. Например, господство идеологии монетаризма и свободного рынка в начале девяностых годов сильно повлияло на ход и содержание экономических и политических преобразований, часто не в лучшую сторону. Во-вторых, под идеологическим многообразием понимается запрет установления в качестве господствующей, обязательной не только одной идеологии, но и нескольких. Фактически идеология реформ оказывает определяющее влияние на деятельность прежде всего Президента РФ и Правительства РФ. В Указе Президента РФ от 21 сентября 1991 г. фактический роспуск органов законодательной власти обосновывался, в частности, стремлением «к ликвидации политического препятствия». Выражение «политического» в контексте этого Указа означает «идеологического». Да и сама Конституция РФ, по сути, не проводит различия между идеологическим и политическим многообразием, объединяя эти явления в одной статье, а политическое многообразие воспринимается как синоним идеологического.

Идеология как система взглядов предполагает то или иное ее распространение в разных формах (например, издание книг, выступления, создание и деятельность общественных и иных объединений и т.п.) путем практической деятельности. Поэтому следует согласиться с выводом о том, что «политическое многообразие означает наличие разнообразных направлений в практической политической деятельности». В качестве примеров такой деятельности комментаторы Конституции РФ приводят разные виды агитации (за или против кандидатов, политических течений, вариантов решения вопроса).

Конституционное право не устанавливает прямо никаких пределов идеологического многообразия, что в правовом отношении свидетельствует о недостатках такого регулирования. Решая задачу преодоления господства одной идеологии, конституционное право не пошло дальше, идеализировав фактические общественные отношения. Между тем есть идеологии, которые признаны заведомо преступными (например, фашизм, расизм, разновидности религиозного фундаментализма и т.д.). Есть идеологии, которые основаны на завоевании других народов, подчинении одного человека другому, разрушении семьи и т.д. Видимо, этот пробел Конституции должен быть ликвидирован.

### **Вопросы для самопроверки знаний**

*Что такое политическая система общества?*

*Что означает прямое действие Конституции в отношении прав и свобод граждан (ст.18)?*

*Перечислите критерии, по которым могут быть ограничены основные права и свободы.*

*Прокомментируйте ст. 20 Конституции РФ, содержащую право на жизнь.*

*Какие права следует отнести к личным?*

*Какие новые права устанавливает Конституция РФ 1993г.в отличие от Конституции СССР 1997г.*

*Что включает в себя право участия?*

*Какие права составляют категорию социальных прав?*

*Какие права относятся к правам, обеспечиваемым правосудием?*

*Что означает принцип политического и идеологического многообразия, установленный ст.13 Конституцией РФ?*

## **9 Конституционно-правовой статус общественных объединений и средств массовой информации**

### **9.1 Конституционно-правовое регулирование общественных объединений**

Основу правового понятия общественного объединения составляют наиболее важные классификационные признаки, к которым можно отнести следующие:

-система связей и интересов, объединяющая членов определенной общности;

-способы создания внутренней организационной структуры данной группы людей;

-способы выработки и принятия решений, нацеленных на достижение общих целей организации и входящих в нее членов.

Общественное объединение – добровольная, негосударственная самоуправляемая организация индивидов, законно реализующих право на свободу ассоциации, не связанное с реализацией власти. Смысл общественного объединения заключается в возможности отдельных граждан выражать и защищать свои интересы в организованной форме.

Как и политические партии, общественные объединения образуют одно из важнейших звеньев, связывающих государство и общество. Появившись вследствие представительного управления, общественные объединения, в отличие от партий, нацелены не на власть и властные полномочия, а на удовлетворение узких и конкретных интересов.

Общественные объединения характеризуются чрезвычайным многообразием, поэтому классифицировать их сложно. Наиболее распространенный тип общественного объединения – ассоциации, представляющие собой добро-

вольное объединение людей, имеющих общие интересы, мотивы и цели деятельности. К ним относятся как общесоциальные объединения (экологические, молодежные и т.д.), так и функциональные или секторальные (профсоюзы, деловые корпорации, спортивные ассоциации и т.д.).

Деятельность общественного объединения в основном связана с вопросами социального и экономического развития и, несомненно, требует правового регулирования, поскольку эти группы занимают определенное место в общественной системе и являются субъектами правоотношений. Это находит свое выражение в следующих основных функциях общественного объединения:

- программная функция, ориентирующая деятельность общественного объединения на удовлетворение интересов членов общественного объединения при помощи формирования целей и задач;

- реализационная функция, направленная на конкретное воплощение целей и задач общественного объединения в соответствии с уставом или программой;

- регулятивная функция (внутриорганизационная), способствующая обеспечению целостности и работоспособности объединения;

- функция обслуживания, выражающаяся в поддержке тех политических партий и объединений, которые непосредственно участвуют в процессе формирования власти.

## **9.2 Правовая институционализация общественных объединений<sup>1)</sup>**

Основу правового регулирования общественных объединений составляют нормы Конституции РФ, которые сосредоточены в главе второй «Права и свободы человека и гражданина». Регулированию общественных объединений посвящена ст. 13 Конституции, которая устанавливает, во-первых, равенство общественных объединений перед законом, во-вторых, некоторые ограничения на создание объединений: запрещение создания и деятельности общественных объединений, цели или действия которых приносят вред конституционному строю, нарушают целостность РФ, подрывают безопасность государства. Далее эти положения развивает статья 30:

- во-первых, каждый имеет право на объединение, включая право создавать профессиональные союзы для защиты своих интересов,

- во-вторых, свобода деятельности общественных объединений гарантируется,

- в-третьих, никто не может быть принужден к вступлению в какое-либо объединение или пребыванию в нем. Это означает возможность граждан объединяться по интересам и целям и свободно выражать своё мнение.

Первым законом, закреплявшим право граждан на образование общественных объединений, а также устанавливающим порядок создания, деятельно-

---

<sup>1)</sup> Под правовой институционализацией понимается установление или закрепление в нормативно-правовых актах предмет регулирования какого-либо объекта.

сти и прекращения деятельности, был закон СССР от 9 октября 1990г. «Об общественных объединениях», который действовал до 19 мая 1995г.

После принятия Гражданского кодекса (01.01.1995), учитывающего особенности создания некоммерческих организаций и – как одного из видов некоммерческих организаций – общественное объединение, закон СССР от 9 октября 1990г. перестал соответствовать действующему законодательству, т.к. не предусматривал много важных вопросов (не содержал понятия об учредителях, членах и участниках общественного объединения, не регламентировал взаимоотношения государства и его органов с общественными объединениями и т.д.). Всё это привело к необходимости принятия нового Федерального закона – «Об общественных объединениях» от 19 мая 1995 года № 82-ФЗ (с последующими изменениями от 17 мая 1997г. и от 10 января 2006г.), который определил общественное объединение как добровольное, самоуправляемое и некоммерческое формирование, созданное по инициативе граждан, объединившихся на основе общности интересов для реализации общих целей, указанных в уставе общественного объединения.

ФЗ «Об общественных объединениях» от 19 мая 1995г. распространяет свое действие на все общественные объединения, созданные по инициативе граждан, за исключением религиозных организаций, а также коммерческих организаций и создаваемых ими некоммерческих союзов (ассоциаций). Действие закона распространяется также на деятельность созданных на территории РФ структурных подразделений – организаций, отделений или филиалов и представительств – иностранных некоммерческих неправительственных объединений.

В настоящее время действует значительное количество специальных законов, регулирующих отдельные виды общественных объединений, например, таких как Федеральные законы «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности» от 12 января 1996г., «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» от 24 ноября 1995г. и т.д. Здесь важно определить, каким образом соотносится действие ФЗ «Об общественных объединениях» и иных Федеральных законов, регулирующих деятельность отдельных видов общественных объединений. ФЗ от 19 мая 1995 года в ст. 4 указывает, что особенности, связанные с созданием, деятельностью, реорганизацией и (или) ликвидацией отдельных видов общественных объединений могут регулироваться специальными законами, принимаемыми в соответствии с этим законом.

Деятельность указанных общественных объединений до принятия специальных законов, а также деятельность общественных объединений, не урегулированная специальными законами, регулируются Федеральным законом «Об общественных объединениях». Таким образом, к отдельным видам общественных объединений сначала применяются нормы специальных законов. Если же какие-либо отношения ими не урегулированы, применяются нормы ФЗ от 19 мая 1995г. В том случае, если возникает ситуация, когда нормы противоречат одна другой (т.е. конкуренция норм), применяются нормы законов об отдельных видах общественных объединений, как специальные по отношению к общим.

Согласно ФЗ «Об общественных объединениях» от 19 мая 1995г. общественные объединения могут создаваться в следующих организационно-правовых формах:

- общественная организация (ст.8);
- общественное движение (ст.9);
- общественный фонд (ст.10);
- общественное учреждение (ст.11);
- орган общественной самодеятельности (ст.12).

Все эти, установленные законом, организационно-правовые формы общественных объединений имеют отличительные признаки.

Самой распространенной формой общественных объединений является общественная организация, создаваемая на основе совместной деятельности для защиты общих интересов и достижения уставных целей объединившихся граждан, предусматривающая фиксированное членство.

Общественные объединения вправе создавать союзы (ассоциации), образуя новые общественные объединения. В РФ действуют общероссийские, межрегиональные, региональные и местные общественные объединения, а также международные общественные объединения, представительства иностранных некоммерческих неправительственных объединений.

Общественная организация строится на принципе фиксированного членства. Подобная форма уместна для тех общественных объединений, которые намерены представлять интересы вполне определенного круга лиц и которые предусматривают институт членства.

По своей организационно-правовой форме к общественным организациям можно отнести такие виды общественных объединений, как профессиональные союзы, национально-культурные автономии и т.д.

Примером общественного объединения, в котором отсутствует институт членства, но есть участники-члены, может служить Общественная палата РФ, регулируемая ФЗ «Об Общественной палате РФ» от 1 июля 2005г. В законе указаны следующие признаки объединения: добровольное, некоммерческое. Отсутствие института членства означает, что данное объединение регистрации не подлежит.

Общественные палаты, создаваемые на федеральном и региональном уровнях, призваны активизировать взаимодействие общества, государства и МСУ для решения наиболее важных вопросов экономического, социального развития, безопасности страны и т.д. путем привлечения граждан и общественных объединений к реализации государственной политики, к проведению общественной экспертизы проектов Федеральных законов и законов субъектов РФ, а также – нормативных актов исполнительной власти и МСУ, к осуществлению контроля за деятельностью Правительства РФ, федеральных органов исполнительной власти и органов МСУ.

Общественное движение состоит из участников. Имеет смысл остановиться на именно на этой организационно-правовой форме общественных объединений, если целью создания общественного объединения являются социальные, политические и иные общественно полезные цели, и планируется при-

влечь к его деятельности большое количество людей. Деятельность общественного движения зачастую выражается в привлечении общественности путем проведения акций, шествий, демонстраций, пикетирований, митингов и т.д.

Общественный фонд является одним из видов некоммерческих фондов и представляет собой не имеющее членства общественное объединение, цель которого заключается в формировании имущества на основе добровольных взносов, иных, не запрещенных законом поступлений и использовании данного имущества на общественно полезные цели (ст. 10 ФЗ «Об общественных объединениях»). Например, в РФ образованы и действуют фонды помощи беженцам: «Соотечественники», международная неправительственная организация «Российский клуб», фонд «Содружество», одной из уставных целей которых является помощь вынужденным мигрантам. Основная цель фонда «Содружество» – реализация и защита гражданских, экономических, социальных прав и свобод беженцев и вынужденных переселенцев, оказание им помощи, экономическое и материальное стимулирование их предприятий и организаций<sup>1)</sup>.

Сегодня при участии фонда «Соотечественники» создано и функционирует около 700 переселенческих организаций и предприятий. В 36 регионах России фонд имеет свои отделения. С 15 регионами Российской Федерации фонд заключил многосторонние соглашения об оказании помощи беженцам и вынужденным переселенцам. Фондом и Федеральной службой занятости заключено Генеральное соглашение о совместной деятельности по оказанию помощи вынужденным переселенцам.

Общественное учреждение оказывает отдельные общественно-полезные услуги и управляется (в том числе и его имуществом) лицами, назначенными учредителем (учредителями). Данное общественное объединение ставит своей целью оказание конкретного вида услуг, отвечающих интересам участникам. В качестве примера можно привести образовательные учреждения, народные музеи, театры.

Орган общественной самодеятельности создается для решения конкретных социальных проблем по месту жительства, работы, учебы. От общественной организации он отличается отсутствием фиксированного членства и территориальной принадлежностью.

Раскрытие правового статуса общественных объединений невозможно без рассмотрения вопроса о правах, обязанностях и ответственности общественных объединений.

Основным нормативно-правовым актом, регулирующим данный вопрос, является ФЗ «Об общественных объединениях», главы 4, 5.

Для осуществления уставных целей общественное объединение имеет следующие права:

-свободно распространять информацию о своей деятельности;

---

<sup>1)</sup> См.: Комментарий к Федеральному закону от 20 декабря 1995г. «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О вынужденных переселенцах». – М., 2001.- С. 56.

-участвовать в выработке решений органов государственной власти и органов местного самоуправления в порядке и объеме, предусмотренными настоящим Федеральным законом и другими законами;

-проводить собрания, митинги, демонстрации, шествия и пикетирование;

-учреждать средства массовой информации и осуществлять издательскую деятельность;

-представлять и защищать свои права, законные интересы своих членов и участников, а также других граждан в органах государственной власти, органах местного самоуправления и общественных объединениях;

-осуществлять в полном объеме полномочия, предусмотренные законами об общественных объединениях;

-выступать с инициативами по различным вопросам общественной жизни, вносить предложения в органы государственной власти.

Осуществление указанных прав общественными объединениями, созданными иностранными гражданами и лицами без гражданства либо с их участием, может быть ограничено Федеральными законами или международными договорами Российской Федерации. Например, согласно ФЗ от 10 января 2006г. № 18-ФЗ «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» создание и деятельность организаций, учредителями которых являются иностранные граждане, лица без гражданства и иностранные организации, иностранные некоммерческие неправительственные организации, отделения иностранных некоммерческих неправительственных организаций, а также деятельность международных организаций (объединений) не допускаются на территории закрытого административно-территориального образования.

Законами об общественных объединениях могут быть предусмотрены дополнительные права для конкретных видов общественных объединений (ст. 27).

На общественное объединение возложены следующие обязанности:

-соблюдать законодательство РФ, общепризнанные принципы и нормы международного права, касающиеся сферы его деятельности, а также нормы, предусмотренные его уставом и иными учредительными документами;

-ежегодно публиковать отчет об использовании своего имущества или обеспечивать доступность ознакомления с указанным отчетом;

-ежегодно информировать орган, регистрирующий общественные объединения, о продолжении своей деятельности с указанием действительного места нахождения постоянно действующего руководящего органа, его названия и данных о руководителях общественного объединения в объеме сведений, включаемых в единый государственный реестр юридических лиц;

-представлять по запросу органа, регистрирующего общественные объединения, решения руководящих органов и должностных лиц общественного объединения, а также годовые и квартальные отчеты о своей деятельности в объеме сведений, представляемых в налоговые органы;

-допускать представителей органа, регистрирующего общественные объединения, на проводимые общественным объединением мероприятия;

-оказывать содействие представителям органа, регистрирующего общественные объединения, в ознакомлении с деятельностью общественного объединения в связи с достижением уставных целей и соблюдением законодательства Российской Федерации.

Непредставление обновленных сведений для внесения в единый государственный реестр юридических лиц в течение трех лет влечет за собой обращение органа, зарегистрировавшего общественное объединение, в суд с иском о признании данного объединения прекратившим свою деятельность в качестве юридического лица и об исключении его из единого государственного реестра юридических лиц (ст.37).

### **9.3 Регистрация общественных объединений**

После создания общественного объединения следует его государственная регистрация Минюстом РФ или органом юстиции субъекта РФ. По российскому законодательству общественное объединение может действовать и без регистрации, однако если оно хочет получить право юридического лица, иметь банковские счета, свои СМИ и т.п., регистрация обязательна.

Регистрация общественных объединений в РФ была начата с 1991 года. На сегодняшний день в РФ насчитывается более 180 тыс. общественных объединений. Регистрация общественных объединений показывает, что цели их образования самые разные:

-представление интересов детей, организация их досуга, развитие их способностей и дарований (танцы, музыка, спорт, образование, воспитание);

-поддержка малоимущего населения (помощь инвалидам, многодетным семьям, пенсионерам и т.д.);

-профессиональное объединение (военные, ученые, художники и т.д.);

-объединения по интересам (охотники, рыболовы, ветераны, пенсионеры, владельцы кошек, собак) и т.д.

Документы подаются в органы юстиции в течение трех месяцев со дня проведения учредительного собрания (съезда, конференции).

В уставных документах общественного объединения должны быть закреплены следующие положения:

-название, цели и организационно-правовая форма;

-структура общественного объединения;

-территория, в пределах которой объединение осуществляет свою деятельность;

-условия и порядок приема в члены общественного объединения, выхода из него (в случае фиксированного членства);

-права и обязанности членов (участников);

-компетенция, порядок образования руководящих органов, сроки полномочий руководящих органов общественного объединения и его структур;



-источники образования средств и иного имущества общественного объединения и его структур;

-порядок внесения изменений и дополнений в устав;

-порядок прекращения деятельности.

По ныне действующему законодательству РФ сохраняются особенности регистрации иностранных некоммерческих (неправительственных) организаций. В случае, если такая организация пожелает самостоятельно действовать на территории России, открыв свое отделение, филиал или представительство, то для легализации своей деятельности ей необходимо обратиться в Министерство юстиции РФ.

Право на открытие иностранной организацией своего структурного подразделения на территории РФ подтверждается уставом либо другими учредительными актами, свидетельствующими об административном разрешении.

В пакете документов общественного объединения, представляемых на регистрацию, должны быть:

-заявление, которое подписывается членами постоянно действующего руководящего органа общественного объединения с указанием места жительства каждого;

-устав в двух экземплярах (страницы каждого устава должны быть пронумерованы, прошиты, заверены подписью руководителя общественного объединения);

-протокол (выписка из протокола) о создании (учреждении) общественного объединения, об утверждении его устава и о формировании руководящих и контрольно-ревизионных органов; протокол или выписка из протокола должны содержать следующие данные: дату и место проведения, список присутствующих участников с указанием их фамилий и инициалов, существо принятых решений и результаты голосования по ним, сведения об избранных членах руководящих и контрольно-ревизионных органов; протокол (выписка из протокола) подписываются председателем и секретарем собрания, которые являются ответственными за составление вышеназванных документов);

-сведения об учредителях – физических лицах: фамилия, имя, отчество, год рождения, гражданство, адрес постоянного места жительства и телефон, паспортные данные;

-указанные сведения заверяются личными подписями участников; если же учредителем является юридическое лицо – общественное объединение, то в сведениях об учредителях должны содержаться следующие данные: официальное полное название общественного объединения с указанием номера свидетельства о регистрации, юридический адрес и местонахождение его постоянно действующего руководящего органа;

-документ об уплате регистрационного сбора (в порядке и размерах, предусмотренных законодательством Российской Федерации) – платежное поручение или иной документ банка, подтверждающий уплату регистрационного сбора;

-документ о предоставлении юридического адреса общественному объединению (в виде гарантийных писем или иных документов собственника помещения, подтверждающих местонахождение общественного объединения);

-документы, подтверждающие правомочия на использование общественным объединением личного имени гражданина или символики, защищенной законодательством об охране интеллектуальной собственности или авторских прав (письменное согласие гражданина, чье имя используется, или согласие его законных представителей).

При подаче документов на регистрацию следует помнить, что они должны быть представлены в регистрирующий орган не позднее трех месяцев со дня принятия решения об учреждении общественного объединения.

Документы представляются в Минюст членами руководящего органа общественного объединения или его представителями, полномочия которых надлежаще оформлены (по доверенности, выдаваемой уполномоченным на то руководящим органом или правомочным должностным лицом общественного объединения в соответствии с его уставом), либо направляются почтовым отправлением с уведомлением и описью вложения.

Поданные на регистрацию документы рассматриваются специалистами Минюста в месячный срок. В случае соблюдения лицами, подавшими документы на регистрацию, всех требований действующего российского законодательства, общественное объединение регистрируется и выдается Свидетельство о его регистрации. В случае несоответствия требованиям действующего законодательства в регистрации отказывается с выдачей письменного мотивированного отказа, который (в случае несогласия с мотивами отказа) может быть обжалован в судебном порядке.

При создании общественного объединения или при выборе организационно-правовой формы необходимо учитывать разницу между двумя Федеральными законами: «Об общественных объединениях» от 19 мая 1995г. и «О некоммерческих организациях» от 12 января 1996г. Эта разница заключается в отличии порядка регистрации: общественное объединение может быть зарегистрировано как юридическое лицо, либо может действовать без государственной регистрации, не приобретая права юридического лица. А некоммерческие организации (не имеющие цели извлечения прибыли) могут учреждаться как юридическими лицами, так и гражданами, и подлежат обязательной регистрации в качестве юридического лица. Регистрация некоммерческих организаций производится регистрационными палатами и районными администрациями на местах.

Изменения Федерального закона «О некоммерческих организациях», которые были внесены на рубеже 2005/2006 годов в ГД ФС РФ предполагают фактически полную подконтрольность неправительственных организаций (НПО) государству, т.к. предусматривают введение обязательной регистрации общественных объединений, что не всегда оправданно, поскольку НПО – важная составная часть гражданского общества.

В настоящее время НПО занимают довольно активную позицию в области защиты экологических прав граждан: оказывают консультативную по-

мощь, отстаивают конституционные права граждан в государственных структурах, оказывают юридическое сопровождение дел в судах, имеются прецеденты рассмотрения дел в Европейском суде по правам человека.

Согласно ФЗ РФ от 10 января 2006г. № 18-ФЗ «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» деятельность общественного объединения в форме НПО возможна только после уведомления органа государственной регистрации о создании общественного объединения и начале его деятельности. При этом порядок такого уведомления устанавливается Правительством РФ, а не Федеральным законом. Тем самым организованная общественная деятельность без регистрации фактически оказывается вне закона, что означает возврат к действовавшему в СССР с двадцатых годов запрету деятельности незарегистрированных общественных объединений.

По новому законодательству об общественных объединениях в форме НПО резко ограничивается деятельность отделений иностранных НПО в России. Иностранные НПО должны регистрировать свои представительства и филиалы в качестве отдельных общественных объединений. Отделение иностранного НПО не может быть создано ни в форме общественного фонда, ни в иной организационно-правовой форме.

По действующему законодательству, неправительственные организации раз в год подают в орган государственной регистрации отчет о своей деятельности в объеме сведений, представляемых в налоговые органы. Поправки к закону значительно расширяют полномочия государства и в этом отношении: регистрирующий орган (Минюст) получает право без каких-либо ограничений и обоснований запрашивать финансово-хозяйственные документы некоммерческих организаций.

В заключение вопроса об общественных объединениях следует выделить основные проблемы их правового регулирования:

-смысл ограничения на общественную деятельность состоит в том, что оно не должно подрывать право граждан России быть суверенным источником власти. Это право реализуется, наряду с исключительным правом занимать государственные должности, через основное политическое право граждан России – право выбирать своих представителей, которым они доверяют управление страной от своего имени;

-закон должен учитывать разницу в принципах регулирования политических и неполитических организаций. Если финансирование иностранными и международными организациями политической деятельности должно быть категорически запрещено, то, что касается неполитической деятельности, привлечение иностранных средств, напротив, должно стимулироваться Законом. Для этого можно и нужно использовать налоговые стимулы, исключать из налогооблагаемой базы частных лиц, предприятий и организаций средства, потраченные на благотворительные цели и т.д.;

-Федеральный закон «Об общественных организациях» должен быть дополнен законом «О прозрачности лоббистской деятельности иностранных агентов».

Влияние иностранных и международных агентов на политические предпочтения граждан России должно быть исключено. Это не значит, однако, что такие агенты должны быть лишены законного права представлять свои экономические и неполитические интересы в России. Вопрос заключается в том, как и на каких основаниях, они могут их отстаивать? Лоббистская деятельность должна быть прозрачной как для власти, так и для общества. Регулирование этой деятельности и должно быть предметом закона «О прозрачности лоббистской деятельности иностранных агентов». Например, лоббистская деятельность в США регулируется несколькими основными документами: Законом «О регистрации иностранных агентов», принятом в 1938 году, общим Законом «О прозрачности лоббистской деятельности», впервые принятом в 1946 году, а в последней редакции – Конгрессом США в 1995 году, и, наконец, специальным Законом «О прозрачности иностранной лоббистской деятельности», принятом в 2005 году.

Государственной Думе ФС РФ следует обратиться, наконец, к отсутствующему сегодня в России блоку законов о лоббизме. При этом целесообразно разделить проблему на две: на проблему национального и иностранного лоббизма.

Значение правового регулирования деятельности общественных объединений состоит в том, что законодательное упорядочение деятельности общественных организаций тесно связан с вопросом российской национальной безопасности.

#### **9.4 Конституционно-правовой статус религиозных объединений**

Религиозные объединения в РФ юридически выведены из числа общественных объединений, хотя имеют с ними внешнее сходство:

- добровольность объединения;
- общность интересов;
- некоммерческий характер;
- самоуправление;
- автономность внутренней структуры по отношению к государству и другим объединениям. Кроме этого, к собственно квалификационным признакам религиозных объединений можно отнести совместное исповедование вероучений и совершения религиозных обрядов; обучение религии и религиозное воспитание своих последователей.

Вместе с тем, в российском конституционном праве всегда существовали принципиальные различия между общественными и религиозными объединениями. В советское время эти различия нередко использовались для ущемления прав религиозных объединений. Эти объединения граждан не считались общественными в силу того, что их цели и задачи не соответствовали целям и задачам коммунистического строительства. Такое соответствие было непременным условием признания объединения общественным до 1991 года (ст. 51 Конституции СССР 1977г. и соответствующая статья Конституции РСФСР 1978г.). Сохранение различий между общественными и религиозными объеди-

нениями сегодня объясняется сильным влиянием советского государственного права на Конституционное право России, подчеркивающим отделение церкви от государства.

Статья 28 Конституции РФ впервые провозгласила право на свободу совести и вероисповедания, которое получило расширенное толкование в ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях» от 26 сентября 1997г. Различие между свободой совести и свободой вероисповедания законодатель разграничивает по двум параметрам: а) свобода совести означает право выбора любой религии (как и свобода вероисповедания), б) право быть атеистом.

Согласно этому федеральному закону религиозные объединения должны иметь строго установленные цели – совместное вероисповедание и распространение веры, чему должно соответствовать три признака объединения:

- вероисповедание;
- совершение богослужений, обрядов и т.д.;
- обучение религии. Таким образом, та или иная вера является и целью и признаком религиозных объединений.

Религиозные объединения могут создаваться в двух правовых формах: а) как религиозная группа, б) как религиозная организация. В первом случае регистрация не нужна, а во втором она необходима для получения статуса юридического лица.

Для создания религиозных организаций Федеральный закон предусматривал два условия: во-первых, требование численности такой организации не менее 10 человек, во-вторых, достижение 18-летнего возраста.

Для создания же религиозной группы достаточно одно условие – российское гражданство.

Религиозные группы и религиозные организации составляют религиозные объединения, создание которых предусматривает такие условия как включение в религиозные объединения не менее трех местных организаций и существование местной организации не менее 15 лет. Это необходимо для правовой регламентации образования религиозных объединений с целью предотвращения появления квази-религиозных объединений.

Федеральный закон от 1997г. ввел требование создания религиозных групп (чего ранее не было) и пятнадцатилетний срок пребывания в составе такой группы с целью выявления истинных целей создаваемого объединения, т.к. формальная регистрация документов не дает полного представления о регистрируемом объединении.

Следует еще отметить, что Федеральный закон от 1997г. ввел государственную регистрацию не уставов, а самих религиозных организаций, что соответствует общим тенденциям законодательства о регистрации негосударственных объединений. В этой связи расширен круг оснований, по которым может быть отказано в государственной регистрации. Если Закон от 1990 года предусматривал только одно основание – противоречие устава организации требованиям законодательства России (ст. 20), то Федеральный закон 1997г., сохранив это основание, дополнил его и другими (ст. 12), например, обязательность проведения религиозно-экспертной экспертизы Минюстом РФ (Поста-

новление Правительства РФ от 3 июня 1998 г.), в которую входят определение религиозного характера регистрируемой организации и проверка сведений об основах ее вероучения. В качестве экспертов-консультантов могут привлекаться как специалисты-религиоведы, так и члены соответствующих действующих религиозных объединений.

ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях» от 26 сентября 1997 г. содержит также запрет отказа в регистрации религиозной организации по мотивам нецелесообразности ее создания. Этот закон расширил основания обращения в суд при нерегистрации организации: отказ в регистрации дополнен уклонением от такой регистрации. Иначе говоря, закон позволил обжаловать бездействие регистрирующего органа.

В Федеральном законе от 1997 г. установлено различие полномочий религиозных групп и религиозных организаций:

-религиозные группы имеют право совершать богослужения, другие религиозные обряды и церемонии, а также осуществлять обучение религии и религиозное воспитание своих последователей. Они освобождены от обязанности иметь устав, что, однако, не исключает наличия такового в соответствии с внутренними установлениями группы;

-религиозные организации обязаны иметь устав, который должен содержать сведения о религиозной организации (установленные законом), отвечать требованиям гражданского законодательства РФ. Религиозные организации имеют те же права, что и группы, плюс полномочия, вытекающие из статуса юридического лица: право основывать и содержать культовые здания и сооружения, право производить, приобретать, распространять религиозную литературу и иные предметы религиозного назначения, право на благотворительную деятельность, право собственности, право на предпринимательскую деятельность и др.;

-только религиозные организации в РФ могут учреждать организации, издающие богослужебную литературу и производящие предметы культового назначения, создавать учреждения профессионального религиозного образования (духовные образовательные учреждения), а также приглашать иностранных граждан в целях занятия профессиональной, в том числе проповеднической, религиозной деятельностью в данных организациях. Это является исключительным правом религиозных организаций. Их нет ни у государства и его органов, ни у других негосударственных организаций и учреждений.

Принципы отделения религиозных объединений от государства и взаимного невмешательства в дела друг друга получили в новом законе расширительное толкование: государство не должно нарушать право на свободу совести, возлагать на религиозные объединения выполнение государственных функций, вмешиваться в законную деятельность религиозных объединений, а должно обеспечивать светский характер образования в государственных и муниципальных образовательных учреждениях. В свою очередь религиозные объединения не должны выполнять государственных функций; им запрещено участвовать в выборах в органы государственной власти и в органы местного самоуправления; в названных органах, государственных и муниципальных учреж-

дениях, воинских частях не могут создавать религиозные объединения; не имеют право оказывать финансовую помощь политическим партиям.

В деятельности религиозных объединений, в отличие от религиозных организаций и религиозных групп, могут участвовать иностранные граждане и аполитиды. Ст. 13 ФЗ «О свободе совести и религиозных объединениях» от 1997г. регулирует представительства иностранных религиозных организаций, к которым относятся организации, созданные за пределами РФ и в соответствии с законодательством иностранного государства. На территории РФ такая организация может открыть свое представительство, которое не имеет право заниматься культовой и иной религиозной деятельностью, и на которое не распространяется статус религиозных объединений (например, секта Аум-Сенрикё действовала в России в девяностые годы в нарушении законодательства как РФ, так и Японии).

Статья 20 федерального закона от 1997г. регулирует международные связи и контакты религиозных объединений РФ, в том числе, в целях паломничества, участия в собраниях и т.д.

Статья 28 Конституции и Федеральный закон «О свободе совести и о религиозных объединениях» от 26 сентября 1997г. дополняются такими правовыми актами, как Постановление Правительства РФ «О порядке регистрации, открытия и закрытия в РФ представительств иностранных религиозных организаций» от 2 февраля 1998г., «О порядке проведения государственной религиоведческой экспертизы» от 3 июня 1998, Письма и Приказы Минюста, Минобразования, и т.д., которые содержат наиболее актуальные вопросы правового регулирования религиозной деятельности:

- передача предметов культового характера из фондов государственных музеев религиозным организациям;

- обучение детей религии вне образовательной программы в помещениях государственных и муниципальных образовательных учреждений;

- предоставление таможенных льгот религиозным организациям и т.п.

## **9.5 Конституционный статус СМИ**

Свобода слова, являющаяся одним из основных критериев демократического государства, с одной стороны, существенно усилила влияние средств массовой информации (СМИ) на все стороны жизнедеятельности общества и государства, с другой, – вызвала необходимость регулирования СМИ. На протяжении советской истории СМИ подвергались различного рода ограничениям. Так, 9 ноября 1917 года Совет Народных Комиссаров издал Декрет «О печати», содержащий требование закрытия тех органов печати, которые призвали к открытому сопротивлению или неповиновению новому правительству и т.п. В Декрете говорилось о временном характере административного воздействия на печать, а после упрочения нового порядка для печати будет установлена полная свобода в пределах ответственности перед судом согласно самому широкому и прогрессивному в этом отношении закону.

Первая советская конституция (Конституция РСФСР 1918г.), хотя и не содержала термина «свобода печати», но впервые в истории российского права установила «свободу выражения мнений для трудящихся». Правда, в соответствии с целями советского государства в скором времени вся печать была национализирована. На практике печатное слово использовалось как идеологическое орудие партии, поэтому правовое регулирование на уровне законов отсутствовало. Подзаконными актами была введена цензура, которая фактически существовала до 1990 года.

12 июня 1990 года был принят закон СССР «О печати и других средствах массовой информации», который впервые в советском государственном праве закрепил содержание понятий «свобода печати», «массовая информация», «средства массовой информации». Закон запретил цензуру массовой информации, а также установил недопустимость злоупотребления свободой слова.

27 декабря 1991 года был принят Закон РФ «О средствах массовой информации», который воспроизвел структуру союзного закона, принял многие его положения, однако был более радикален в части закрепления свободы СМИ и более либерален в части ответственности за злоупотребление свободой СМИ, что до сих пор вызывает негативные последствия. В настоящее время проблема ответственности за злоупотребление свободой СМИ весьма актуальна и обуславливает необходимость новеллизации<sup>1)</sup> закона. Правовое регулирование в отношении СМИ должно касаться в первую очередь таких терминов как свобода массовой информации, запрет цензуры, права журналистов, недопустимость злоупотребления свободой массовой информации, означающей сообщения и материалы (печатные, аудио-, аудиовизуальные и иные), которые предназначены для неограниченного круга лиц и распространяются публично, т.е. открыто.

Под свободой массовой информации конституционное право понимает поиск, получение, производство и распространение массовой информации, учреждение СМИ, владение, пользование и распространение, а также техническое обеспечение производства и распространения продукции СМИ. Таким образом, свобода массовой информации включает в себя компоненты как идеологии, так и материальных средств их распространения. Для советского конституционного права не было характерно закрепление свободы СМИ в ее комплексном понимании, т.е. в сочетании названных элементов.

Длительное время акцент делался на материальном обеспечении свободы печати (предоставление в собственность народа, общественных организаций типографий, запасов бумаги, средств связи и т.д.). Закон СССР 1990 г. не включил производство информации в свободу СМИ, что явилось попыткой ее фактического ограничения за счет материальных условий. Нынешнее понимание свободы СМИ воспроизводит международно-правовые стандарты в области свободы СМИ. Проблема состоит в том, что включение производства в понятие «свобода массовой информации» должно иметь серьезные правовые по-

---

<sup>1)</sup> Новеллизация (*novellae leges*) – законодательные дополнения к основному закону.



следствия, связанные с особым правовым статусом этого производства. Российское законодательство пока эту задачу не решило, а практика идет по пути ограничения свободы массовой информации через ее производство и распространение, которые строятся на основе законов рыночной экономики.

Международная практика относит к СМИ все формы периодического распространения массовой информации (периодические печатные издания, электронные издания и др.), которые соответствуют установленным конституционным правовым критериям. Например, для соответствия критерию периодичности печатное издание должно иметь постоянное название, текущий номер и выходить в свет не реже одного раза в год. Для электронных СМИ (радио-, теле-, видео-, кинохроника) периодичность предполагает наличие постоянного названия и выход в свет (эфир) не реже одного раза в год. Периодические издания тиражом менее 1000 экземпляров, радио и телепрограммы, распространяемые по кабельным сетям в рамках одного предприятия, учебного заведения, и некоторые другие не относятся к средствам массовой информации.

Запретив цензуру, союзный Закон от 1990 года не определил содержание этого явления. Федеральный закон от 1991 года впервые юридически определил содержание цензуры как требование к СМИ со стороны должностных лиц государственных органов, организаций, учреждений или общественных объединений предварительно согласовывать сообщения и материалы либо наложение запрета на распространение сообщений и материалов, их отдельных частей (ст. 3). Иначе говоря, цензура включает в себя как предварительный контроль информации, так и последующий, т.е. распространение массовой информации. Не считается цензурой требование распространения продукции СМИ только после того, как дано разрешение на ее выход в свет со стороны главного редактора.

Центральной фигурой СМИ является журналист, который занимается редактированием, созданием, сбором или подготовкой сообщений и материалов для редакции СМИ и находится с последней в трудовых или иных договорных отношениях либо уполномочено редакцией. Поэтому Конституционное право закрепляет и регулирует статус журналистов, наделяя их широкими правами. Они вправе искать, запрашивать, получать и распространять информацию, посещать государственные и иные органы, быть принятыми должностными лицами, производить записи, присутствовать на митингах и демонстрациях, излагать свои личные оценки в материалах и сообщениях, предназначенных для распространения за их подписью, а также имеют другие права. Наряду с правами конституционное законодательство налагает на журналистов ряд обязанностей:

- проверять достоверность сообщаемой ими информации;
- при получении информации ставить граждан и должностных лиц в известность о проведении аудио- и видеозаписи, кино- и фотосъемки;
- уважать права, законные интересы, честь и достоинство граждан и организаций;

-журналисты несут ответственность за диффамацию в судебном порядке;

-им запрещено использовать свои права для сокрытия или фальсификации общественно значимых сведений и т.д.

Конституционное право устанавливает круг деяний, которые являются ущемлением свободы массовой информации. Среди них: осуществление цензуры, незаконное изъятие или уничтожение тиража или его части, принуждение журналиста к распространению или отказу от распространения информации, установление ограничений на контакты с журналистом и передачу ему информации и др. Свобода СМИ не может быть безграничной. Конституционное право исходит из приоритета прав, свобод и законных интересов граждан, конституционно-правового строя и мира. Нарушение этих приоритетов квалифицируется как злоупотребление свободой массовой информации. Не допускается использование СМИ в целях совершения уголовно наказуемых деяний, для разглашения сведений, составляющих государственную либо иную охраняемую законом тайну, для призыва к захвату власти, насильственному изменению конституционного строя и целостности государства, разжиганию национальной, классовой, социальной, религиозной нетерпимости или розни, для пропаганды войны, а также скрытого воздействия на подсознание людей. Союзный Закон устанавливал административную ответственность за незаконное изготовление и распространение массовой информации, а российский содержит отсылочные нормы.

В целом уровень конституционно-правового регулирования свободы массовой информации не соответствует требованиям как журналистов, так и общества, государства. Несмотря на то, что Закон 1991г. регламентирует свободу как печатных, так и электронных СМИ, между ними существуют большие различия. Кроме того, закрепленные законом приоритеты во взаимоотношениях со СМИ, журналистами достаточно абстрактны, что затрудняет на практике применение правовых норм.

Необходимость принятия нового закона о СМИ в настоящее время окончательно перестала подвергаться сомнению. Действующий Закон отработал свою основную функцию создания автономных по отношению к государству производителей альтернативных мнений. Практика деятельности СМИ в смысле гарантирования их независимости от органов власти как в Центре, так и в регионах, оставляет желать много лучшего.

Современная российская политика основана на идее укрепления правовых основ государства, гражданского общества и статуса личности. В основных своих чертах она безотносительна к персоналиям действующей политической элиты. Создание цельной и слаженно работающей национальной правовой системы – это естественное требование для окончания переходного периода и начала периода стабильного поступательного развития. Перспективы построения гражданского общества в России подкреплены такими основными Федеральными законами, как – «Об общественных объединениях» от 1995г., «О политических партиях» от 2001г. с последующими изменениями и добавлениями и т.д. Очевидно, что в этом перечне не хватает нового закона о СМИ,

поскольку действующий закон от 1991г., т.е. принятый еще до принятия Конституции РФ, воспринимается больше как постперестроечный символ, нежели как органичная часть современной системы правовых гарантий гражданского общества.

### **Вопросы для самопроверки знаний**

*Каковы основные классификационные признаки понятия общественно-го объединения?*

*Каково функциональное назначение общественного объединения?*

*Какие законы об общественных объединениях вас известны?*

*В чем состоит отличие специальных законов об общественных объединениях от ФЗ «Об общественных объединениях» от 19 мая 1995г.?*

*Какие организационно-правовые формы общественных объединений вам известны?*

*В чем состоит отличие общественной организации от других форм общественного объединения?*

*Какова цель создания Общественной палаты РФ?*

*Что входит в права и обязанности общественных объединений?*

*Каковы особенности регистрации иностранных некоммерческих (неправительственных) организаций согласно новому законодательству от 2006г.?*

*Опишите пакет документов, необходимых для регистрации общественных объединений.*

*Какие проблемы стоят перед законодателем в плане регулирования образования, деятельности и прекращения деятельности общественных объединений?*

*Почему религиозные объединения юридически выведены из числа общественных объединений в РФ?*

*Назовите критерии, по которым юридически можно отличить религиозные объединения, от религиозных организаций и от религиозных групп.*

*Поддерживаете ли вы идею о необходимости принятия нового федерального закона о печати? Если – да, то – почему?*

## **10 Конституционно-правовой статус института прав и свобод человека и гражданина**

### **10.1 Понятие конституционно-правового института прав и свобод**

Конституционно-правовой статус человека в России имеет сложную структуру, состоящую из таких элементов как гражданство, правосубъектность, принципы, конституционные права, свободы и обязанности, гарантии.

Статус института прав и свобод нельзя сводить только к некоему объему прав и свобод, т.к. взаимоотношения человека с государством и обществом представляют собой сложную систему, в которой переплетаются как права и

обязанности государства по отношению к обществу, так и наоборот. Как комплексный институт прав и свобод содержит нормы различных отраслей права. При этом, каждая из них затрагивает лишь одну сферу общественных отношений: семейных, трудовых, экологических, гражданских и т.д.

Категория «правовой статус» должна отражать не только тот или иной набор прав и свобод, но и возможности (или невозможности) их осуществления, включая различия в объемах. Так, согласно ст. 60 Конституции РФ, гражданин РФ может самостоятельно осуществлять в полном объеме свои права и обязанности с 18 лет. Дети имеют многие конституционные права, но не обладают дееспособностью, поэтому их конституционно-правовой статус имеет свои особенности. Правоспособность и дееспособность, как элементы конституционно-правового статуса, определяют положение отдельных групп населения: детей, пенсионеров, депутатов, заключенных, военнослужащих и т.д.

Институт прав и свобод отмечен такими признаками, как: а) наивысшая юридическая сила и б) юридическая основа всей системы права, которые раскрываются через способы защиты своих прав гражданами.

## **10.2 Конституционное право граждан на защиту своих прав**

К способам защиты прав граждан можно отнести:

- обращение в государственные органы и органы МСУ;
- обжалование в суде действий/бездействий должностных лиц, нарушающих права граждан;
- обращение в СМИ и правозащитные организации, общественные объединения;
- обращение в международные суды.

Среди прочих гарантий прав и свобод граждан следует выделить как особенные юридические гарантии, в первую очередь – это право на судебную защиту, право на получение квалифицированной юридической помощи, право обращения в государственные органы и органы местного самоуправления, и другие, имеющие не материальный, а процессуальный характер.

Обращение в суд с жалобой возможно в течение трех месяцев со дня нарушения его прав, либо одного месяца после получения письменного отказа от соответствующей инстанции в удовлетворении жалобы, либо со дня истечения месячного срока после подачи жалобы, если гражданином не был получен на нее письменный ответ.

Право на получение юридической помощи реализуется через системы юридических служб как государственных органов, так и общественных объединений, коммерческих организаций, нотариат, адвокатуру. Юридические услуги могут быть как бесплатные (государственные органы), так и платные (коммерческие организации, ряд общественных объединений, нотариат и адвокатура).

Право обращения (в индивидуальной или коллективной форме) в государственные органы и органы местного самоуправления (ст. 33 Конституции РФ) осуществляется согласно Закону РФ «Об обжаловании в суд действий и

решений, нарушающих права и свободы граждан» от 27 апреля 1993г. (№ 4688) в редакции ФЗ от 14 декабря 1995г. (№ 197-ФЗ).

Существуют три вида обращений: предложение, заявление и жалоба. Предложения ставят вопросы совершенствования работы государственных органов, и не связаны с нарушением прав конкретных граждан.

Заявления содержат адресованные государственным органам, органам МСУ, общественным объединениям, их должностным лицам просьбы граждан о реализации принадлежащих им прав, которыми они владеют, но пока еще не пользуются.

Жалоба – это требование устранения допущенных нарушений субъективных прав граждан со стороны государственных и иных органов, организаций, должностных лиц.

Обращения могут быть устные и письменные, личные и направленные по почте, индивидуальные и коллективные. Устные обращения не имеют фиксированной формы, для письменных необходимо указание сведений о самом гражданине, его личная подпись. Отсутствие таких данных и подписи свидетельствует об анонимности обращений, которые могут не рассматриваться.

Предложения и заявления подаются в те органы и тем должностным лицам, которые вправе решать поставленные вопросы. При этом законодательство обязывает государственные органы и должностных лиц пересылать предложения и заявления органам и лицам, которые вправе и обязаны рассматривать вопрос по существу. Жалобы подаются либо в вышестоящий орган, либо в суд. Общее правило состоит в том, что гражданин может сам выбирать адресата жалобы. Практика, однако, свидетельствует, что нередко суды фактически не рассматривают жалобы граждан до тех пор, пока они не рассмотрены в порядке подчиненности.

Предложения граждан должны рассматриваться в срок до одного месяца, кроме случаев необходимости дополнительного изучения, тогда срок рассмотрения предложения увеличивается с сообщением об этом заявителю. Для рассмотрения заявлений и жалоб установлен срок их рассмотрения в течение 15 дней с момента поступлений либо в срок до одного месяца, если требуются дополнительное изучение и проверка. К сожалению, на практике 15-дневный срок рассмотрения почти не применяется, а месячный постоянно нарушается. Но главная проблема не в нарушении установленных сроков рассмотрения обращений, а в формальном их рассмотрении, т.е. «рассмотрении без рассмотрения», что создает дополнительные жалобы.

### **10.3 Ограничение прав и свобод**

Российское конституционное право, в отличие от советского, не признает института лишения конституционных прав и свобод, который известен зарубежным странам (например, закон о люстрации, под которой в Конституционном праве понимается узаконенный запрет занимать выборные и иные высшие государственные должности, лицам, которые принимали участие в репрес-

сивной деятельности властей или тайно сотрудничали с органами безопасности в тоталитарных государствах).

Ограничения прав и свобод могут устанавливаться только Федеральным законом (ст. 55 Конституции РФ). Поэтому ни Президент РФ, ни Правительство РФ, ни органы субъектов РФ не могут устанавливать ограничения не только конституционных, но и иных прав граждан. К сожалению, на практике такие ограничения имеют место со стороны всех указанных органов.

Федеральный законодатель может вводить ограничения прав и свобод не произвольно, а только в рамках ст. 55 Конституции РФ, в которой дан их перечень, являющийся закрытым. Это – защита основ конституционного строя, нравственность, здоровье, права и законные интересы других лиц; обеспечение обороны страны и безопасности государства. Несмотря на закрытый характер, перечень этот позволяет вводить ограничения конституционных и иных прав и свобод в больших пределах. Употребляемые здесь понятия, в особенности «нравственность», «здоровье», «права и законные интересы других лиц», имеют весьма широкое содержание, что дает большие возможности для маневра. Однако ряд Федеральных конституционных законов и Федеральных законов направлены на ограничение прав и свобод по соответствующим основаниям: ФКЗ «О чрезвычайном положении» от 30 мая 2001г. (№ 3-ФКЗ), «О военном положении» от 30 января 2002г. (№ 1-ФКЗ) «О Милиции» от 18 апреля 1991г., «О безопасности» от 5 марта 1992г. (с изменениями от 25 декабря 1992 г., 25 июля 2002 г.), «Об органах федеральной службы безопасности в Российской Федерации» от 3 апреля 1995г. и др. Так, в условиях действия чрезвычайного положения могут устанавливаться следующие ограничения:

- контроль свободы передвижения, особый режим въезда и выезда;
- введение запрета проведения собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций, иных массовых мероприятий, например, запрет забастовок;
- введение комендантского часа, запрещающего находиться в установленном время суток на улицах и в иных общественных местах без специально выданных пропусков и документов, удостоверяющих личность;
- введение цензуры СМИ;
- приостановление деятельности политических партий, общественных объединений, применение других предусмотренных законом мер, которые связаны с ограничением прав и свобод граждан. Поэтому режим чрезвычайного положения вводится только в условиях, когда существует реальная, чрезвычайная и неизбежная угроза безопасности граждан и основам конституционного строя страны, и только как временная мера (до 30 дней на части территории РФ и до 60 дней на всей территории РФ). Чрезвычайное положение вводится Указом Президента РФ на основе ФКЗ «О Чрезвычайном положении» от 30 мая 2001г.

Но даже в условиях чрезвычайного положения не все конституционные права могут быть ограничены. Многие из них (право на жизнь, неприкосновенность частной жизни, право на жилище и др.) не подлежат ограничению. Перечень таких прав закреплен в ст. 56 Конституции РФ, содержащей отсылки на ряд статей (20, 21, 25) и т.д.

Еще более серьезные ограничения конституционных прав и свобод граждан имеют место в условиях военного положения. Режим военного положения может вводиться на всей территории РФ или в отдельных местностях только в силу действия внешних факторов в случае агрессии или непосредственной угрозы агрессии против РФ (ст. 87 Конституции РФ). Режим военного положения должен согласно Конституции РФ определяться Федеральным конституционным законом, на основе которого издается Указ Президента, требующего утверждения Советом Федерации ФС РФ. Поэтому, например, фактическая война в Чечне, которая по Конституции РФ является частью РФ, не могла повлечь за собой введения военного положения. Хотя карательные акции с конца 1994 года и до середины 1996 года и сопровождались применением вооруженных сил, многочисленными ограничениями прав и свобод граждан (комендантский час, приостановление деятельности партий, запрет забастовок и многое другое), но юридически ни чрезвычайное, ни военное положение в этот период на территории Чеченской Республики ни разу не вводилось. Тем самым создан опасный прецедент массового ограничения конституционных прав и свобод граждан без введения соответствующего положения, т.е. фактического введения особого режима, не предусмотренного Конституцией РФ.

Ряд конституционных прав и свобод сформулирован с использованием так называемой оговорки о законе, выраженной словами «...никто не может, кроме как...». Это означает, что в самой норме предусмотрена возможность ограничения того или иного права. Например, это касается конституционных положений о праве на жизнь (ст. 20), неприкосновенности жилища (ст. 25), свободе мысли и слова (ст. 29), о праве на индивидуальные и коллективные трудовые споры (ст. 37), о праве на отдых (ст. 37), свободы предпринимательской деятельности (ст. 34). Указанные права по форме выражения в Конституции РФ 1993г. не имеют абсолютного характера и поэтому могут быть ограничены Федеральным законом.

Другие конституционные права и свободы сформулированы как юридически абсолютные. Например, в п.1 ст. 30 Конституции РФ записано: «каждый имеет право на объединение...», здесь, как видно, оговорка о законе отсутствует. Значит ли это, что право на объединение не может быть ограничено? Нет, не значит. И это право может быть ограничено Федеральным законом для достижения тех целей, которые указаны в п.3 ст. 55 Конституции РФ.

Следующий способ ограничения конституционных прав – по решению суда. Права на тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений (ст. 23), неприкосновенность жилища (ст. 25) могут быть ограничены по решению суда, что вытекает из соответствующих конституционных норм и закреплено в законодательстве. Однако федеральное законодательство знает ограничения и других конституционных прав по решению суда. Это касается права проводить собрания, митинги и демонстрации, права на объединение, свободы слова, свободы труда и ряда других прав, которые могут быть ограничены по решению суда. Кроме того, решение суда в виде приговора, вступившего в законную силу, влечет за собой утрату возможности пользоваться значительным числом конституционных прав и свобод либо

их существенное ограничение в зависимости от режима отбывания наказания. Лица, отбывающие наказание в местах лишения свободы по приговору суда, не обладают избирательными правами, ограничена их свобода труда, они лишены возможности пользоваться правом свободного передвижения, выбора места пребывания и жительства, правом свободного выезда за пределы РФ и т.д. в силу ограничения их право- и дееспособности.

Каждое конституционное право имеет пределы действия, под которыми понимаются границы законного поведения в обычных условиях, не отягощенных ограничениями чрезвычайного положения и др. Объективные границы законного поведения строятся на стыке интересов личных, общественных и государственных. В ст. 17 Конституции РФ сказано, что осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц. Тем самым ограничены пределы действия конституционных прав на стыке интересов личностей. Однако есть еще интересы общества и государства. Концентрированное закрепление они нашли в главе I Конституции РФ «Основы конституционного строя», которой не могут противоречить никакие другие положения Конституции РФ. Следовательно, первая глава Конституции РФ 1993г. устанавливает пределы действия конституционных прав и свобод с точки зрения интересов общества и государства.

Пределы действия конституционных прав и свобод в России поставлены в зависимость от их понимания в международном праве. Согласно ст. 17 Конституции РФ, в России не только признаются, но и гарантируются права и свободы человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права. Вступив в Совет Европы, Россия ратифицировала Федеральным законом от 30 марта 1998 г. «Конвенцию о защите прав человека и основных свобод».

#### **10.4 Институт Уполномоченного по правам свободам в РФ**

В настоящее время в РФ идет процесс создания института уполномоченного по правам человека как один из способов обеспечения прав граждан.

Институт омбудсмана имеет скандинавское происхождение. Впервые он был создан в Швеции в начале XIX века, когда в Конституции 1809 года была введена должность омбудсмана юстиции<sup>1)</sup>.

Второй страной, где была введена должность омбудсмана, стала Финляндия (Конституция 1919 года) а с середины XX века этот институт стал распространяться и среди других стран мира – как в Европе, так и в других регионах.

Сегодня несколько десятков государств мира имеют такой институт, хотя он обладает различной компетенцией, возможностями, правовым статусом.

---

<sup>1)</sup> Термин «омбудсман» появился в Швеции в XIII веке. Он имеет немецкое происхождение, и его корни восходят к раннему периоду истории германских племен. Омбудсманом называлось лицо, которое избиралось для сбора от имени пострадавшей стороны денежной пени (виры) с преступников, совершивших убийство.



При всех национальных отличиях основные функции омбудсмана состоят в том, что он принимает жалобы граждан на нарушения их прав и свобод действиями (или бездействием) правительственных чиновников и ведомств, рассматривает их и выносит свои заключения, которые и носят рекомендательный характер.

Согласно определению международной ассоциации юристов, народный защитник – омбудсман – это служба, предусмотренная Конституцией или актом законодательной власти, возглавляемая независимым публичным должностным лицом высокого ранга, которая ответственна перед законодательной властью, получает жалобы от пострадавших лиц на государственные органы, служащих, нанимателей или действует по собственному усмотрению и уполномочена проводить расследования, рекомендовать корректирующие действия, представлять доклады.

В мировой практике известно несколько моделей института омбудсмана, которые различаются его местом в государственно-правовой системе, порядком его формирования, подчиненностью (подотчетностью) той или иной ветви власти или отсутствием таковой, объемом полномочий и т.д.

*Исполнительный омбудсман* является органом исполнительной власти, назначается правительством или президентом, и соответственно подконтролен и подотчетен тому или иному органу. Это довольно редко встречающийся вариант, который существует во Франции (Медиатор) и назначается Советом Министров. Также похожий институт действует в некоторых штатах США. Собственно, это спорный вопрос: можно ли французского медиатора отнести к омбудсмену.

В России историческим предшественником исполнительного омбудсмана были еще сохраняющиеся в ряде регионов комиссии по правам человека «при Президенте РФ» и «при губернаторе».

*Независимый омбудсман* представляет собой особую и самостоятельную ветвь власти, уровень которой соответствует уровню законодательной, исполнительной и судебной власти. При этом он может быть назначен президентом или парламентом, но после назначения не подчиняется назначившему его органу (Португалия, Намибия и Нидерланды).

*Парламентский омбудсман* находится в системе законодательной ветви власти, назначается (избирается) парламентом и подотчетен (или подконтролен) ему; выступает в качестве органа парламента, но обладает широкими полномочиями, придающими ему определенную самостоятельность и независимость от самого парламента. Основным направлением деятельности классического парламентского омбудсмана является контроль над деятельностью администрации и ее должностных лиц (в отличие от двух других моделей, в которых его контроль распространяется как на исполнительную, так и на законодательную власть).

В России впервые должность Уполномоченного по правам человека была упомянута в Декларации прав и свобод человека и гражданина РФ от 22 ноября 1991 года, принятой Верховным Советом. Причем, в ней говорилось именно о парламентском Уполномоченном, который назначается парламентом,

подотчетен ему и обладает такой же неприкосновенностью, что и депутат. Согласно Декларации парламентский Уполномоченный осуществляет парламентский контроль за соблюдением прав и свобод человека и гражданина в РФ. На основе Декларации был разработан проект закона «О парламентском уполномоченном по правам человека и гражданина Российской Федерации», в котором были заложены черты, близкие к классической модели парламентского омбудсмана.

26 февраля 1997 года был принят Федеральный конституционный закон «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации». Он определил порядок назначения на должность и освобождения от должности Уполномоченного, его компетенцию, организационные формы и условия его деятельности.

Хотя Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации назначается на должность и освобождается от должности Государственной Думой ФС РФ, в то же время установлено, что при осуществлении своих полномочий он независим и неподотчетен каким-либо государственным органам и должностным лицам (ст. 2). Таким образом, российский вариант ближе к модели независимого омбудсмана, хотя в отличие от стран, где действует такая модель, он не поставлен по своему правовому статусу в ряд высших органов государственной власти и не наделен мощными властными полномочиями. Властные полномочия российского Уполномоченного по правам человека скорее носят декларативный характер, поскольку реализовывать на практике многое он не в состоянии.

Правовой статус Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации прописан в ФКЗ неопределенно и неконкретно, например, кандидатура на место Уполномоченного может вноситься обеими палатами Федерального Собрания РФ, Президентом РФ, депутатскими объединениями. Назначается же и освобождается от должности Уполномоченный большинством голосов депутатов Государственной Думы ФС РФ. Есть и другие – нечеткие требования к кандидатуре Уполномоченного по правам человека в плане образовательного статуса: «...назначается лицо, имеющее познания в области прав и свобод человека и гражданина, опыт их защиты».

Однако ряд требований в ФКЗ «Об уполномоченном по правам человека в РФ» к занятию этой должности сформулированы достаточно конкретно:

- установлен срок назначения – 5 лет;
- не допускается повторное избрание сразу же по окончании этого срока;
- российский Уполномоченный по правам человека не может быть членом Федерального Собрания РФ, не может занимать государственную должность, заниматься другой оплачиваемой или неоплачиваемой работой, кроме преподавательской, не может быть членом политической партии и заниматься политической деятельностью (ст.11).

К основным функциям Уполномоченного по правам человека в РФ относятся, прежде всего, рассмотрение жалоб. Такие жалобы могут подаваться гражданами РФ и находящимися на территории Российской Федерации иностранными гражданами и лицами без гражданства.

Уполномоченный рассматривает жалобы на решения или действия (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных служащих, если ранее заявитель обжаловал эти решения или действия (бездействия) в судебном либо административном порядке, но не согласен с решениями, принятыми по его жалобе. При этом законом установлено, что Уполномоченный не рассматривает жалобы на решения палат Федерального Собрания РФ и законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ. Эти решения исключены из пределов его компетенции (ст. 16).

ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в РФ» нечетко прописывает категории государственных служащих и должностных лиц, подпадающих под контроль Уполномоченного. Поскольку в Федеральном законе «О государственных служащих» нет четкого их различения, постольку в ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в РФ» упоминаются обе данные категории, которые частично перекрывают друг друга.

Основным способом инициирования рассмотрения дела является жалоба, в связи с чем, Уполномоченный имеет право:

- беспрепятственно посещать все органы государственной власти, органы местного самоуправления, присутствовать на заседаниях их коллегиальных органов, а также беспрепятственно посещать предприятия, учреждения и организации независимо от организационно-правовых форм и форм собственности, воинские части, общественные объединения;

- запрашивать и получать от государственных органов, органов местного самоуправления и у должностных лиц и государственных служащих сведения, документы и материалы, необходимые для рассмотрения жалобы;

- получать объяснения должностных лиц и государственных служащих, исключая судей, по вопросам, подлежащим выяснению в ходе рассмотрения жалобы;

- проводить самостоятельно или совместно с компетентными государственными органами, должностными лицами и государственными служащими проверку деятельности государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц;

- поручать компетентным государственным учреждениям проведение экспертных исследований и подготовку заключений по вопросам, подлежащим выяснению в ходе рассмотрения жалобы;

- знакомиться с уголовными, гражданскими делами и делами об административных правонарушениях, решения (приговоры) по которым вступили в законную силу, а также с прекращенными производством делами и материалами, по которым отказано в возбуждении уголовных дел.

Кроме того, по вопросам своей деятельности Уполномоченный пользуется правом безотлагательного приема руководителями и другими должностными лицами, расположенных на территории РФ органов государственной власти, органов МСУ, предприятий, учреждений и организаций, независимо от организационно-правовых форм и форм собственности, руководителями общественных объединений, лицами начальствующего состава Вооруженных Сил

Российской Федерации, других войск и воинских формирований, администрации мест принудительного содержания.

Статья 34 упомянутого ФКЗ содержит подробный перечень обязанностей государственных служащих в отношении запросов Уполномоченного по правам человека:

- обеспечивать доступ в соответствующие органы и на заседания;
- бесплатно и беспрепятственно предоставлять Уполномоченному запрошенные материалы и документы, иную информацию, необходимую для осуществления его полномочий (они должны быть направлены Уполномоченному не позднее 15 дней со дня получения запроса, если в самом запросе не установлен иной срок) – эта обязанность должностных лиц отрегулирована в статье 34 ФКЗ;
- давать объяснения по подлежащим выяснению вопросам;
- содействовать в проведении проверок;
- проводить по поручению омбудсмена экспертные исследования и готовить заключения;
- обеспечивать доступ к материалам указанных в Законе уголовных, гражданских дел и дел об административных правонарушениях;
- обеспечивать реализацию права безотлагательного приема Уполномоченного руководителями и другими должностными лицами указанных в Законе структур.

Что касается права Уполномоченного знакомиться с материалами судебных дел, то механизм реализации этого правомочия был закреплен путем внесения изменений в соответствующее процессуальное законодательство сразу после принятия ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в РФ». Так, Федеральным законом «О внесении дополнений в Гражданский процессуальный кодекс РСФСР» от 17 марта 1997 года (№50-ФЗ) была введена норма, согласно которой соответствующие должностные лица обязаны по ходатайству Уполномоченного по правам человека истребовать в пределах своей компетенции из судов гражданские дела для разрешения вопросов о наличии оснований для принесения протестов в порядке надзора (ч. 4 ст. 322). ГПК дополнен также положением о праве Уполномоченного знакомиться с гражданским делом, по которому решение или определение о его прекращении вступило в законную силу.

Федеральный закон «О внесении дополнений в Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР» от 17 марта 1997 года (№51-ФЗ) дополнил УПК нормой, которая обязывает соответствующих лиц по ходатайству Уполномоченного истребовать в пределах своей компетенции уголовное дело для разрешения вопроса о принесении протеста на вступившие в законную силу приговор, определение или постановление суда либо постановление судьи. В УПК также зафиксировано право Уполномоченного знакомиться с уголовным делом, приговор по которому вступил в законную силу, либо с делом, производство по которому прекращено, а также с материалами об отказе в возбуждении уголовного дела.

По результатам рассмотрения жалобы Уполномоченный вправе (п. 1 ст. 29):

- обратиться в суд с заявлением в защиту прав и свобод, нарушенных решениями или действиями (бездействием) государственного органа, органа местного самоуправления или должностного лица, а также лично либо через своего представителя участвовать в процессе в установленных законом формах;

- обратиться в компетентные государственные органы с ходатайством о возбуждении дисциплинарного или административного производства либо уголовного дела в отношении должностного лица, в решениях или действиях (бездействии) которого усматриваются нарушения прав и свобод человека и гражданина;

- обратиться в суд или прокуратуру с ходатайством о проверке вступившего в законную силу решения, приговора суда, определения или постановления суда либо постановления судьи;

- изложить свои доводы должностному лицу, которое вправе вносить протесты, а также присутствовать при судебном рассмотрении дела в порядке надзора;

- обращаться в Конституционный Суд Российской Федерации с жалобой на нарушение конституционных прав и свобод граждан законом, примененным или подлежащим применению в конкретном деле.

В среднем Уполномоченному в РФ поступает примерно 2000 жалоб в месяц. Почти в половине случаев заявителям разъясняются средства, которые тот вправе использовать для защиты своих прав и свобод, оказывается юридическая помощь.

Уполномоченный, помимо рассмотрения конкретных жалоб, выполняет и важную аналитическую функцию. Так, согласно положениям ст. 31, по результатам изучения и анализа информации о нарушении прав и свобод граждан, обобщения итогов рассмотрения жалоб Уполномоченный вправе:

- направлять государственным органам, органам местного самоуправления и должностным лицам свои замечания и предложения общего характера, относящиеся к обеспечению прав и свобод граждан, совершенствованию административных процедур;

- обращаться к субъектам права законодательной инициативы с предложениями об изменении и о дополнении федерального законодательства и законодательства субъектов Российской Федерации либо о восполнении пробелов в федеральном законодательстве и законодательстве субъектов Российской Федерации, если Уполномоченный полагает, что решения или действия (бездействие) государственных органов, органов местного самоуправления или должностных лиц, нарушающие права и свободы граждан, совершаются на основании и во исполнение федерального законодательства и законодательства субъектов Российской Федерации, либо в силу существующих пробелов в федеральном законодательстве и законодательстве субъектов Российской Федерации, либо в случае, если законодательство противоречит общепризнанным

принципам и нормам международного права и международным договорам Российской Федерации.

Законом предусмотрены ежегодные доклады Уполномоченного о своей деятельности, публикуемые в прессе и направляемые в высшие государственные органы – Президенту РФ, в Совет Федерации ФС РФ, Госдуме ФС РФ, Правительство РФ, Конституционный Суд РФ, Верховный Суд РФ, Высший Арбитражный Суд РФ и Генпрокурору. По отдельным вопросам соблюдения прав и свобод граждан в РФ Уполномоченный может направлять в Государственную Думу специальные доклады. В случае грубого или массового нарушения прав и свобод граждан Уполномоченный вправе выступить с докладом на очередном заседании Государственной Думы ФС РФ (ст.32).

Материальное и финансовое обеспечение российского омбудсмана находится на крайне низком уровне. Так, в 2000 году бюджет Уполномоченного и его аппарата составляет всего 41 млн. рублей (в несколько раз меньше, чем, например, у Счетной палаты). Его аппарат часто подвергается реорганизации, сегодня его численность составляет приблизительно 150 человек (это примерно столько же, сколько в Польше – 130 человек). Кроме того, офис омбудсмана находится в здании, где размещаются еще 45 организаций, и действует пропускная система. Это также не способствует улучшению имиджа Уполномоченного в РФ, который по смыслу своей деятельности должен быть максимально открыт и доступен для граждан.

На уровне субъектов РФ процесс введения этой должности оживился в XXI веке: если в девяностые годы Уполномоченные были в 7-10 федеративных единицах, то к началу 2008 года более, чем в половине субъектов РФ действует этот орган. Показательно, что Уполномоченный по правам человека РФ Владимир Лукин, выступая в апреле 2005 года с докладом «Права человека и модернизация российского образования» предложил ввести должность Уполномоченного по правам участников образовательного процесса. Такие Уполномоченные уже действуют в некоторых российских вузах, в частности в МГИМО(У), в ряде школ Москвы и других регионов. Их задача – бдительности нравственный облик как школьников и студентов, так и преподавателей, реагировать на случаи коррупции и другие виды нарушения закона<sup>1)</sup>.

### ***Вопросы для самопроверки знаний***

*Из каких элементов складывается конституционно-правовой статус человека в РФ?*

*Какие способы защиты прав граждан вам известны?*

*Какие виды обращений граждан в соответствующие инстанции вы знаете, и в чем заключается их отличие?*

*Какими законами могут устанавливаться ограничения прав и свобод?*

*Какая статья Конституции устанавливает институт ограничения прав и свобод российских граждан?*

---

<sup>1)</sup> См. режим доступа: <http://ed-union.ru/Files/doc1428.doc>.

*Какие конституционные права и свободы могут быть сформулированы как юридически абсолютные?*

*Что лежит в основе различия моделей омбудсмена? К какой модели можно отнести Уполномоченного по права человека в РФ?*

*Каковы требования к занятию должности Уполномоченного по правам человека в РФ?*

*Перечислите права и обязанности Уполномоченного по правам человека в РФ?*

*Какими правами наделен Уполномоченный по правам человека в РФ при рассмотрении жалоб?*

*Существует ли должность Уполномоченного по правам человека в субъектах РФ?*

## **11 Российское гражданство: понятие, правовое регулирование**

### **11.1 Понятие и принципы российского гражданства**

Гражданство – один из основных элементов правового статуса личности. В статье 3 Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации» от 31 мая 2002г. (№ 62-ФЗ) сформулировано понятие гражданства: устойчивая правовая связь человека с государством, которая выражается в совокупности их взаимных прав, обязанностей и ответственности и основана на признании основных прав и свобод человека.

В конституционном праве гражданство имеет три качества:

- гражданство как устойчивая правовая связь человека с РФ;
- гражданство как право, охраняемое Конституцией;
- гражданство как одна из основ конституционного строя России. Второе и третье качество опосредуются первым.

Гражданство – это правовое состояние, а не фактическое. Это значит, что лицо является гражданином государства не в силу проживания на его территории, а в результате наличия особых связей, составляющих содержание государства. Эти связи основаны на юридическом оформлении отношений гражданства и выражены в их общем правовом нормировании: государство в законе устанавливает основания, по которым лицо признается гражданином государства, основания приобретения и прекращения гражданства и т.д. Поэтому в Конституции РФ 1993г. отсутствует основание и порядок приобретения и гражданства, а лишь устанавливает его основные принципы: все граждане на территории России имеют равные права и одинаковые обязанности; гражданин России не может быть лишен своего гражданства или права изменить его (ст.5).

В реальной жизни нельзя разделить гражданство как правовое состояние и гражданство как одну из основ конституционного строя России, так как они взаимообуславливают друг друга. Государство не может существовать

без граждан и соответственно института гражданства. Поэтому целесообразно под российским гражданством понимать устойчивую правовую связь человека с РФ, в силу которой он может пользоваться правами и свободами, находиться под защитой государства как внутри страны, так и за границей<sup>1)</sup>.

Принципы российского гражданства заложены как в Конституции РФ, так и в федеральном законодательстве России. Прежде всего, гражданство РФ является единым и равным (ст. 6 Конституции РФ). Принцип единого гражданства означает, что принадлежность к гражданству РФ влечет за собой автоматически и состояние гражданства республики для лиц, постоянно проживающих на территории этой республики, а состояние в гражданстве РФ и в гражданстве одной из республик не означает наличия двойного гражданства.

Принцип равного гражданства означает, что каждый гражданин Российской Федерации обладает равными правами и несет равные обязанности, независимо от оснований приобретения российского гражданства. Этот принцип неизвестен многим зарубежным странам, где нередко права и свободы граждан дифференцируются в зависимости от оснований приобретения гражданства. При этом приоритет отдается так называемым коренным гражданам по сравнению с натурализованными. Наиболее зримо отказ от принципа равного гражданства наблюдается сегодня в странах Прибалтики.

Принцип открытого и свободного гражданства выражается, во-первых, в закреплении законом нормы о том, что в РФ каждый имеет право на гражданство, во-вторых, Конституция РФ и федеральное законодательство о гражданстве закрепляют право на изменение гражданства.

Принцип невозможности лишения гражданства, означающий презумпцию невозможности лишения гражданина гражданства, с одной стороны, и право изменить гражданство, - с другой стороны, что является новым элементом статуса гражданина РФ.

Принцип предоставления права на приобретение гражданства иностранного государства (двойное гражданство). Конституция РФ и федеральное законодательство о гражданстве допускают в РФ двойное гражданство, смысл которого заключается в праве граждан России иметь помимо российского гражданства и гражданство другого государства в соответствии с федеральным законом Российской Федерации или ее международным договором.

Подходы России к вопросам двойного гражданства (и разрешению связанных с ними правовых коллизий) выражают ее заинтересованность в справедливом разрешении проблем положения соотечественников, сохранении имевшихся связей. Российская Федерация выступает с инициативой заключения соглашений, регулирующих вопросы двойного гражданства, и, в первую очередь, с государствами ближнего зарубежья. На межгосударственном уровне между странами СНГ и Балтии требуется создание правовой базы и юридиче-

---

<sup>1)</sup> Колюшин Е.И. Конституционное (государственное) право России. М.: МГУ, 1999. – С.105.



ских механизмов защиты прав и свобод соотечественников, приобретающих и имеющих двойное гражданство.

Двойное гражданство имеет как положительные, так и отрицательные черты. К числу положительных последствий установления двойного гражданства относятся следующие:

-дополнительные гарантии реализации и защиты прав и свобод личности, поскольку лица, обладающие двойным гражданством, имеют равные права и обязанности с гражданами страны проживания, в то же время, сохраняя культурные и иные связи со страной происхождения;

-выгоды в отношении права на жительство в обоих государствах, права на возвращение или реэмиграцию, возможности сохранения гражданства в смешанном браке;

-наличие значительного числа лиц с двойным гражданством может способствовать интенсификации связей между государствами и т.д.

Отрицательные последствия двойного гражданства заключаются в появлении для индивида дополнительных обязанностей, например, таких как: несение военной службы в двух государствах, уплата налогов двум государствам и т.д. Такого рода установление двойных обязанностей является правомерным, поскольку Гаагской Конвенцией 1930г. о некоторых вопросах, относящихся к коллизии законов о гражданстве, установлено, что лицо, обладающее одним или двумя гражданствами, может рассматриваться каждым государством, гражданином которого оно является, как его гражданин. Лицо с двойным гражданством, согласно этой же конвенции, имеет усеченные права на дипломатическую защиту. Неизбежны коллизии в правовом статусе лица с двойным гражданством из-за противоречий в законодательстве двух стран, разрешающихся чаще всего не в пользу этого лица.

Статья 6 ФЗ от 2002г. регулирует состояние двойного гражданства в пользу гражданства РФ: гражданин РФ, имеющий иное гражданство, рассматривается только как гражданин РФ, за исключением случаев, предусмотренных международным договором РФ; приобретение гражданином РФ иного гражданства не влечет за собой прекращение российского гражданства. В отношении этого принципа следует отметить, что в июне 2006 года депутаты Государственной Думы ФС РФ обсуждением поправки к ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» от 2002г. относительно лишения лиц, имеющих двойное гражданство, права избираться в Государственную Думу и законодательные органы субъектов РФ и становиться членами Совета Федерации, нарушили п.2.ст. 32 Конституции РФ о том, что это право предоставляется всем гражданам России, кроме недееспособных и отбывающих наказание по решению суда.

Принцип сохранения гражданства лицами, проживающими за пределами РФ.

Принцип защиты и покровительства граждан РФ, находящихся за пределами ее территории (ст. 61 Конституции 1993; ст. 7 ФЗ от 2002г.).

Принцип почетного гражданства был установлен еще законом о гражданстве 1991г., где согласно ст. 8 почетное гражданство РФ могло быть пре-

доставлено лицу, не являющемуся гражданином РФ, при условии его согласия, за выдающиеся заслуги перед РФ или мировым сообществом. Почетные граждане по закону могли пользоваться правами граждан РФ в соответствии с Положением о почетном гражданстве РФ. На практике этот принцип ни разу не применялся, а ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» от 2002г. его отменил.

## 11.2 Действующее законодательство о российском гражданстве

До 1 июля 2002 года в РФ основными документами, регулирующими правоотношения по вопросам гражданства, кроме Конституции РФ, являлись следующие правовые акты:

-Закон РФ от 28 ноября 1991г. «О гражданстве Российской Федерации» с изменениями и дополнениями от 17 июля 1993г. и от 6 февраля 1995г.;

-Положение о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации, утвержденное Указом Президента РФ от 10 апреля 1992г., в последней обновленной редакции;

-Акты Президента РФ, определяющие статус Комиссии по вопросам гражданства при Президенте РФ;

-Решения Конституционного Суда РФ. Все эти важные правовые акты какое-то время отвечали требованиям правовой практике регулирования института гражданства, но очень скоро – к началу XXI века – стало ясно, что этого недостаточно. Поэтому в мае 2002 году был принят разработанный Президентом РФ новый Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации» (от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ), вступивший в силу с 1 июля 2002 года.

В связи с тем, что Конституция РФ была принята в 1993г., а Закон «О гражданстве» в 1991г., в правоприменительной практике наблюдалось несоответствие между отдельными положениями этих двух документов. Несмотря на то, что в Закон «О гражданстве Российской Федерации» до 2002 года неоднократно вносились изменения и дополнения, они не смогли должным образом привести в соответствие нормы закона и реальные правоотношения по вопросам гражданства. Этим объясняется необходимость принятия нового закона о российском гражданстве, содержащего ряд новых положений.

Прежде всего, речь шла о частичном изменении структуры самого Закона. Хотя общее количество глав – девять – сохранилось за счет более четкой организации материала, тем не менее, число статей сократилось с 51 до 45. Вместе с тем в отдельную главу IV были выделены вопросы об условиях отмены решений по вопросам гражданства РФ.

Глава I «Общие положения» по структуре и содержанию приведена в соответствие с современными российскими и международными юридико-техническими требованиями.

В соответствии с правоприменительной практикой и международными стандартами здесь более четко изложены процедурные вопросы (Глава VII «Производство по делам о гражданстве Российской Федерации» и Глава VIII «Обжалование решений полномочных органов, ведающих делами о гражданстве»).

ве РФ и действий их должностных лиц. Разрешение споров по вопросам гражданства Российской Федерации»).

Кроме того, следует отметить появление новых и отмену некоторых действовавших терминов. Принципиально новым является введение понятий «общего» и «упрощенного» порядка рассмотрения вопросов гражданства. Так, под общим порядком приобретения или прекращения гражданства РФ понимается порядок рассмотрения и принятия решений по вопросам гражданства РФ Президентом РФ в отношении лиц, на которых распространяются обычные условия, предусмотренные Законом о гражданстве. Под упрощенным порядком приобретения или прекращения гражданства подразумевается порядок рассмотрения и принятия решения по вопросам гражданства РФ в отношении лиц, на которых распространяются льготные условия, предусмотренные этим нормативным правовым актом. Новым также является и конституционное положение о гражданстве РФ как о едином и равном независимо от оснований его приобретения. Введение этих понятий значительно упрощает изложение последующих статей Закона, их понимание и применение.

В ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» от 31 мая 2002г. были отменены некоторые понятия, употреблявшиеся в Законе от 1991г., как, например, «признание» и «регистрация» в качестве оснований приобретения гражданства. Первое исчерпало себя, второе было отменено в связи с введением процедуры упрощенного порядка. Соответственно были исключены из нового ФЗ отдельные статьи о приобретении гражданства РФ в порядке признания и в порядке регистрации.

Существенные изменения и дополнения новый Закон вносит в условия приобретения гражданства. Так, в качестве обычного условия приема в гражданство срок проживания на территории России до подачи заявления увеличивает с трех до пяти лет, что отвечает положениям Европейской конвенции о гражданстве.

Условия приобретения гражданства дополнены обязательствами уважения и соблюдения Конституции России и российского законодательства, указания о наличии законного источника существования и отказа от имеющегося иного гражданства, за исключением случаев, предусмотренных международным договором. Отказ от иного гражданства при приобретении российского гражданства отвечает принципу устойчивой правовой связи лица с государством и согласуется с широко распространенной законодательной и правоприменительной практикой других государств. Это требование не исключает возможности приобретения гражданином Российской Федерации в дальнейшем иного гражданства согласно статье 62 Конституции Российской Федерации.

Особое место в вопросе приема в гражданство Российской Федерации новый Закон уделяет интересам россиян, оказавшихся после распада СССР за пределами России. С учетом практики реализации Закона о гражданстве от 1991г. и международного опыта процедура восстановления в гражданстве теперь приравнивается к приобретению гражданства. Основным условием при этом является проживание на территории России. Данный Федеральный закон не повторяет исчерпавшую себя норму о том, что бывшие граждане РСФСР,

лишенные гражданства или утратившие его без их свободного волеизъявления, считаются восстановленными в российском гражданстве.

В ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» от 31 мая 2002 г. конкретизируется и значительно расширяется перечень оснований для отклонения заявлений о приобретении гражданства (ст. 16): отклоняются заявления от тех лиц, которые в течение пяти лет до дня обращения выдворялись за пределы РФ в соответствии с ФЗ; использовали подложные документы или предоставляли ложные сведения; состоят на военной службе или органах безопасности иностранного государства; преследуются в уголовном порядке компетентными органами РФ или иностранных государств и т.д.

В статье 14 ФЗ «О гражданстве РФ» от 2002г. «Прием в гражданство Российской Федерации в упрощенном порядке» есть уточняющая норма о приобретении гражданства по основанию заключения брака – не менее трех лет необходимо состоять в браке с гражданином РФ. До 1июля 2002 года этого требования не существовало, что служило почвой для злоупотреблений в форме заключения фиктивных браков в целях приобретения российского гражданства без всяких условий.

Статья 20 содержит новые уточняющие основания для отказа в выходе из российского гражданства. Выход из гражданства не допускается, если гражданин РФ имеет невыполненное обязательство перед Россией, установленное федеральным законом; привлечен компетентными органами РФ в качестве обвиняемого по уголовному делу либо в отношении него имеется вступивший в законную силу и подлежащий исполнению обвинительный приговор суда; не имеет иного гражданства или гарантий приобретения иного гражданства.

В главе V, касающейся гражданства детей и недееспособных, более детально регулируется порядок рассмотрения и принятия решений по соответствующим вопросам в конкретных ситуациях. Так, в ст. 26 закрепляется важное положение о том, что «ребенок, являющийся гражданином РФ, при усыновлении его иностранными гражданами или иностранным гражданином, сохраняет гражданство Российской Федерации»<sup>1)</sup>.

Однако, несмотря на эти существенные изменения, внесенные в Закон о российском гражданстве в 2002г., нормы прежнего законодательства о гражданстве сохранили многие основные черты и нормы союзного законодательства о гражданстве восьмидесятых – начала девяностых годов. Это касается идей единого гражданства, равенства прав независимо от оснований приобретения гражданства, запрета выдачи гражданина России иностранному государству, приоритета правил, установленных международным договором, решения вопросов, связанных с гражданством детей, и многих других, отношения к состоянию без гражданства, соотношения принципов «крови» и «почвы» при решении вопросов гражданства.

Вместе с тем, действующее российское законодательство о гражданстве по-иному решает ряд крупных вопросов гражданства по сравнению с союзным законодательством. Это касается прежде всего природы гражданства, отноше-

---

<sup>1)</sup> См. режим доступа: <http://antropotok.archipelag.ru/text/a013.htm>

ния к двойному гражданству, к институту лишения гражданства и прекращения гражданства, сроков решения вопросов гражданства.

11 ноября 2003 г. был принят ФЗ «О внесении изменений и дополнений в ФЗ «О гражданстве РФ», уточняющий ст. 12 «Приобретение гражданство РФ по рождению».

С 16 декабря 2003 года вступила в силу новая редакция Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации» № 62-ФЗ от 31 мая 2002 г., содержащий описание процедуры приема в гражданство РФ в общем и упрощенном порядке.

Прием в гражданство в общем порядке предусматривает следующее нововведение в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства, достигших 18-го возраста и обладающих дееспособностью, которые могут подать заявление о приеме в гражданство при условии если они:

- проживают на территории Российской Федерации со дня получения вида на жительство и до дня обращения с заявлениями о приеме в гражданство в течение пяти лет непрерывно; срок проживания на территории РФ считается непрерывным, если лицо выезжало за пределы Российской Федерации не более чем на три месяца в течение одного года;
- имеют законный источник средств к существованию;
- обратились в полномочный орган иностранного государства с заявлениями об отказе от имеющегося у них иного гражданства;
- владеют русским языком.

Лицо, имеющее особые заслуги перед Россией, может быть принято в гражданство Российской Федерации без соблюдения условий, предусмотренных выше.

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

Прием в гражданство РФ в упрощенном порядке предусматривает возможность приобретения гражданства иностранными гражданами и апатридами в случаях, если:

- имеют хотя бы одного родителя, имеющего гражданство РФ и проживающего на территории РФ;
- имели гражданство СССР, проживали и проживают в государствах, входивших в состав СССР, не получили гражданства этих государств и остаются в результате этого лицами без гражданства;
- являются гражданами государств, входивших в состав СССР, получили среднее профессиональное или высшее профессиональное образование в образовательных учреждениях Российской Федерации после 1 июля 2002 года.

Иностранные граждане и лица без гражданства, проживающие на территории РФ, вправе обратиться с заявлениями о приеме в гражданство России

в упрощенном порядке без соблюдения условия о сроке проживания, установленного пунктом «а» §1, если указанные граждане и лица:

- родились на территории РСФСР и имели гражданство бывшего СССР;
- состоят в браке с гражданином Российской Федерации не менее трех лет;
- являются нетрудоспособными и имеют дееспособных сына или дочь, достигших возраста восемнадцати лет и являющихся гражданами Российской Федерации.

Кроме того, в гражданство РФ принимаются в упрощенном порядке и без представления вида на жительство ветераны Великой Отечественной войны, имевшие гражданство бывшего СССР и проживающие на территории РФ.

Федеральный закон от 3 января 2006г. № 5-ФЗ «О внесении изменения в ст. 14 ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» расширил основания принятия гражданства в упрощенном порядке: иностранные граждане и лица без гражданства, имевшие гражданство СССР, прибывшие в Российскую Федерацию из государств, входивших в состав СССР, и зарегистрированные по месту жительства в РФ по состоянию на 1 июля 2002 года, либо получившие разрешение на временное проживание в РФ или вид на жительство, принимаются в гражданство Российской Федерации в упрощенном порядке без соблюдения условий, предусмотренных пунктами «а», «в» и «д» части первой статьи 13 настоящего Федерального закона, если они до 1 января 2008 года заявят о своем желании приобрести гражданство Российской Федерации<sup>1)</sup>. ФЗ РФ от 1 декабря 2007г. № 296-ФЗ «О внесении изменения в статью 14 Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации» продлил этот срок до 1 января 2009г.<sup>2)</sup>

### **11.3 Полномочные органы, ведающие делами о гражданстве РФ**

Статья 28 закона о гражданстве устанавливает, что полномочными органами, ведающими делами о гражданстве Российской Федерации, являются:

- Президент Российской Федерации;
- Комиссия по вопросам гражданства при Президенте РФ, статус которой регулируется Указом Президента от 14 ноября 2002г. «Об утверждении Положения о Комиссии по вопросам гражданства при Президенте РФ и ее состава». Данная Комиссия – совещательный и консультативный орган, основными задачами которого являются: а) подготовка предложений по политике гражданства и развитию института гражданства; б) предложения по совершенствованию законодательства о гражданстве;
- федеральный орган исполнительной власти, ведающий вопросами внутренних дел, и его территориальные органы;

---

<sup>1)</sup> «Российская газета» - Федеральный выпуск №3967 от 11 января 2006г.

<sup>2)</sup> «Российская газета» - Федеральный выпуск №4534 от 4 декабря 2007г.

-федеральный орган исполнительной власти, ведающий вопросами иностранных дел, и дипломатические представительства и консульские учреждения РФ, находящиеся за пределами России.

Федеральный орган исполнительной власти, ведающий вопросами внутренних дел, и его территориальные органы рассматривают заявления по вопросам гражданства РФ, поданные лицами, проживающими на территории РФ, и принимают решения по вопросам гражданства РФ в упрощенном порядке в соответствии с §§ 4-8, с частью третьей статьи 19 (выход из гражданства РФ ребенка, один из родителей которого является иностранным гражданином) и частью третьей статьи 26 закона о гражданстве (прием в гражданство РФ усыновленного ребенка, один из родителей которого является иностранным гражданином).

Порядок подачи заявлений по вопросам гражданства регулирует ст. 32, устанавливающая, что заявление по вопросам гражданства подается лицом, проживающим на территории РФ, в территориальный орган федерального органа исполнительной власти, ведающего вопросами внутренних дел, а также – лицом, проживающим за пределами РФ и не имеющим места жительства на территории России, – в дипломатическое представительство или консульское учреждение РФ, находящиеся за пределами РФ.

Заявление об изменении гражданства ребенка или недееспособного лица подается их родителями либо другими законными представителями по месту жительства заявителя либо по месту жительства ребенка или недееспособного лица.

### **Вопросы для самопроверки знаний**

*Как российские федеральные законы определяют понятие гражданства?*

*Охарактеризуйте основные принципы гражданства.*

*Чем была вызвана необходимость принятия нового федерального закона о гражданстве в 2002г.?*

*Что подразумевает ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» от 2002г. под понятиями «общий» и «упрощенный» порядок рассмотрения вопросов гражданства?*

*Какие изменения внес ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» от 2002г. в процедуру приобретения российского гражданства?*

*Какие изменения были внесены в ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» в 2002г., 2003, 2004гг.?*

*Какие требования предъявляет российское законодательство к приему в гражданство РФ в упрощенном порядке?*

*Какие органы, ведающими делами о российском гражданстве являются полномочными?*

*Что собой представляет порядок подачи заявлений по вопросам российского гражданства?*

## 12 Федерация как форма государственного устройства России

### 12.1 Понятие федеративного государства (федерация)

В конституционном праве под федерацией понимается основанное на конституции или договоре сложное по структуре упорядоченное объединение субъектов (государств, государственно-территориальных или территориальных образований) в единое целостное государство.

С точки зрения системно-структурного метода, новая модель федеративного государства России включает в себя:

- компоненты системной целостности (субъекты РФ – республики в ее составе, края, области, города федерального значения, национальные автономные образования);

- конституционно-правовой статус видов субъектов РФ;

- центр-периферийные связи, отношения, основанные на основе Конституции РФ;

- целостность суверенитета единого государства;

Главными признаками России, как федеративного государства являются:

- признание федерации как юридической (конституционной) формы российского государства;

- цель создания – объединение или сохранение государственного единства, целостности; соблюдение прав человека; создание единого свободного рынка;

- достижение социальной справедливости и демократии; обеспечение национальной безопасности;

- принципы организационного строения (соотношение централизации и децентрализации суверенной федеральной власти и власти субъектов федерации; взаимозависимость; достижение взаимодействия);

- характер взаимоотношений целого и его субъектов (взаимное уважение и взаимная ответственность федерации и субъектов; установление максимально допустимого предела их независимости);

- конституционная законность, верховенство права;

- обеспечение в рамках федерации прав человека и гражданина в соответствии с международными нормами о правах человека и общепризнанными принципами международного права;

- наличие юридических механизмов разрешения конфликтов.

Федерация предполагает стремление ее субъектов к государственно-политическому и социально-экономическому единству при сохранении значительной степени их самостоятельности. Таким образом, федерация – это соединение нескольких государств, государственно-территориальных или территориальных образований в интересах достижения общих целей с помощью федеральной власти при условии сохранения за каждым субъектом – государст-



вом, государственным или территориальным образованием – определенной самостоятельности в рамках единого целого.

Правовую основу российского федерализма составляют: а) Федеративный договор от 31 марта 1992 года, особенность которого состоит в том, что он обеспечивает только разграничение полномочий между Федерацией и ее субъектами, не касаясь вопроса структурирования России как федеративного государства; б) Конституция РФ 1993 года, включившая основной массив положений Договора 1992 года; в) Договоры, заключенные на протяжении 1994-1998 годов между Федерацией и почти половиной ее субъектов, содержащие важные вопросы экономики, внешнеэкономических отношений, прав национальных банков, бюджетов республик как субъектов РФ и т.д. Эта тройная основа изначально придавала российскому федерализму конфликтногенный характер.

Субъекты РФ являются, с одной стороны, составляющими, а с другой – составными частями (компонентами, элементами) федеральной системы. Особенностью российского федерализма является наличие множества видов федеративных единиц. Согласно Конституции РФ их шесть: республики (21), края (6), области (49), города федерального значения (2), автономная область, автономные округа (10), которые соотносятся с центром в строго иерархическом порядке. Такое количество видов субъектов РФ, не встречающихся ни в одном федеративном государстве, способствует усилению асимметрии российского федерализма.

Новое федеративное устройство РФ предполагает эволюцию унитарного государственного союза к само- и со-управляемому союзу: каждый субъект РФ выступает одновременно как форма экономического и политического самоуправления. Самоуправление должно проявляться в объеме полномочий субъектов, процедуре выработки, принятия и реализации решений, степени согласованности волевых действий и обеспеченности интересов различных субъектов, отказе от отношений между центром и субъектами федерации на началах диктата центра.

Сегодня РФ – наделенное целостным суверенитетом государство (в отличие от «разделенного суверенитета») – не подлежащее расчленению, политически и юридически конституировано.

## **12.2 Конституционно-правовой статус РФ как суверенного государства**

Созданию РФ предшествовали процессы перестройки основ государственного строя в конце восьмидесятых - начале девяностых годов, которые нашли свое выражение в следующих юридических документах: Декларация о государственном суверенитете РСФСР от 12 июня 1990 г., Федеративный договор от 31 марта 1992 г. Конституция РФ 1993г. Эти акты закрепляют конституционно-правовой статус РФ как независимого суверенного государства, полноправного субъекта мирового сообщества; отражают завершение важного этапа реформирования государственного устройства России, качественное изменение характера взаимоотношений в структуре Российской Федерации, типологии ее субъектов, уровне перераспределения предметов ведения между

ними. Таким образом, конституционно-правовой статус РФ определяется не только Конституцией, но и Декларацией, и Договором.

Фактически Федеративный Договор включает в себя три договора:

-Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти РФ и органами власти суверенных республик в составе РФ (с Протоколом к этому Договору);

-Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга РФ (с Протоколом к этому Договору);

-Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти РФ и органами власти автономной области, автономных округов в составе Российской Федерации.

Для успешного реформирования федеральной правовой системы продолжает оставаться необходимость решения следующих задач:

-приведение в соответствие с Конституцией РФ и федеральным законодательством законодательства субъектов федерации о собственности, предпринимательской деятельности, налогообложении, для чего необходимо развивать концепцию перспективного развития отраслевого законодательства;

-формирование системы актов, согласующих Федеративный договор с федеральной Конституцией на уровне всех видов федеративных единиц;

-дальнейшее развитие типовых (модельных) актов о делегировании полномочий, уставов краев, областей, процедура согласования проектов законов РФ с ее субъектами по вопросам совместного ведения, а также разрешения споров между субъектами федерации;

-использование регулярных обсуждений в Межпарламентской ассамблее государств – участников СНГ вопросов согласования их законодательной деятельности.

Основным элементом конституционно-правового статуса России является учредительный характер государственной власти РФ выраженный следующими признаками:

-установление названия государства, основ его конституционного строя;

-определение характера взаимоотношений по линии личность – общество – государство;

-закрепление обязанности государства обеспечить правовую, социальную защиту и безопасность своих граждан;

-установление пределов ответственности государства перед гражданами, обществом и граждан перед государством и обществом;

-принятие конституции, ее изменение, дополнение, толкование; обеспечение верховенства федерального закона;

-определение формы государственного устройства России, гарантий ее целостности и сохранения единства многообразия России;

-право делегировать свои полномочия субъектам путем заключения договоров и соглашений;

-защита прав этнических меньшинств;

-выбор формы правления, установление системы законодательной, исполнительной и судебной властей;

-определение структуры, порядка формирования и процедуры деятельности федеральных органов;

-право вступать в государственные, межгосударственные союзы (федерации, конфедерации, содружества).

Учредительный характер государственной власти проявляется в свободе распоряжаться собственным суверенитетом и решать вопрос о форме правления, форме государственного устройства, членстве в государственных и межгосударственных союзах (федерациях, конфедерациях, сообществах).

Учредительный характер государственной власти РФ предоставляет возможность делегирования (передачи) части своих полномочий от федеральных органов государственной власти органам государственной власти республик и других субъектов федерации; заключения разнообразных договоров и соглашений по конкретным вопросам с несколькими субъектами федерации одновременно.

Конституция РФ даже до подписания Федеративного договора от 31 марта 1992 г. не исключала возможности заключения договоров между Россией и республиками в ее составе. Однако договорная практика внутригосударственных отношений в рамках РФ, в дальнейшем своего развития не получила.

Территориальная целостность также является важным элементом конституционно-правового статуса Российской Федерации. РФ обладает территориальным верховенством, т.е. высшей властью в отношении своей территории. Сегодня РФ граничит с 15 государствами, в то время как СССР граничил с семью государствами.

Государственный суверенитет Российской Федерации проявляется в праве устанавливать статус, режим и осуществлять защиту государственной границы, территориальных вод, воздушного пространства, экономической зоны и континентального шельфа.

Режим государственной границы определен ФЗ «О государственной границе РФ» от 1 апреля 1993г. с изменениями 10 августа 1994 № 23-ФЗ, 29 ноября 1996 № 148-ФЗ, 19 июля 1997 № 106-ФЗ, 24 июля 1998 № 127-ФЗ, 31 июля 1998 № 153-ФЗ, 31 мая 1999 № 105-ФЗ, 07 ноября 2000 № 135-ФЗ, 05 августа 2000 № 118-ФЗ (ред. 24.03.2001), 29 ноября 2002 г., ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного контроля в пунктах пропуска через государственную границу Российской Федерации» от 30 декабря 2006г. №266-ФЗ, ФЗ «О внесении изменений в статью 9 Закона Российской Федерации «О государственной границе Российской Федерации» и статью 6 Федерального закона «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» от 15 июня 2006г. № 89-ФЗ.

Территории республик, краев, областей, городов федерального значения, национальных автономных образований, внутренние и территориальные

морские воды России, воздушное пространство над ними являются государственной территорией РФ.

РФ утверждает изменение границ между республиками в ее составе, национальными автономными образованиями; определяет границы краев, областей, городов федерального значения; утверждает образование на территории РФ новых субъектов, устанавливает основы административно-территориального устройства; разрешает коллизии по поводу границ административно-территориальных образований.

Гарантом территориальной целостности федерации выступает Президент России, высшие законодательные и исполнительные органы федерации, Вооруженные Силы и пограничные войска РФ.

Поскольку РФ является участницей Содружества Независимых Государств, она берет на себя обязательство уважать территориальную целостность и неприкосновенность границ государств – участников Содружества, устанавливать и изменять режим государственных границ только по взаимной договоренности с сопредельными странами с учетом интересов СНГ.

Единое конституционное пространство представляет собой неотъемлемую часть суверенной государственности РФ, в рамках которого сосуществуют и взаимодействуют конституционно-правовые системы федерации, республик в ее составе, краев, областей, городов федерального значения, национальных автономных образований.

Государственный суверенитет РФ предполагает не только федеральную конституционно-правовую систему, но и верховенство федерального права в вопросах ведения федерации. Конституция служит юридической базой для нормотворческой деятельности государственных органов, предопределяет содержание как федерального законодательства, так и законодательства субъектов федерации. Производные от нее акты текущего законодательства воспроизводят и развивают конституционные принципы, внутренне базируются на них. Конституционное регулирование является по своей значимости перво-степенным. Правовые акты, выработанные без соблюдения форм и процедур, предусмотренных Конституцией, рассматриваются как незаконные.

Основным направлением развития законодательства РФ является разработка и принятие взаимосвязанной системы нормативных актов, создание правового фундамента преобразований в экономике, национальное возрождение России.

В РФ в значительной степени изменена правовая база политической системы, включая конституционные основы общественного и государственного строя: институты президентства, конституционного контроля, полномочного Представителя Президента и т.д., что положило начало реализации принципа разделения властей.

Конституция РФ и Федеративный договор устанавливают верховенство федеральных законов на всей территории России по вопросам ее исключительного ведения. Иные федеральные акты исполняются должностными лицами, общественными объединениями, гражданами, органами власти субъектов фе-

дерации в порядке, установленном Конституцией и законами Российской Федерации.

По предметам исключительного ведения Федерации ее нормативные акты обладают безусловным приоритетом над правовыми актами республик в составе РФ, краев, областей, городов федерального значения, национальных автономных образований. Таков же статус федеральных нормативных актов по предметам совместного ведения с субъектами Федерации, изданных в пределах федеральных полномочий.

Акты субъектов Федерации, затрагивающие исключительные полномочия Российской Федерации, а также по предметам совместного ведения Федерации и ее субъектов, но противоречащие Конституции, Федеративному договору, основам законодательства и другим федеральным актам, не должны применяться. В случае коллизий Федерального закона и нормативного акта субъекта Федерации по вопросам их совместного ведения или издания субъектами Федерации правовых актов по вопросам, отнесенным к исключительному ведению федеральных органов, действует Федеральный закон.

Конфликты, возникающие в данной ситуации, рассматриваются при участии Федерации и субъекта Президентом РФ и высшим органом конституционного правосудия.

В то же время федеральные органы государственной власти не могут издавать нормативные акты по вопросам ведения субъектов Федерации. Это прерогатива органов государственной власти самих субъектов Федерации.

Легитимные федеральные властные структуры являются важнейшим элементом конституционно-правового статуса России. Легитимность в данном случае понимается не только как нормативная, но скорее, как социальная, что означает правомерность, правильность установления правового порядка, который фактически признается большинством граждан федерации.

В системе, структуре и процедуре деятельности органов законодательной, исполнительной и судебной властей отражена федеративная природа России: в Совет Федерации Федерального Собрания РФ избирается и назначается по два депутата от каждого субъекта Федерации; в Правительство РФ входят по должности руководители исполнительной власти субъектов Федерации; Президент России избирается всем населением России с учетом результатов голосования в субъектах Федерации.

Законодательные, исполнительные и судебные органы в РФ действуют на основе принципа разделения власти. В пределах своих полномочий они самостоятельно осуществляют функции:

- охраняют конституционный строй, законность, правопорядок, права человека и гражданина;
- обеспечивают экономический прогресс, развитие свободной хозяйственной инициативы;
- гарантируют защиту суверенитета и территориальной целостности РФ;
- представляют страну в мировом сообществе.

В основе деятельности федеральных властных структур лежит ответственность за сохранение государственного единства России, обеспечение поли-

тической стабильности в обществе, эффективное развитие экономики, благополучие народов.

Система органов государственной власти в РФ основана не только на принципе разделения власти по горизонтали, но и на разграничении предметов ведения и полномочий различных видов органов власти по вертикали – между РФ, ее субъектами и местным самоуправлением. Конституция РФ устанавливает рамки полномочий для каждого вида федеральных органов государственной власти, за пределы которых они не вправе выходить, а также – характер их взаимоотношений с органами государственной власти субъектов федерации, а также местным самоуправлением.

Следует отметить, что реализация принципа разделения власти в России идет сложно и противоречиво по ряду причин (слабость демократических традиций, коллизии между федеральным и региональным законодательством и т.д.), хотя разделение власти выступает как структурообразующий принцип в целях рациональной организации власти и контроля за ней. Разделение власти получает выражение в распределении компетенции между государственными органами по вертикали и горизонтали, закреплении пределов каждой власти, их взаимном контроле, сбалансированности власти. Реализацию принципа разделения власти нельзя противопоставлять единству государственной власти. Если единство государственной власти – ее свойство, то разделение власти – теоретико-правовая конструкция, вызванная потребностью сохранить это свойство, обеспечить суверенитет носителя единой государственной власти – народа.

Еще одним элементом конституционно-правового статуса России является федеральное гражданство. В установлении единого гражданства для всех граждан России, определении их правового статуса, а также статуса иностранцев, лиц без гражданства, беженцев и вынужденных переселенцев проявляется государственный суверенитет РФ. Как известно, еще в Декларации о государственном суверенитете РСФСР от 12 июня 1990 г. подчеркивалось, что государственный суверенитет РФ провозглашается во имя высших целей – обеспечения каждому человеку неотъемлемого права на достойную жизнь, свободное развитие и пользование родным языком, а каждому народу права на самоопределение.

Конституция РФ, Декларация прав и свобод человека и гражданина от 22 ноября 1991 г., а также Федеральные законы о российском гражданстве устанавливают принципы, процедуру и границы федерального регулирования отношений гражданства. Федеральная природа гражданства проявляется в том, что гражданин РФ является одновременно гражданином республики в ее составе, на территории которой он проживает. Утрата российского гражданства автоматически прекращает республиканское гражданство.

Каждому проживающему на территории России гарантируется свобода выбора гражданства, правовая защита и помощь. Федерация определяет основания (условия) и процедуру приобретения и прекращения гражданства; полномочия органов, ведающих делами о гражданстве; административный и судебный порядок обжалования решений по вопросам гражданства; порядок ре-

шения коллизий между федерацией и республиками по вопросам гражданства. Обеспечивается равноправие граждан, независимо от происхождения, социального и имущественного положения, расовой и национальной принадлежности, пола, образования, языка, рода и характера занятий, места жительства, отношения к религии, политических и иных убеждений, принадлежности к партиям или иным действующим в законном порядке общественным организациям.

Федерация создает благоприятные правовые условия для каждого гражданина, гарантирует защиту и покровительство своим гражданам без каких-либо ограничений по признаку национальности, пола, расы, языка, социального происхождения, имущественного положения, политических убеждений. РФ гарантирует своим гражданам защиту и покровительство за ее пределами. Защита прав граждан РФ за границей возлагается на государственные органы федерации, дипломатические представительства и консульские учреждения России.

Федерация определяет конституционные основы правового статуса граждан, проживающих на территории России, иностранных граждан и лиц без гражданства, а также лиц, получивших в России политическое убежище, статус беженцев и вынужденных переселенцев.

В зависимости от того, к какой категории принадлежит то или иное лицо, разнится его правовой статус, то есть объем прав, свобод и обязанностей, которыми оно пользуется. Наиболее широкий статус у граждан. Принадлежность к гражданству делает реальным участие человека в осуществлении государственной власти.

Все граждане РФ имеют одинаковые права и обязанности и в равной мере ответственны за экономическое и социальное развитие Отечества, защиту его территориальной неприкосновенности и суверенитета.

Государство федеративной структуры может обеспечить демократические права граждан, если конституционно зафиксировано верховенство Федерального закона, общепризнанных норм международного права и международных договоров, созданы действенные механизмы разрешения коллизий между органами Федерации и ее субъектов. Гарантией режима законности служит не только безусловное признание верховенства закона, но и высокое правосознание и правовая культура народа, стабильность институтов власти, авторитетная судебная власть. В то же время федеративная структура усложняет судебную защиту прав человека. В условиях противостояния РФ и ее субъектов их судебные органы могут выйти на позиции автаркии. Представляется, что нужна централизованная система федеральных судов для защиты прав граждан. Неотвратимым должно стать наказание за преступления на почве национальной и расовой нетерпимости.

Федеральная государственная собственность и единая кредитно-денежная система составляют один из элементов российской государственности. Суверенное государство определяет правовой режим форм собственности, условия и порядок их возникновения, объекты. Государственная собственность России разделена на федеральную, республиканскую, краевую, областную, ав-

тономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга. Особый статус имеет муниципальная собственность.

Во владении и пользовании РФ (ее органов и организаций) находятся земельные участки и другие природные объекты, предназначенные для обеспечения деятельности федеральных органов законодательной, исполнительной и судебной властей, Вооруженных Сил РФ, пограничных, внутренних и железнодорожных войск. В ведение РФ также входит использование другого имущества, которое по соглашению Федерации с республиками, краями, областями, городами федерального значения, национальными автономными образованиями отнесено к федеральной собственности. В федеральной собственности находятся также предприятия промышленности, строительства общероссийского значения; высшие учебные заведения РФ и другое имущество, приобретенное за счет средств РФ или безвозмездно переданное в ее собственность субъектами. Это, например, могут быть государственные университеты, государственные театры, музеи, библиотеки и т.д.

К объектам федеральной собственности отнесено имущество органов власти, управления и судов Российской Федерации, объекты социально-культурного назначения, составляющие национальное достояние России, и иное имущество, которое следует рассматривать как материальную основу государственного суверенитета РФ.

Законодательно предусматривается возможность заключения соглашений между РФ, республиками в ее составе и другими субъектами по вопросам передачи объектов собственности. Порядок предоставления земли и других природных ресурсов во владение и пользование для обеспечения потребностей обороны и безопасности определяется законодательством РФ и ее субъектов.

В России существует единое рублевое пространство, единые правила кредитования, кредитных расчетов, валютного регулирования и валютного контроля. К компетенции РФ отнесены денежная эмиссия и основы ценовой политики. Законным платежным средством на территории России является рубль. Республики в составе РФ и другие субъекты федерации не могут устанавливать собственную валюту. Государство формирует государственные валютные резервы.

Вооруженные Силы России определяют суверенитет российского государства, обеспечивают безопасность и обороноспособность всей Федерации в целом. Это значит, что республики в составе РФ не вправе иметь свои Вооруженные Силы или какие-либо иные воинские формирования. Государственная безопасность России обеспечивается федеральными службами безопасности и органами внутренних дел, что закреплено законами РФ.

Военная доктрина, структура и организация Вооруженных Сил Российской Федерации, иные составляющие оборонной политики России определяются исключительно федерацией. РФ может заключать оборонительные союзы с другими государствами, создавать с ними объединенные Вооруженные Силы или силы быстрого реагирования для поддержания мира в СНГ.

Россия как суверенное государство наделена универсальной международной правосубъектностью. Федеративное государство, как и любое другое,



предполагает наличие двух сфер связей – внутренних и внешних. Первая сфера обеспечивает взаимодействие внутри федерации, между целым и частями (субъектами), вторая – связь с мировым сообществом.

Как всякая социальная система РФ не может существовать изолированно, она вместе с другими социальными системами включена в многообразную социальную сферу – мировое сообщество, испытывая на себе постоянное воздействие этого сложного полисистемного комплекса.

Главными целями РФ на международной арене являются прочный мир, разоружение, ликвидация ядерного и других видов оружия массового уничтожения, сотрудничество государств.

РФ вправе устанавливать непосредственные дипломатические, консульские, торговые и иные связи с иностранными государствами, обмениваться с ними полномочными представительствами, заключать международные договоры и участвовать в деятельности международных организаций и объединений.

Соблюдая общепризнанные нормы и принципы международного права, Россия заключает международные договоры и соглашения; может выступать участником региональных государственных и межгосударственных союзов, систем коллективной безопасности; обладает правом объявлять войну и заключать мир. РФ проводит единую внешнюю политику и координирует внешнеполитический курс республик в своем составе; выступает за всеобщий справедливый мир, взаимовыгодное международное сотрудничество, разрешение глобальных проблем человечества мирным путем.

Конституционное право России предусматривает, что внешнеполитический курс РФ основывается на признании и уважении государственного суверенитета и суверенного равенства всех стран, субъектов мирового сообщества, незыблемого права на самоопределение, на уважении территориальной целостности и нерушимости существующих границ.

Признание норм международного права, заключение международных договоров, вхождение в союзы государств, так или иначе, ограничивает суверенные права РФ, равно как и других участников международного общения. Приоритетными для России остаются отношения с бывшими советскими республиками, и в первую очередь с государствами-участниками СНГ, которые договорились строить взаимоотношения на основе уважения прав и свобод человека, включая права национальных меньшинств; признания государственного суверенитета, независимости, территориальной целостности и нерушимости существующих границ; самоопределения; равноправия и невмешательства во внутренние дела друг друга; отказа от применения силы или угрозы силой, экономических или любых других методов давления; мирного урегулирования споров; добросовестного выполнения обязательств и других общепризнанных принципов и норм международного права.

Официальный статус государственного языка на всей территории России в соответствии со сложившимися историко-культурными традициями имеет русский язык как основное средство межнационального общения народов РФ. Русский язык – родной для подавляющего большинства населения России.

Российское демократическое государство гарантирует право каждого народа, независимо от его численности, и каждого человека, независимо от его происхождения, социального и имущественного положения, расовой и национальной принадлежности, пола, образования, отношения к религии, места проживания, равные возможности на сохранение, изучение и развитие родного языка; равную социальную, экономическую и юридическую защиту всех языков народов РФ; особую заботу и внимание к языкам малочисленных народов, а также народов, не имеющих своих национально-государственных и национально-территориальных образований.

В сфере охраны, изучения и использования языков народов РФ к ведению Федерации отнесено: установление общих принципов законодательства РФ о языках народов России; обеспечение функционирования русского языка как государственного языка РФ; содействие развитию государственных языков республик в составе РФ; создание условий для сохранения и развития языков малочисленных народов и этнических групп, не имеющих своих национально-территориальных образований или проживающих за их пределами; содействие изучению языков народов Российской Федерации за ее пределами.

Языковой суверенитет народов и личности охраняется законом. Никто не вправе навязывать человеку использование того или иного языка помимо его воли, кроме случаев, предусмотренных законодательством РФ.

### **12.3 Понятие и принципы административно-территориального устройства**

Помимо федеративного, РФ имеет административно-территориальное устройство, под которым понимается разделение территорий государства на определенные части (районы, города и др.), в соответствии с которыми строится и функционирует система местных органов государства.

Административно-территориальное устройство обычно отражает естественно сложившиеся исторические, национальные, социально-экономические и культурные особенности государства и его частей.

Под административно-территориальными единицами понимаются структурные части (элементы) административно-территориального устройства. Они не обладают политической самостоятельностью и находятся в определенном соподчинении между собой.

Принято выделять следующие принципы административно-территориального устройства:

-социально-экономический принцип (учет особенностей развития экономики данной местности, а также специфику традиционной занятости населения);

-географический принцип (выделение границ административно-территориальных единиц с учетом рельефа местности);

-демографический принцип (естественный рост населения ведет, как правило, к увеличению количества административно-территориальных единиц);

-исторически-национальный принцип (учет особенностей традиций, быта, хозяйственного профиля компактно проживающих групп населения).

Исторически в России была принята трехзвенная система административно-территориального деления (губерния, уезд, волость). В период с 1921 по 1929 годы в РСФСР административно-территориальными единицами стали область (край) – округ – район. К концу 1930г. округ как административно-территориальная единица был ликвидирован. После 1953г. административно-территориальное деление России не подвергалось серьезным изменениям и приняло в основном стабильный характер.

Административно-территориальными единицами в России сейчас являются: район, город, район города и сельский населенный пункт.

По мнению ряда исследователей, особенностью современного российского административно-территориального устройства является то, что область, край и город федерального значения одновременно выступают как административно-территориальное образование, входящее в состав России, и как равноправные субъекты Российской Федерации. Безусловно, второй аспект преобладает.

Вопросы административно-территориального устройства решаются субъектами Федерации самостоятельно. Все преобразования административно-территориального устройства осуществляются только с учетом мнения проживающего на данной территории населения.

Границы между субъектом Федерации и граничащими с ним другими субъектами Российской Федерации могут быть изменены с их взаимного согласия. Тем не менее, требуется еще согласие Совета Федерации, которое оформляется постановлением об утверждении договора или соглашения, заключенного заинтересованными субъектами Российской Федерации по поводу изменения границы между ними.

Система административно-территориального устройства РФ предусматривает деление населенных пунктов, находящихся на территории РФ, на городские и сельские.

К городским населенным пунктам относятся города областного и районного значения, рабочие, курортные и дачные поселки, к сельским – все остальные населенные пункты. К городам областного значения могут быть отнесены населенные пункты, являющиеся экономическими и культурными центрами, имеющие развитую промышленность, с численностью населения не менее 50 тыс. человек. В отдельных случаях к категории городов областного значения могут быть отнесены населенные пункты с численностью населения и менее 50 тыс. человек, имеющие важное промышленное, социально-культурное и историческое значение, перспективу дальнейшего экономического развития и роста численности населения.

К категории городов районного значения могут быть отнесены населенные пункты, являющиеся промышленными и культурными центрами, с численностью населения не менее 12 тыс. человек, из которых крестьяне (лица, занятые в сельском хозяйстве) и члены их семей составляют 15 и менее процентов.

К рабочим поселкам (поселкам городского типа) относятся населенные пункты, на территории которых имеются промышленные предприятия, стройки, железнодорожные узлы, гидротехнические сооружения, предприятия по производству и переработке сельскохозяйственной продукции и другие экономически важные объекты, с численностью населения не менее 3 тыс. человек, из которых крестьяне и члены их семей составляют 15 и менее процентов, а также населенные пункты, на территории которых расположены высшие учебные заведения и научно-исследовательские учреждения.

В отдельных случаях к рабочим поселкам могут быть отнесены населенные пункты с численностью населения и менее 3 тыс. человек, имеющие перспективу дальнейшего экономического и социального развития и роста численности населения.

К категории курортных поселков могут быть отнесены населенные пункты, расположенные в местностях, имеющих лечебное значение, с численностью населения не менее 2 тыс. человек при условии, что количество приезжающих ежегодно для лечения и отдыха в эти поселки составляет не менее 50% постоянного населения.

К категории дачных поселков могут быть отнесены населенные пункты, основным назначением которых является обслуживание городов в качестве пунктов или мест летнего отдыха. Дачные поселки не утрачивают своего характера, если часть населения постоянно проживает в них.

Особым статусом обладает закрытое административно-территориальное образование, которым признается имеющие органы местного самоуправления территориальное образование, в пределах которого расположены промышленные предприятия по разработке, изготовлению, хранению и утилизации оружия массового поражения, переработке радиоактивных и других материалов, военные и иные объекты, для которых устанавливается особый режим безопасного функционирования и охраны государственной тайны, включающий специальные условия проживания граждан.

Решение о создании или об упразднении закрытого административно-территориального образования принимается Президентом РФ. Многие из них расположены в Приволжском, Уральском и Сибирском федеральных округах.

## **12.4 Российская Федерация в Содружестве Независимых Государств**

Россия вправе участвовать в межгосударственных объединениях и передавать им часть своих полномочий в соответствии с международными договорами, но при двух условиях, во-первых, такое участие не должно влечь за собой ограничения прав и свобод человека и гражданина, во-вторых, не должно противоречить основам конституционного строя РФ.

Подобным условиям соответствует участие РФ в образованном в 1991 году Содружестве Независимых Государств. СНГ определяется как межгосударственное образование с координационными полномочиями. На момент создания СНГ объединяло 12 государств – ранее союзных республик СССР, без стран Прибалтики. Формально Украина не входит в состав СНГ, т.к. не подпи-

сала его Устав и не признала его международную правосубъектность. В связи с военным конфликтом между Грузией и Южной Осетией 8 августа 2008 года, Грузия заявила о своем выходе из СНГ.

Юридическая природа СНГ характеризуется следующими чертами:

- суверенное равенство всех членов-участников содружества;
- наличие Устава, фиксирующего устойчивые функции СНГ, его цели и сферы совместной деятельности государств членов-участников;
- четкая организационная структура, разветвленная система органов, выступающих в качестве координирующих межгосударственных, межправительственных и межведомственных институтов.

Цели СНГ – сотрудничество государств-членов в политической, экономической, гуманитарной, культурной и других областях; сбалансированное экономическое развитие; обеспечение прав человека, содействие гражданам в свободном общении и контактах.

Устав Содружества Независимых Государств предусматривает следующие сферы совместной деятельности государств-членов:

- обеспечение прав и свобод человека;
- координация внешнеполитической деятельности;
- сотрудничество в формировании общего экономического пространства;
- сотрудничество в развитии систем транспорта и связи;
- охрана здоровья населения и окружающей среды;
- вопросы социальной и иммиграционной политики;
- борьба с организованной преступностью;
- сотрудничество в оборонной политике и охране внешних границ.

При угрозе безопасности членам СНГ возможно совместное использование вооруженных сил.

В структуре СНГ существуют специальные органы: Совет глав государств, Совет глав правительств, Совет министров иностранных дел и др. Для сотрудничества парламентов создана Межпарламентская ассамблея с центром в Санкт-Петербурге. Постоянно действующие органы СНГ находятся в Минске и Москве. Рабочим языком Содружества является русский язык.

Выход из СНГ свободный – необходимо лишь письменное заявление о таком намерении государства за 12 месяцев до выхода.

## **12.5 Особенности российского федерализма**

Согласно Конституции РФ 1993 года Россия провозглашена демократическим федеративным правовым государством с республиканской формой правления (ст.1). Идея федерализма при разработке этой конституции рассматривалась в качестве основополагающей, что нашло отражение в понятии «федеративное устройство». Если вспомнить последнюю советскую конституцию СССР 1977 года, то в ней, несмотря на то, что федерализм и здесь был провозглашен в качестве основополагающего принципа, данное понятие отсутствует, а вместо него употреблен термин «национально-государственное устройство» (ст.70). Поэтому следует отметить, что Конституция РФ 1993 года была первой

в истории российского государства конституцией, установившей принцип федерализма и федеративное устройство страны.

Признаки российского федерализма приводятся в первой главе Конституции РФ. Статья 4 устанавливает принцип суверенитета РФ и верховенство конституции и федеральных законов на всей территории РФ. Суть п.1 ст. 4 состоит в провозглашении суверенитета, который предполагает верховенство и единство государственной власти федерации. Еще более важно верховенство федеральной власти по отношению к власти любого субъекта федерации.

Статья 15 закрепляет положение о верховенстве Конституции в системе всех других правовых актов, действующих на территории России. Это положение уточняется предписанием, согласно которому законы, а также иные правовые акты, принимаемые в РФ, не должны противоречить федеральной Конституции.

Для понимания структуры российского федерализма важно содержание п. 1 и п. 4 ст. 5: п.1 содержит перечисление разноименных субъектов федерации – республика, край, область, город федерального значения, автономная область, автономный округ, в п. 4 уточняется, что все субъекты равноправны. Хотя здесь совершенно очевидна даже текстуальная иерархия (очередность расположения разноименных федеративных единиц), не говоря о фактической иерархии, существующей между субъектами федерации.

По Конституции РФ федеративная структура России базируется на принципе государственной интеграции, единстве государственной системы власти, разделении власти, разграничении компетенции между федеральными органами и органами субъектов Федерации, а также – на равноправии и самоопределении народов РФ (п. 3 ст. 5). Государственная целостность страны обеспечивается единством и неприкосновенностью ее территории, единым экономическим пространством, которое не допускает установление таможенных границ, сборов, пошлин и т.д.

Однако почти двадцатилетний опыт строительства российского федерализма показывает, что декларируемые конституционные нормы далеко не всегда совпадают с реальностью: например, принцип равноправия субъектов федерации, закрепленный в статье 5 Конституции РФ, на практике означает их разностатусность, вносящую противоречия в реально складываемые отношения между национальной и субнациональными территориями.

В российском федерализме можно выделить три характерные особенности. Во-первых, он представляет собой государственную форму, разработанную центром и предложенную периферии, т.е. складывание этой формы происходит строго в направлении центр – периферия. В противоположность большинству существующих (и существовавших ранее) федеративных государств, которые формировались посредством заключения отдельными территориями между собой свободных союзов, а также – делегирования центру местными и/или региональными властями те компетенции, которые образуют союзную (федеральную) власть, российское федеративное государство складывается за счет зачастую необдуманной передачи не только функций и полномочий на места, но и государственного суверенитета. В данном случае федера-

лизм предстает не как система территориальных единиц, образующих единое целое – федерацию, а как наличие территориальных единиц внутри федерации, т.е. территории не образуют (формируют) федерацию, а находятся в ее составе, о чем гласит п.1 ст. 65: «В составе Российской Федерации находятся субъекты Российской Федерации» и далее идет перечисление 89 субъектов РФ. Соответствующим образом и власть в государстве разделена между Федерацией, которая представляет собой центральную власть, и ее субъектами. Таким образом, если исходить из текста Конституции РФ, то можно обнаружить несколько иное понимание федерального, чем выражение его на практике и этим не преминут пользоваться отдельные субъекты федерации. Так, Кабардино-Балкария интерпретирует свой суверенитет исходя из того, что Федерация обладает таким объемом власти, что часть ее передает своим субъектам<sup>1)</sup>. В данном случае получается, что власть субъекта превалирует над властью Федерации.

Во-вторых, российскому федерализму присуща асимметрия, которая сама по себе не является ни злом, ни благом, это данность, обусловленная историей формирования и развития государства. Как известно, все федерации, с точки зрения сбалансированности ее частей, полномочий и т.д., делятся на симметричные и асимметричные. По объективным причинам большинство современных федераций симметричные, с наличием тех или иных элементов асимметрии (США, ФРГ, Австрия, Швейцария и т.д.). Здесь федеративные единицы обладают юридически равным правовым статусом. В основу таких федераций положено объединение однородных по природе и структуре частей: один вид федеративной единицы (например, штат, кантон и т.д.), одинаковая система органов власти, одинаковые элементы юридического статуса каждого субъекта федерации и т.д. Имеющиеся признаки асимметрии в таких федерациях, выражены конституционными оговорками, которые не касаются различий государственно-правовой природы государства, а затрагивают лишь отдельные элементы конституционно-правового статуса отдельных федеративных единиц.

Асимметричный принцип российского федерализма означает, что разделение федеративных единиц осуществляется по двум признакам – территориальному и этническому, что противоречит положению федеральной Конституции о равноправии всех субъектов федерации (п. 3 ст. 5). Асимметрия проявляется также и в фактической разностатусности субъектов Федерации в вопросах политико-территориальной организации, собственного законодательства, установленного центром объема полномочий. Так, республики возглавляются президентами, а остальные субъекты Федерации – главами администрации или губернаторами; только республики из шести видов субъектов Федерации могут принимать собственные конституции, остальные субъекты – уставы; губернаторы в отличие от президентов республик фактически полностью подкон-

---

<sup>1)</sup> См.: Гоптарева, И.Б. Политический анализ концепции федерализма. - Оренбург: ИПК «Южный Урал», 2002. - С.189-191.

трольны Президенту РФ, вплоть до способа формирования этого поста (как известно, с 2004г. Президент РФ присвоил себе право назначить глав администрации тех субъектов Федерации, которые образованы по территориальному принципу). Усилила правовую асимметрию, принятая в середине 90-х годов, практика подписания договоров между Федерацией и отдельными ее субъектами (1994-1998), лежавшая в основе российского внутригосударственного билатерализма этого времени. «Приобретение суверенитета» некоторыми федеративными единицами, подписание отдельных договоров с центром, получение разного рода льгот (в первую очередь финансовых, налоговых, таможенных) и т.д., как показали дальнейшие события, были временными мероприятиями федерального правительства, обусловленные политической конъюнктурой, не способствующие (или мало способствующие) укреплению и развитию федерализма. Федеральные законы, принятые впоследствии – «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации» (1999), ФЗ «О внесении изменения в статью 13 Федерального закона «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации» (2002), глава IV ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (2003) – исключили практику двухсторонних договоров между Федерацией и ее субъектами, подменяющих или несоответствующих Конституции РФ 1993г.

Асимметрия также проявляется и в том, что области и края, будучи в юридическом отношении такими же субъектами Федерации, как и республики, не являются в отличие от последних государственными образованиями, т.к. им предоставляется право иметь не конституции, а уставы. Некоторые уставы содержат формулировки, нацеленные на выравнивание своего статуса до статуса республики, о чем свидетельствует, например, введение положений об уставном суде и бикамерализме законодательного органа субъекта Федерации.

В некоторых областных уставах (например, Свердловской области), точно также как и в республиканских конституциях, регулируется вопрос о гражданстве, т.е. область в данном случае претендует на право регистрации граждан, проживающих в ней, как это делается в республиках. Некоторые уставы краев и областей (например, Ставропольского края и Московской области) содержат такие понятия как «жители области», но при этом в этих уставах отсутствует юридическое содержание этого понятия. В данном случае понятие «житель» противоречит федеральной Конституции, т.к. в этих уставах за ними («жителями») закрепляются основные права, относящиеся согласно федеральной Конституции к правам граждан РФ.

На асимметрию российского федерализма сильнейшее влияние оказывает субъективный фактор, а именно поведение (в т.ч. и принятие решений)



политических акторов, часто вносящих противоречие между Федерацией и федеративными единицами (субъектами).

В-третьих, для российского федерализма характерен латентный унитаризм, корни которого уходят в исторические традиции структурирования российского государства: фактическое отсутствие или слабо выраженное разделение власти и самоуправления, дефицит децентрализации через МСУ, отсутствие федеральной политической культуры, базирующейся на конссоциализме, слабая институционализация согласительных процедур как по вертикали, так и по горизонтали и т.д. Соуправление, составляющее основу современного федерализма, пока должного развития в России не получило. Главной причиной неразвитости современного само-и долевого управления заключается в недостатке правовой институционализации принципа разграничения предметов ведения и полномочий между Федерацией и ее субъектами.

Критические оценки российского федерализма, которые можно встретить в научной литературе, объясняются тем, что в России нет ясных и конструктивных представлений о федерализме на государственном уровне, т.е. отсутствует государственная концепция федерализма. Конституция РФ, устанавливая основы федеративного устройства России, не содержит концептуальной стратегии российского федерализма, ряд ее положений относительно разграничения предметов ведения (особенно это касается статей 71 и 72) противоречивы, что делает российский федерализм неопределенным и размытым.

### ***Вопросы для самопроверки знаний***

*Что означает понятие «федеративное государство»? Раскрыть на примере Российской Федерации.*

*Сколько и какие виды субъектов федерации представляют Российскую Федерацию?*

*Назовите основополагающие юридические документы, лежащие в основе образования Российской Федерации.*

*Охарактеризуйте основные элементы конституционно-правового статуса РФ как суверенного государства.*

*Какими законами РФ определяется режим государственной границы?*

*С какими государствами граничит РФ?*

*Как соотносят между собой Конституция РФ 1993г. и Федеративный Договор 1992г. федеральное законодательство и законодательство субъектов федерации?*

*На каких принципах строится система органов государственной власти в Российской Федерации?*

*В чем проявляется федеральная природа российского гражданства?*

*Каковы принципы административно-территориального устройства РФ?*

*Какова юридическая природа СНГ?*

*В чем состоят особенности российского федерализма? Чем российский федерализм отличается от советского?*

## 13 Разграничение предметов ведения РФ и ее субъектов

### 13.1 Конституционное регулирование компетенции в РФ

Компетенция – это, определяемый Конституцией или законом, объем полномочий государственного органа или должностного лица, за рамки которого они не могут выходить в своей деятельности.

Федеративное устройство предполагает разграничение компетенции между федеральными органами власти и органами власти субъектов федерации. Федерация – это добровольный союз, основанный на свободном самоограничении, поэтому часть своих прав (как, напр., право на самоуправление) государство передает участникам союза, а те, в свою очередь, делегируют часть своих прав федерации.

Согласно Конституции РФ 1993г. государственная компетенция делится на следующие виды компетенции:

- собственно федеративную (ст. 71);
- совместную: Федерации и ее субъектов (ст. 72);
- субъектов Федерации (ст. 73).

К собственно федеративной компетенции относятся:

- все вопросы, связанные с деятельностью государства на международной арене, вопросы, требующие единого регулирования по всей стране (энергетическая, космическая системы, денежное обращение и т.д.);
- федеральная собственность и управление ею;
- установление федеральных налогов и сборов;
- федеральные органы власти;
- федеральное устройство и территория России;
- вопросы гражданства также относятся к исключительному ведению Федерации, что гарантирует единство российского гражданства. Субъекты федерации не имеют права вторгаться в компетенцию России.

Анализируя ст.71, следует обратить внимание, что она устанавливает предметы ведения собственно Российской Федерации. Предметы совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов установлены в статье 72. Отсюда следует, что федеральные органы государственной власти правомочны действовать как по предметам ведения, отнесенным собственно к Российской Федерации, так и по предметам совместного ведения Российской Федерацией и ее субъектов.

Сфера совместного ведения Федерации и ее субъектов урегулирована ст. 72 Конституции РФ. К ней относятся:

- обеспечение соответствие законов и иных актов субъектов российской Конституции;
- общие вопросы воспитания, образования, науки, культуры, физической культуры и спорта, координация вопросов здравоохранения, защита семьи, материнства и детства, социальная защита;
- защита среды обитания, традиционного образа жизни этнических меньшинств, природопользование;

- борьба с катастрофами, эпидемиями, ликвидация их последствий;
- установление общих принципов местного самоуправления.

Вопросы ведения самих субъектов Федерации определяются по принципу: «всё, что не запрещено, то разрешено», т.е. всё, что не относится к ведению РФ или к совместному ведению, является компетенцией субъектов Федерации.

Статья 73 определяет полномочия собственно субъектов Российской Федерации.

Разделяя предметы ведения между Федерацией и ее субъектами, авторы Конституции исходили из того, что к ведению Федерации следует отнести то, что необходимо и вместе с тем достаточно для защиты суверенитета и верховенства Российской Федерации, обеспечения целостности и неприкосновенности ее территории.

К совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов отнесено все то, что не может решаться только Федерацией без участия ее субъектов. Например, хотя регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина, а также национальных меньшинств находятся в ведении Федерации, тем не менее, обеспечить это право в полной мере можно только с участием государственных органов субъектов Федерации, и, прежде всего тех, в которых проживают, например, национальные меньшинства и малочисленные народы. Очевидно, что только на месте можно, например, определить границы территории, на которой определенный этнос занимается традиционной хозяйственной деятельностью, и принять меры для его защиты.

Сфера совместного ведения в отличие от ее предметов, находящихся в исключительном ведении федерации предполагает, что центр и субъекты реализуют свои полномочия с учетом интересов друг друга, с использованием институтов, процедур, механизмов согласования своих действий, в т.ч. путем взаимного делегирования полномочий.

Предметы совместного ведения, закрепленные в четырнадцати пунктах ст.72 Конституции РФ, можно условно разделить на несколько групп.

Вопросы государственного строительства и защиты прав и свобод:

- обеспечение соответствие всех принимаемых и издаваемых законов на всех уровнях Конституции и федеральному законодательству;
- защита прав и свобод человека и гражданина, защита прав этнических меньшинств, гарантия правопорядка, общественной безопасности, режим пограничных зон и т.д.

Вопросы регулирования экономики, социального и культурного развития:

- разграничение государственной собственности;
- установление общих принципов налогообложения и сборов;
- общие вопросы, воспитания, образования, науки, культуры, физической культуры и спорта;
- охрана памятников истории и культуры;
- координация вопросов здравоохранения и т.д.

Вопросы охраны природы и экологической безопасности:

- вопросы владения, пользования и распоряжения всей землей, недрами, водными ресурсами и другими ресурсами;

- особо охраняемые природные территории и т.д.

Вопросы деятельности правоохранительных органов и функционирования правовой системы:

- кадры судебных и правоохранительных органов;

- адвокатура, нотариат;

- административное, административно-процессуальное, трудовое, семейное, жилищное, земельное, водное, лесное законодательства, законодательство о недрах и охране окружающей среды.

Координация международных и внешне экономических связей субъектов Федерации, выполнение международных договоров РФ. Если международный договор РФ затрагивает вопросы, отнесенные к ведению субъекта, то требуется согласование с его органами власти. Субъекты вправе представлять Федерации рекомендации о заключении международных договоров.

Реализация сферы совместного ведения включает издание по указанным в ней предметам федеральных законов и принятие в соответствии с ними законов и иных нормативных актов субъектами федерации. Так, ФЗ «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации» от 4 июня 1999г., дополненный ФЗ от 4 июля 2003г. (№95-ФЗ), предусматривает сочетание принципов самоуправления и федерализма (соуправления), что, в частности, должно гарантировать равноправие субъектов федерации при разграничении предметов ведения и полномочий, а также – недопустимость ущемления прав и интересов субъектов федерации, согласование интересов РФ и ее субъектов. Закон, и принятые на его основе другие нормативные акты, способствовали в определенной степени решению ряда проблем, связанных с отсутствием четких механизмов координации действий между Федерацией и ее субъектами, однако этого оказалось недостаточно, т.к. важнейший вопрос дальнейшего успешного развития федерализма относительно разграничения предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Федерации, до сих пор адекватного решения ни политическим, ни правовым способом не получает.

### **13.2 Проблемы правового регулирования федеративных отношений в РФ**

Одним из важнейших вопросов развития федерализма является разграничение предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Федерации.

Конституция РФ 1993г. (ст.73) наделила субъекты Федерации всей полнотой государственной власти вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Феде-

рации и ее субъектов. Вместе с тем Конституция впервые в истории нашего государства предоставила право издания законов не только законодательным органам Федерации и республик в ее составе, но и законодательным органам всех субъектов Российской Федерации.

Федеративный Договор, подписанный 31 марта 1992г., не является равноправным, т.к. «собственная» компетенция краев, областей, городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга, в которую хотя и входит право на законотворческий процесс, гораздо уже, чем компетенция республик в составе Российской Федерации. Права автономной области и автономных округов Федеративный договор ограничил еще больше, чем права краев и областей.

Именно в вопросе компетенций Федеративный Договор вступает в противоречие с Конституцией РФ, что подчеркивают четвертые пункты статей 5 и 76:

-все субъекты Федерации равноправны между собой во взаимоотношениях с федеральными властями;

-вне пределов ведения РФ и совместного ведения Федерации и ее субъектов республики, края, области, города федерального значения (Москва и Санкт-Петербург), автономная область и автономные округа осуществляют собственное правовое регулирование, включая принятие законов и иных нормативных правовых актов.

Вместе с тем в российской правовой системе сохраняется неясность при определении, что же конкретно относится к ведению РФ, а что к ведению ее субъектов.

Федерации полностью принадлежит вся полнота государственной власти по предметам ее исключительного ведения, указанным в ст.71 Конституции РФ. Кроме того, Федерация осуществляет свои полномочия по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, перечисленным в п.1 ст. 72 Конституции. С учетом этого, как следует из ст. 73 российской Конституции, субъекты Федерации обладают всей полнотой государственной власти вне пределов ведения и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Федерации и ее субъектов. Но на практике решение проблемы установления сферы правового регулирования собственно Федерации и сферы правового регулирования ее субъектов осложнено рядом факторов: во-первых, в Конституции РФ не установлены нормы и процедуры, которые бы позволили определить, что относится к полномочиям Федерации в сфере совместного ведения и что, соответственно, составляет полномочия субъектов Федерации (особенно в финансово-бюджетной сфере); во-вторых, не конкретизированы правовые способы разграничения предметов ведения; в-третьих, разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов Федерации осуществляется не только Конституцией РФ, а также Федеративным договором и иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий. Хотя В «Заключительных и переходных положениях» действующей Конституции РФ указано, что в случае несоответствия положениям Конституции РФ положе-

ний Федеративного договора... а также других договоров между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, договоров между органами государственной власти субъектов Российской Федерации – действуют положения Конституции РФ.

Рассматривая право субъекта Российской Федерации на собственное правотворчество (издание законов и т.д.), следует обратить внимание на то, что необходимость в собственном правотворчестве возникает, прежде всего, тогда, когда интересы субъекта Федерации и его населения в должной мере не урегулированы федеральным законодателем. Чаще всего это является следствием неполноты федерального правового регулирования. Она может быть намеренной и направлена на отнесение к полномочиям субъекта Федерации права регулирования каких-то конкретных положений, исходя в ряде случаев из того, что федеральное законодательство не способно охватить местную специфику.

В отличие от Федеративного договора Конституция РФ в ч.2 ст.76 указывает, что по предметам совместного ведения Федерации и ее субъектов издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации. Эта формулировка не ограничивает полноту правового регулирования федеральными законами, что можно рассматривать как проявление тенденции к расширению сферы действия федерального законодательства.

В российской Конституции предметы совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов определены в ч.1 ст. 72, которая, по существу, воспроизводит п.1 ст. 11 Договора по разграничению предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти суверенных республик в составе Федерации. К сожалению, приходится отметить, что в ст.72 Конституции «перекочевали» многие недостатки (в частности, отсутствие единого принципа в определении предметов ведения и т.д.) из соответствующих положений Федеративного договора.

В ст.72 Конституции перечисляются как отдельные правовые институты (например, вопросы владения, пользования и распоряжения землей), так и целые отрасли законодательства, составляющие сложные и разноплановые системы правовых норм (например, административное и трудовое законодательство). В этих условиях четкое разграничение ответственности и прав государственных органов Федерации и ее субъектов едва ли возможно.

Слабым местом при разделении полномочий между Федерацией и ее субъектами является отсутствие механизма разрешения возможных конфликтов при спорах о разграничении полномочий Федерации и конкретного субъекта. Его формирование во многом зависит от адекватного использования правовых понятий. Так, в ряде пунктов ст.72 Конституции РФ к совместному ведению отнесены «общие вопросы» в различных областях государственной деятельности. Исходя из текста Конституции, под «общими вопросами» можно понимать как «совместное ведение», так и «координацию». Например, в ст.71 содержится перечень предметов, относящихся к ведению РФ, среди которых

встречаются предметы, отнесенные и к совместному ведению в ст. 72 (воспитание, образование, наука, культура, физическая культура и спорт и т.д.). Применение термина «координация вопросов здравоохранения» (п. «ж», ст. 72), отнесенное к совместному ведению может пониматься двояко: и как совместное ведение, и как исключительное ведение, закрепленное за Федерацией, поскольку вопросы здравоохранения могут рассматриваться как регулирование и защита прав человека в такой важной сфере, как право на охрану здоровья и медицинскую помощь, закрепленное в ст. 41 Конституции РФ. В этом случае сфера деятельности субъектов Федерации в области здравоохранения, безусловно, резко ограничивается, если не переходит целиком к Федерации. И все же, с практической точки зрения, установление стандартов в области здравоохранения целесообразно отнести к совместному ведению Федерации и ее субъектов, поскольку определение их в значительной степени связано с учетом местных особенностей.

Разграничение предметов ведения может быть проведено как федеральным законом, так и соглашениями между федеральными исполнительными органами и исполнительными органами субъектов Федерации. Приведенные выше примеры показывают, что, руководствуясь только текстом ст. 72 Конституции РФ, очень трудно отделить предметы ведения Федерации от предметов ведения ее субъектов. Кроме того, на разграничение предметов совместного ведения, складывающееся в соответствии и на основании федеральной Конституции, на практике накладываются нормы, содержащиеся в договорах между Федерацией и ее отдельными субъектами. Они также разграничивают предметы ведения и взаимно делегируют полномочия, что подчас существенно изменяет правоотношения, установленные Конституцией России.

Трудности создаются не только при установлении соотношения предметов совместного ведения и полномочий Российской Федерации и ее субъектов. Возникает вопрос, нужно ли в каждом вновь издаваемом федеральном законе по предметам совместного ведения Федерации и ее субъектов констатировать, что в отношении отдельных субъектов Федерации этот закон действует только в той его части, которая не противоречит договорам о разграничении полномочий между Федерацией и этими субъектами.

Выход из сложившегося положения следует искать в нормах п.2 и 3 ст. 78 Конституции, в которых указано, что федеральные органы исполнительной власти по соглашению с органами исполнительной власти субъектов Федерации могут передавать им осуществление части своих полномочий, если это не противоречит Конституции РФ и федеральным законам. В этой же статье Конституции определено, что органы исполнительной власти субъектов Федерации по соглашению с федеральными органами исполнительной власти также могут передавать последним осуществление части своих полномочий.

Следует заметить, что в Конституции нигде не говорится о возможности передачи полномочий федеральных законодательных органов законодательным органам субъектов Федерации. Но на практике договорами о разграничении предметов ведения и полномочий между Федерацией и некоторыми ее

субъектами передаются далеко не только полномочия органов исполнительной власти. Как же это согласуется с нормами российской Конституции?

Ответить на это вопрос сложно, т.к. для этого необходимо из предметов совместного ведения Федерации и ее субъектов вычлениить те полномочия, которые регулируются только федеральными законами. Обращение к Конституции РФ 1993г. не может дать необходимого ответа. Это происходит, прежде всего, потому, что Конституция не содержит перечня полномочий федеральной законодательной власти. В тексте Конституции лишь иногда, да и то применительно к некоторым случаям, указывается, что та или иная норма может быть введена законом, однако каким именно законом не уточняется: Федеральным законом или Федеральным конституционным законом. Известно, что понятие Федерального конституционного закона используется только для предметов, полностью относимых к ведению Российской Федерации.

Федеральные законы, как указано в п.1 и 2 ст. 76 Конституции, принимаются как по предметам ведения Российской Федерации, так и по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. Поэтому применительно к федеральным законам в каждом отдельном случае необходимо разобраться, относится ли он по своему содержанию к исключительному ведению Федерации или к совместному ведению. Это принципиально важно для определения сферы полномочий субъектов Федерации. Если Федеральный закон издан по предметам совместного ведения, то в соответствии с ним субъектами Российской Федерации могут быть приняты их собственные законы и иные нормативные акты. Субъекты Федерации, таким образом, не могут принимать акты на основе Федеральных законов, изданных по предметам ведения Федерации.

Итак, при рассмотрении содержания любого Федерального закона следует четко определить, относится ли он к предметам ведения исключительно Федерации или к предметам совместного ведения Федерации и ее субъектов. От этого зависит, имеет ли Федеральный закон прямое действие на всей территории Федерации или в соответствии с ним могут быть приняты законы и иные нормативные акты субъектов Федерации, и, следовательно, этот закон на территории каждого субъекта Российской Федерации целиком или в какой-то его части будет применяться не непосредственно, а с теми дополнениями, которые сочтет необходимым законодательный орган субъекта Федерации.

Имея в виду, что реализация основ федеративного устройства Российской Федерации вызывается необходимостью обеспечения взаимодействия и согласованности федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Федерации, наряду с совершенствованием Конституции РФ и заключением договоров между Федерацией и ее субъектами, целесообразно разработать и использовать такую процедуру издания федеральных актов в сфере совместного ведения, которая обеспечила бы интересы как Федерации, так и ее субъектов. Инициативу в этом отношении могут проявить субъекты Федерации.

Проблемы, возникающие при разграничении компетенции между Российской Федерацией и ее субъектами, следует отнести на счет того, что закреп-



ленная конституционная модель разграничения является результатом «торга» между федеральными и региональными элитами на момент принятия действующей федеральной Конституции.

Несовершенство действующей конституционной модели разграничения компетенции выражается в частности в том, что разграничиваются сферы общественных отношений (например, внешняя политика, оборона, безопасность), отрасли законодательства (например, п. «о» ст. 71, п. «к» ст. 72), конкретные объекты правового регулирования (бюджет, налоги), конкретные права (например, п. «г» ст. 71), неопределенные, с формально-юридической точки зрения категории (вопросы, общие вопросы, координация). Кроме проблем технико-юридического характера, возникают вопросы и со сферой совместного ведения, в которой не установлены принципы, критерии, пределы федерального и регионального правового регулирования и где сейчас реализация полномочий в этой сфере все более напоминает осуществление федерацией своих «собственных» полномочий<sup>1)</sup>.

Содержание положений ст. 76 Конституции предоставляет ничем не ограниченные возможности для Федерации регламентировать исчерпывающим образом сферы общественных отношений, указанные в ст. 72 Конституции, лишая субъектов РФ сколько-нибудь значимых законодательных прерогатив. Хотя, смысл совместного ведения заключается в соучастии федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов в реализации полномочий по предметам совместного ведения (а его формы могут быть различны), и отсутствие прямого разрешения на осуществление опережающего регулирования, отнюдь, не свидетельствует о запрете на указанные действия. В противном случае, вообще сложно говорить о каком бы то ни было совместном ведении, когда субъекты оказываются лишенными каких-либо нормотворческих полномочий в случае невосполнения его федеральным законодателем.

### ***Вопросы для самопроверки знаний***

*Что лежит в основе определения вопросов компетенции в федеративном государстве?*

*Какие виды компетенция устанавливает Конституция РФ?*

*Какие вопросы Конституция РФ относит к исключительному ведению федерации?*

*В каких вопросах разграничения предмета ведения Федеративный Договор вступает в противоречие с Конституцией РФ? Покажите это на примерах.*

*Сформулируйте основные проблемы разграничения предметов ведения федерации и субъектов.*

*В чем состоит специфика российского федерализма?*

---

<sup>1)</sup> Глигич-Золотарева М. Конституция России о федеративном устройстве: былое и думы // Федерализм. 2003. № 2. - С. 50.

## 14 Избирательное право

### 14.1 Понятие и принципы избирательного права

В ст. 32 Конституции РФ гарантировано право граждан РФ избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления. Это конституционное право граждан представляет собой гарантированную юридическую возможность для каждого гражданина участвовать в выборах в качестве избирателя, то есть лица, голосующего на выборах, а также баллотироваться в качестве кандидата в депутаты или кандидата на выборную должность. Закрепленные в Конституции избирательные права являются основными, базовыми и обеспечиваются целым рядом конкретных прав граждан, сфокусированных на отдельных стадиях избирательного процесса (образования избирательных округов, формирования избирательных комиссий, составления списков избирателей, выдвижения и регистрации кандидатов, проведения предвыборной агитации, голосования и т.д.). Использование гражданами указанных правомочий позволяет им свободно осуществлять конституционное право избирать и быть избранными.

Конституционное избирательное право граждан складывается из двух прав: активного избирательного права и пассивного избирательного права.

Активное избирательное право граждан означает право избирать в органы государственной власти и в выборные органы местного самоуправления. Оно возникает при достижении гражданином 18 лет и отсутствии обстоятельств, исключающих в соответствии с частью 3 статьи 32 Конституции Российской Федерации участие граждан в выборах (недееспособность, нахождение в местах лишения свободы по приговору суда). Иных ограничений в осуществлении гражданином активного избирательного права федеральные законы не предусматривают.

Активное избирательное право реализуется путем голосования гражданина на выборах в Российской Федерации. Важнейшей предпосылкой реализации активного избирательного права является включение гражданина в списки избирателей.

Пассивное избирательное право обозначает право граждан Российской Федерации быть избранными в органы государственной власти и в выборные органы местного самоуправления. Базовые условия осуществления пассивного избирательного права такие же, как и активного: не могут быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления граждане, признанные судом недееспособными, или граждане, содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда.

В конституционном праве РФ избирательное право – это самостоятельный и сложный конституционно-правовой институт. С момента развития конституционного права России избирательное право превращается в его подотрасль, приобретая при статус самостоятельной отрасли публичного права. Основанием для этого служат демократические выборы, референдумы. Вследствие чего избирательное право с одной стороны, регулирует вопросы приоб-

ретенция и передачи публичной власти, а с другой, - реализует политическое право граждан на участие в формировании выборных институтов власти. Таким образом, термин «избирательное право» используется не только для обозначения одного из конституционно-правовых институтов, но и как название одного из субъективных прав российских граждан. Под избирательным правом принято понимать систему юридических норм, регулирующих общественные отношения, связанные с выборами центральных и местных органов управления.

Избирательное право РФ имеет свои источники. Ими являются нормативные акты, в которых содержатся конституционно-правовые нормы, определяющие порядок проведения выборов. К числу таких источников относятся следующие правовые акты.

Во-первых, Конституция РФ, конституции республик в составе РФ; уставы краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов.

Во-вторых, федеральное избирательное законодательство. К наиболее значимым правовым актам такого уровня относятся:

-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации» от 17 мая 1995 г.;

-ФЗ «О выборах депутатов Государственной думы Федерального собрания Российской Федерации» от 21 июня 1995 г.;

-ФЗ «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» от 26 ноября 1996 г. и т.д.;

-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ» от 12 июня 2002г. (с изменениями и дополнениями<sup>1)</sup>, последние из которых были внесены Федеральным законом от 24 июля 2007г. № 211-ФЗ);

-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты РФ о выборах и референдумах и иные законодательные акты РФ» от 26 июля 2005г. (ФЗ-93).

В статье 2 ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ» от 12 июня 2002г. содержатся основные термины и понятия избирательного права: агитация, выборы, документы, заменяющие паспорт, избирательная кампания; деятельность по подготовке и проведению выборов и т.д. Здесь дается правовое определение избирательного права: избирательное право – это конституционное право граждан избирать и быть избранным в органы государственной власти и МСУ, а также право участвовать в выдвижении кандидатов, списков кандидатов, в предвыборной агитации, в наблюдении за проведением выборов, работой избирательных комиссий, включая установление итогов голосования и определение результатов выборов. Закон также дает определение пассивному и активному избирательному праву: пассивное избирательное право – это право граждан РФ быть избран-

---

<sup>1)</sup> от 27 сентября, 24 декабря 2002г., 23 июня, 4 июля, 23 декабря 2003г., 7 июня, 12, 22 августа, 11 декабря 2004г., 18 мая 2005г.

ным в органы государственной власти и МСУ; активное избирательное право – право граждан РФ избирать в органы государственной власти и МСУ.

В-третьих, законы субъектов РФ, подробно регламентирующие организацию и порядок выборов в различные органы государственной власти и местного самоуправления;

В-четвертых, указы и распоряжения Президента РФ, а также акты глав администраций и других руководителей исполнительных органов субъектов РФ по вопросам организации и проведения выборов.

Принципы избирательного права – это те условия его признания и реализации, соблюдение которых на выборах делает эти выборы действительно народным волеизъявлением. К основным принципам избирательного права принято относить:

-всеобщность избирательного права. Этот принцип означает, что все граждане, достигшие возраста социально-политической дееспособности, независимо от их пола, расы, национальности, социального положения, религиозных и политических убеждений имеют право избирать (активное избирательное право) и быть избранными (пассивное избирательное право) в органы власти. Возраст социально-политической дееспособности определяется законом. В большинстве государств граждане получают избирательные права с 18 лет;

-принцип равного избирательного права предполагает равную для каждого избирателя возможность воздействовать на результаты выборов. Он представляет собой следствие и одно из важнейших проявлений конституционно гарантируемого равноправия граждан. Принцип равенства избирателей соблюдался не всегда. Например, первая Государственная Дума Российской Империи формировалась по сословному принципу. От разных по количеству избирателей сословий избиралось одинаковое количество депутатов. Равенство избирательного права обеспечивается прежде всего наличием у каждого избирателя одинакового числа голосов. В зависимости от избирательной системы у каждого избирателя число голосов может быть больше, чем один. Поэтому важно, чтобы у всех избирателей их было поровну. Принцип равенства граждан в избирательном процессе дополняется принципом равенств или равных прав кандидатов. Все кандидаты должны иметь одинаковую возможность для выдвижения, агитации, доступа к средствам массовой информации;

-принцип свободного участия в выборах и свободное волеизъявление избирателей. Для демократических выборов характерно то, что никто не знает, за кого голосует конкретный избиратель. Принцип свободных выборов означает, что избиратель сам решает, участвовать ли ему в избирательном процессе, а если участвовать, то в какой мере. Отсюда следует, что при определении результатов выборов может быть не принят во внимание, какой процент избирателей проголосовал: выборы считаются состоявшимися при любом проценте проголосовавших;

-прямое (или косвенное) избирательное право означает право избирателя избирать и быть избранным непосредственно в выборный орган или на выборную должность. В РФ действует принцип прямого (непосредственного) избирательного права на выборах депутатов ГД ФС РФ. Применение принципов

прямого или косвенного избирательного права или их определенное сочетание зависит от порядка формирования выборного органа;

-принцип тайного голосования необходим, для того, чтобы избежать возможного преследования избирателей со стороны государственных органов и общественных объединений по политическим мотивам. Более того, гражданин имеет право не ходить на выборы – тем самым он выражает свое отношение к политическим процессам. Абсентеизм (неявка избирателей на выборы) стал довольно частым явлением. Однако это отрицательно влияет на политическую жизнь, потому что выборы, на которые явилось меньшинство избирателей не отражают реальной политической картины. Может победить не та партия, чью программу поддерживает большинство общества, а та, которая сумела за счет партийной дисциплины обеспечить явку своих немногочисленных сторонников на выборы. У абсентеизма есть еще один негативный аспект – при низкой активности избирателей выборы могут быть признаны несостоявшимися (например, в РФ установленный обязательный минимум участия избирателей в голосовании составляет 25% на парламентских выборах и 50% - на выборах Президента). В этом случае назначаются новые выборы, что значительно увеличивает расходы на организацию избирательного процесса. Для борьбы с абсентеизмом в некоторых странах введен институт обязательного участия в выборах.

К этим пяти основным принципам избирательного права в РФ актуальными являются также и такие как:

-принцип законности, означающий необходимость соблюдение закона при проведении выборов на всех стадиях;

-альтернативность выбора, что предполагает наличие двух и более претендентов на власть и состязательность между ними. Нет смысла проводить выборы из одного кандидата, однако и при видимой альтернативности выборов это условие может быть не выполнено. Например, реально на власть претендует один кандидат, а остальные приглашаются им для создания демократического антуража.

## **14.2 Основные гарантии и ограничения избирательных прав граждан**

Одним из важнейших показателей наличия в стране демократии являются свободные выборы. Эта свобода выбора должна гарантироваться государством, которое создает необходимые условия для их проведения. Условия – это политический режим, обеспечивающий гарантии избирательных прав при помощи материальных источников и соответствующих механизмов.

Система гарантий избирательных прав граждан состоит из политических, организационных, материальных и правовых гарантий.

Все гарантии находятся во взаимной зависимости, дополняют друг друга и действуют как единый механизм. Под политическими гарантиями понимаются:

-идеологическое многообразие;

-равенство общественных объединений перед законом;

- равноправие избирателей на выборах;
- свобода предвыборной агитации;
- участие наблюдателей и контроль за ходом голосования на избирательных участках.

К организационным гарантиям можно отнести:

- запрет на членство в избирательных комиссиях любого уровня кандидатов в депутаты и находящихся в зависимости от него лиц;
- несовместимость депутатского мандата с занятием определенных должностей;
- содействие избирательным комиссиям со стороны государственных органов и органов местного самоуправления при подготовке и проведении выборов.

Немаловажное значение имеют материальные гарантии:

- расходы по проведению выборов в РФ соответствующего уровня производятся за счет средств соответствующего бюджета (федерального, бюджета субъекта РФ, местного);

- выделение государственными средствами массовой информации бесплатного эфирного времени для агитации на равных условиях и т.д.

Правовые гарантии позволяют обеспечить свободу выбора юридическими средствами. К ним относятся:

- право граждан на обжалование неправильностей в списке избирателей;
- неприкосновенность кандидатов в депутаты;
- признание результатов выборов недействительными при обнаружении нарушений законов о выборах;
- установление административной и уголовной ответственности за нарушение избирательных прав граждан;
- право кандидатов в депутаты обжаловать в суд результаты выборов.

Все вышеназванные гарантии избирательных прав граждан должны обеспечивать проведение подлинно демократической избирательной кампании.

Ограничения избирательного права допускаются только на основании конституционных установлений и закона. К ограничениям избирательного права относятся:

- возрастной ценз – для активного избирательного права он установлен с 18-летнего возраста. Для пассивного избирательного права устанавливаются следующие возрастные барьеры: 21 год на выборах в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов РФ; 30 лет – на выборах главы исполнительной власти субъекта РФ; 21 год – на выборах в органы местного самоуправления. Кроме того, Конституция устанавливает минимальный возраст для кандидата на пост Президента РФ (ст. 81) – 35 лет; для депутатов Государственной думы – 21 год (ст. 97). Федеральным избирательным законом запрещено устанавливать максимальный возраст кандидатов;

- ценз гражданства – в Конституции РФ говорится о принадлежности права избирать и быть избранным как гражданам России (ст. 32, 81, 97), так и иностранным гражданам (ст. 130). Активное избирательное право при выборах в органы местного самоуправления предоставляется иностранцам, достигшим 18 лет, постоянно или преимущественно проживающим на территории муни-

ципального образования, в котором проводятся выборы или референдум. Правом быть избранным в органы государственной власти местного самоуправления РФ неграждане не обладают;

-ценз оседлости – так, в Конституции РФ установлено единственное ограничение по времени проживания на территории Российской Федерации для обладания пассивным избирательным правом – кандидат на пост Президента РФ должен проживать на территории России не менее 10 лет (ч. 2 ст. 81 Конституции РФ), что обусловлено совершенно оправданной необходимостью для будущего главы государства знать и понимать специфику условий жизни в стране. Федеральный закон запрещает устанавливать продолжительность и срок проживания гражданина на определенной территории РФ как условие приобретения им активного либо пассивного избирательного права;

-ценз несовместимости – российские избирательные законы вводят ограничения, связанные со статусом депутата, выборного должностного лица, в том числе с невозможностью находиться на государственной или муниципальной службе, входить в состав законодательного (представительного) органа государственной власти, представительного органа местного самоуправления, заниматься иной оплачиваемой деятельностью;

-нахождение в местах лишения свободы по приговору суда. Это ограничение избирательных прав имеется во всех законодательных актах, касающихся выборов: лица, содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда, не имеют права голосовать и быть избранными;

-недееспособность, означающая, что не имеют права голосовать граждане, признанные судом недееспособными. Психическое заболевание само по себе не лишает человека избирательных прав, а служит только основанием для обращения в суд.

Общим для всех этих ограничений избирательных прав граждан является их временный характер, например, после отмены решения суда о признании недееспособным или после отбытия наказания в виде лишения свободы гражданин вправе вновь осуществлять все эти права, в том числе и право избирать и быть избранным в полном объеме.

### **14.3 Избирательные системы и выборы**

Под избирательной системой понимается совокупность как юридических правил (избирательное право), так и фактических, сложившихся обычаев, на основе которых проводятся выборы.

Избирательная система означает также различные способы организации и проведение выборов, а также – способ распределения мандатов между кандидатами в зависимости от итогов голосования. В российском избирательном праве на всех уровнях (федеральном, региональном, местном) до 7 декабря 2006г. действовали два основных способа избирательных систем: мажоритарная и система пропорционального представительства политических партий. Обе системы обладают как положительными качествами, так и недостатками.

Суть мажоритарной системы заключается в следующем: территория государства (или представительного органа) разбивается на территориальные единицы – избирательные округа, от каждого из которых избирается по одному или несколько депутатов. Каждый депутат избирается или выдвигается в личном качестве, хотя при этом ему не возбраняется быть членом какой-либо политической партии.

К положительным моментам мажоритарной системы можно отнести:

- непосредственную связь между избирателями и кандидатом в депутаты;
- отсеивание из органов власти мелкие по своему влиянию партии;
- способствование установлению двух- или трехпартийности;
- способствование при парламентской форме правления формированию стабильного кабинета министров, опирающегося на парламентское большинство.

Пропорциональная система предполагает голосование по спискам партий. Смысл этой системы заключается в том, чтобы каждая партия получала в парламенте число мандатов, пропорциональное количеству поданных за нее голосов. При всей демократичности у этой системы есть один недостаток. Она гарантирует представительство даже мелких партий, что при парламентской форме правления создает проблемы с формированием правительства. Такая ситуация становится возможной, когда ни одна из партий не имеет в парламенте абсолютного большинства, или не может его создать, вступив в коалицию с другими партиями. Во многих странах пытаются сгладить этот недостаток, вводя «избирательный порог» – наименьшее количество голосов, необходимое для избрания одного депутата. Например, в России этот порог до федеральных выборов 2007 года составлял 5% голосов избирателей, а с 2007 года составляет 7%. Положительными моментами этой системы выборов является то, что она позволяет представить интересы гораздо больших групп избирателей, чем при одномандатной мажоритарной системе; стимулирует создание партий. Но у этой системы есть слабые стороны:

- отсутствие тесной связи кандидата в депутаты с избирателями;
- зависимость депутата от партийной фракции в парламенте;
- порождает большое число фракций в парламенте, что отрицательно влияет на стабильность работы последнего.

Идеальной избирательной системы не существует. В ряде стран пытаются найти компромисс между двумя системами выборов и используют смешанную систему, сочетающую элементы пропорциональной и мажоритарной систем. До 2006 года в РФ существовала смешанная избирательная система: при выборах в Государственную Думу РФ половина депутатов (225 человек) избиралась по мажоритарной системе относительного большинства, а вторая половина – на основе системы пропорционального представительства политических партий, по общефедеральному избирательному округу.

В связи с введением нового избирательного законодательства зимой 2006 года в РФ на федеральном уровне была упразднена мажоритарная избирательная и утверждена система пропорционального представительства политиче-



ских партий. Кроме того, новое избирательное законодательство внесло существенные изменения в российское избирательное право:

- установление единого дня для голосования на региональном муниципальном уровне – второе воскресенье марта;
- отмена избирательных блоков;
- введение «императивного мандата» (запрет на переход депутатов из одной фракции в другую);
- увеличение государственного финансирования политических партий, преодолевших трехпроцентный барьер и т.д.

Избирательные системы наиболее полно раскрывается через выборы, юридическая природа которых состоит в том, что народ, выбирает своих представителей на основе конституционного и избирательного законодательства и уполномочивает их на осуществление принадлежащей ему власти. Смысл выборов состоит в том, что все граждане могут выразить свою волю, а избранные представители действовать в соответствии с этой волей.

Выборы – это способ создания государственных органов, органов МСУ, органов общественных объединений и др., состоящий в их избрании населением. Чаще всего понятие «выборы» применяются по отношению к избранию депутатов и должностных лиц государственных органов и МСУ.

Выборы бывают прямые и косвенные. При прямых выборах вопрос об избрании решают сами граждане, а при косвенных – избранные ими лица: борщики, депутаты и др.

Выборы могут быть всеобщими и частичными. Во время проведения всеобщих выборов в них участвуют все избиратели страны (например, выборы Президента), а частичные выборы проводятся, когда необходимо пополнить состав палаты парламента из-за досрочного выбытия отдельных депутатов.

Кроме того, выборы бывают общероссийскими (проводятся по всей стране), региональными (на территории субъекта Федерации) и местными (по выборам органов местного самоуправления).

Если результат установлен, то считается, что выборы прошли в один тур, если необходимо еще раз голосовать – то в два тура, и т. д.

Выборы бывают очередные – в установленные законом сроки, а также внеочередные – ввиду сложившихся обстоятельств.

Референдум (от лат. referendum – «то, что должно быть сообщено») – всенародное голосование граждан РФ по законопроектам, действующим законам и другим вопросам государственного значения.

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

Законодательство о референдуме составляют:

- Конституция РФ (п.2 ст.32);
- ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 12.06.2002г. №67-ФЗ;
- ФКЗ «О референдуме Российской Федерации» от 28.06.2004г. №5-ФКЗ и т.д.

Более подробно российское законодательство о референдуме прописывает ст.3 ФКЗ от 2004г.

На референдум в обязательном порядке выносится вопрос о принятии новой Конституции РФ, если Конституционное Собрание принимает решение о вынесении на всенародное голосование проекта новой конституции страны.

Ст. 6 ФКЗ от 2004г. содержит вопросы референдума и порядок их вынесения на референдум. В п.5 ст.6 перечисляются вопросы, которые не могут быть вынесены на референдум:

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

- о досрочном прекращении или продлении срока полномочий Президента РФ, ГД ФС РФ, а также о проведении досрочных выборов Президента РФ, депутатов ГД ФС РФ, либо о перенесении сроков проведения таких выборов;

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

- о персональном составе федеральных органов государственной власти, иных федеральных государственных органов;

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

- о принятии и об изменении федерального бюджета, исполнении и изменении внутренних финансовых обязательств РФ;

- о введении, об изменении и отмене федеральных налогов и сборов, а также об освобождении от их уплаты;

- о принятии чрезвычайных и срочных мер по обеспечению здоровья и безопасности населения;

- об амнистии и о помиловании.

Референдум не проводится в условиях военного или чрезвычайного положения, введенного на всей территории РФ, а также в течение трех месяцев после их отмены.

Согласно п. 1 ст. 14 ФКЗ «О референдуме Российской Федерации» инициатива проведения референдума принадлежит не менее чем двум миллионам граждан РФ при условии, что на территории одного субъекта РФ или за пределами территории РФ находится местожительство не более 50 тыс. из них. Инициатива проведения референдума не может быть выдвинута в период избирательной кампании, проводимой одновременно на всей территории РФ, а также, если проведение референдума приходится на последний год полномочий Президента РФ, Госдумы РФ и т.д. Следует отметить, что если предыдущий ФКЗ «О референдуме РФ» от 10 октября 1995г. содержал довольно трудоемкую процедуру инициирования референдума со стороны граждан и общественных

объединений, в связи с чем по этому Закону не было проведено ни одного референдума, то ныне действующий ФКЗ еще больше усложняет эту процедуру, что практически делает невозможным проведение референдумов в РФ.

### ***Вопросы для самопроверки знаний***

*Что понимается под избирательным правом?*

*Что составляет предмет регулирования избирательного права?*

*Назовите известные вам источники избирательного права.*

*В каком законе РФ содержатся основные термины и понятия избирательного права?*

*Назовите основные принципы избирательного права.*

*Из каких элементов состоит система избирательного права?*

*Что понимается под политическими гарантиями?*

*Какие ограничения избирательного права предусматривает конституционное право РФ?*

*В чем заключается правовая природа выборов?*

*Что такое избирательная система?*

*Какие виды избирательных систем вы знаете?*

*Какая избирательная система действует в настоящее время в РФ?*

## **15 Избирательный процесс**

### **15.1 Основные стадии избирательного процесса**

Проведение выборов состоит из нескольких стадий, последовательно сменяющих одна другую от момента назначения даты выборов до объявления о результатах голосования. Это и есть избирательный процесс, представляющий собой сложную систему правоотношений, в которых участвуют избиратели, средства массовой информации, политические партии, общественные организации и государственные органы по проведению выборов. Основные стадии избирательного процесса жестко регулируются законодательством и другими нормативными правовыми актами. Это объясняется необходимостью исключить, чей бы то ни было волюнтаризм, способный породить конфликты и задержки в развитии процесса. Демократические выборы проходят под пристальным наблюдением общественности, которая весьма болезненно реагирует на любые отступления от законности.

Избирательный процесс состоит из ряда стадий, начиная с составления списков избирателей. Включение гражданина в список избирателей или участников референдума служит основанием для его участия в голосовании. В Российской Федерации в списки избирателей включаются все граждане РФ, обладающие на день голосования активным избирательным правом.

Список избирателей составляется участковой избирательной комиссией отдельно по каждому избирательному участку на основании сведений, предоставляемых по установленной форме главой муниципального образования. Основанием для регистрации (учета) избирателей на конкретном избирательном

участке является факт постоянного или преимущественного проживания гражданина РФ на соответствующей территории, определяемый в соответствии с федеральным законом, устанавливающим право граждан на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства на территории Российской Федерации. Гражданин РФ может быть включен в список избирателей только на одном избирательном участке.

Стадия образования избирательных округов и участков необходима для организованного проведения выборов. Избирательный округ составляет единую территорию: не допускается создание избирательного округа из не граничащих между собой территорий, за исключением случаев, установленных законодательством. При соблюдении законных требований образования избирательных округов учитывается административно-территориальное деление.

Для проведения голосования и подсчета голосов избирателей избирательный округ разбивается на избирательные участки.

Деятельность избирательных комиссий, как следующая стадия избирательного процесса, обеспечивают реализацию и защиту избирательных прав граждан, а также осуществляют подготовку и проведение выборов. Такими комиссиями являются: Центральная избирательная комиссия Российской Федерации; избирательные комиссии субъектов Российской Федерации; окружные избирательные комиссии (создавались в каждом одномандатном избирательном округе по выборам в ГД ФС РФ); территориальные (районные, городские и другие) избирательные комиссии. В пределах одной административно-территориальной единицы с большим количеством избирателей создается несколько территориальных избирательных комиссий; участковые избирательные комиссии. Важнейший принцип деятельности избирательных комиссий всех уровней состоит в том, что при подготовке и проведении выборов в пределах своей компетенции они независимы от государственных органов и органов местного самоуправления.

Предвыборная агитация – одна из самых сложных стадий избирательного процесса, так как предполагает деятельность граждан РФ, общественных объединений по подготовке и распространению информации, имеющей целью побудить избирателей принять участие в голосовании «за» или «против» тех или иных кандидатов.

Государство обеспечивает гражданам России, общественным объединениям свободное проведение предвыборной агитации в соответствии с федеральными законами. Граждане РФ, общественные объединения вправе в допускаемых законом формах и законными методами вести агитацию «за» или «против» любого кандидата, избирательного объединения.

Кандидатам гарантируются равные условия доступа к средствам массовой информации. Предвыборная агитация может осуществляться через средства массовой информации, путем проведения предвыборных мероприятий, в том числе собраний и встреч с гражданами, публичных дебатов и дискуссий, митингов, демонстраций, шествий, выпуска и распространения агитационных печатных материалов.

В предвыборной агитации не могут участвовать члены избирательных комиссий, государственные органы, органы местного самоуправления, должностные лица государственных органов и органов местного самоуправления, должностные лица государственных органов и органов местного самоуправления.

При проведении предвыборной агитации не допускаются злоупотребление свободой массовой информации, агитация, возбуждающая социальную, расовую, национальную или религиозную ненависть и вражду, призывы к захвату власти, насильственному изменению конституционного строя и нарушению целостности государства, пропаганда войны. Избирательные комиссии контролируют соблюдение установленного порядка проведения предвыборной агитации.

Согласно новому избирательному законодательству (ФЗ от 12 июня 2002г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», в редакции от 21 июля 2005г.) предвыборная агитация за счет личных средств граждан запрещена. Конституционный Суд РФ в своем Постановлении от 16 июня 2006 г. подтвердил запрет. Тем самым КС РФ оставил в силе нормы закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ» о ведении предвыборной агитации только за счет средств избирательных фондов. Этот запрет обусловлен, прежде всего, необходимостью прозрачности финансирования выборов, что, по мнению КС РФ, обеспечивает равенство кандидатов. Позднее, эта норма получила свое закрепление в Федеральном законе от 24 июля 2007 года (№ 211-ФЗ).

Граждане, не являющиеся кандидатами, могут участвовать в агитации, однако лишь «в таких формах, которые не требуют финансовых затрат». При согласии кандидата граждане могут проводить предвыборную агитацию с использованием финансовых средств из избирательных фондов.

Что же касается участия граждан в финансировании предвыборной кампании, то они могут вносить в избирательные фонды собственные пожертвования, как это предусмотрено законом.

Предвыборная агитация начинается со дня регистрации кандидатов и прекращается за один день до дня выборов. В течение трех дней до дня выборов, включая день голосования, опубликование результатов опросов общественного мнения, прогнозов результатов выборов и иных исследований, связанных с выборами, не допускается.

Стадия финансирования выборов, в принципе, предусматривает устройство выборов в части негативных пиар-технологий, избирательной коррупции и т.п. Расходы избирательных комиссий по подготовке и проведению выборов соответствующего уровня должны производиться за счет средств, выделяемых из соответствующего бюджета. Кандидаты обязаны создавать собственные избирательные фонды для финансирования избирательной кампании. При выборах в органы государственной власти и в выборные органы местного самоуправления избирательные объединения также обязаны создавать избира-

тельные фонды. Избирательные фонды кандидатов могут создаваться за счет следующих средств:

- средства, выделенные избирательному объединению, блоку или кандидату соответствующей избирательной комиссией;

- собственные средства кандидата, избирательного объединения или блока;

- средства, выделенные кандидату выдвинувшим его избирательным объединением, блоком; добровольные пожертвования граждан и юридических лиц.

В целях предвыборной агитации допускается использование только денежных средств, перечисленных в избирательные фонды.

Право распоряжения средствами избирательных фондов принадлежит создавшим их кандидатам или избирательным объединениям и блокам. Остатки денежных средств на счетах кандидатов и избирательных объединений после завершения выборов перечисляются пропорционально вложенным средствам на текущие (расчетные) счета организаций и лиц, осуществивших перечисления и пожертвования.

Порядок голосования можно рассматривать как еще одну стадию избирательного процесса. Голосование на выборах, референдуме проводится в календарный выходной день. О времени и месте голосования участковые избирательные комиссии обязаны оповестить избирателей не позднее, чем за 20 дней до дня его проведения через средства массовой информации или иным способом, а при проведении досрочного и повторного голосования в сроки, установленные законом, но не позднее чем за 5 дней до голосования.

Избирателю, который в течение 15 дней до дня выборов включительно по тем или иным причинам будет отсутствовать по месту своего жительства и не сможет прийти на избирательный участок, на котором он включен в список избирателей, должна быть предоставлена возможность проголосовать досрочно, путем заполнения избирательного бюллетеня в помещении окружной или участковой избирательной комиссии. Избирательная комиссия обязана при этом обеспечить тайну голосования, исключить возможность искажения волеизъявления избирателя, обеспечить сохранность избирательного бюллетеня и учет голоса избирателя при установлении итогов голосования.

Голосование производится путем нанесения избирателем в избирательном бюллетене какого-либо знака в квадрате (квадратах), относящемся к кандидату (кандидатам) или списку кандидатов, в пользу которых сделан выбор, либо к позиции «против всех кандидатов (списков кандидатов)».

Каждый избиратель голосует лично, голосование за других лиц не допускается. Избирательные бюллетени выдаются избирателям, включенным в список избирателей, по предъявлении паспорта или иного документа, удостоверяющего их личность. Избирательные бюллетени заполняются избирателем в специально оборудованных кабине или комнате, в которых не допускается присутствие иных лиц. Получение избирательного бюллетеня избиратель удостоверяет своей подписью в списке избирателей.

Заполненные избирательные бюллетени опускаются избирателями в избирательные ящики, которые должны находиться в поле зрения членов участковой избирательной комиссии и наблюдателей.

Подсчет голосов избирателей осуществляется членами участковой избирательной комиссии. В целях исключения возможности фальсификации итогов голосования подсчет голосов избирателей начинается сразу после окончания времени голосования и проводится без перерыва до установления итогов голосования, о которых должны быть извещены все члены участковой избирательной комиссии, а также наблюдатели, представляющие кандидатов, избирательные объединения, и иностранные (международные) наблюдатели.

После подсчета голосов избирателей участковая избирательная комиссия составляет протокол об итогах голосования. Этот протокол затем передается в окружную избирательную комиссию, которая устанавливает результаты выборов по избирательному округу.

Итоги голосования по каждому избирательному участку, результаты выборов по избирательному округу должны предоставляться для ознакомления любому избирателю, кандидату, наблюдателю или представителю средств массовой информации.

Окружные 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 окончания выборов. Избирательные комиссии всех уровней, кроме участковых, публикуют полные данные о результатах выборов и протоколах нижестоящих избирательных комиссий об итогах голосования. Публикация должна быть осуществлена не позднее месяца со дня голосования.

Российское законодательство предусматривает ответственность за нарушение избирательных прав граждан в отношении лиц, которые путем насилия, обмана, угроз, подлога или иным способом препятствуют свободному осуществлению гражданином РФ права избирать и быть избранным. Ответственности подлежат также лица, распространяющие заведомо ложные сведения о кандидатах или совершающие иные действия, порочащие честь и достоинство кандидатов, а равно лица, проводящие агитацию в день, предшествующий дню голосования, и в день голосования либо препятствующие работе избирательных комиссий или голосованию на избирательных участках.

## **15.2 Статус Центральной избирательной комиссии РФ**

Избирательные комиссии в РФ являются коллегиальными органами, которые организуют и обеспечивают подготовку и проведение федеральных, региональных, муниципальных выборов и референдумов.

Система избирательных комиссий возглавляется Центральной избирательной комиссией Российской Федерации (ЦИК РФ), которая действует на постоянной основе и является юридическим лицом.

Срок полномочий Центральной избирательной комиссии РФ – четыре года, она состоит из 15 членов. Способ формирования ЦИК РФ – квотный: по

пять членов назначаются Государственной Думой – из числа кандидатур, предложенных фракциями и иными депутатскими объединениями, а также депутатами Думы; Советом Федерации – из числа кандидатур, предложенных законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Федерации и их высшими должностными лицами; Президентом РФ.

Обязательным требованием к кандидатам в члены ЦИК РФ до 2007 года являлось наличие высшего юридического образования или ученой степени в области права. Но 19 января 2007 года была отменена норма закона, содержащая данное требование.

Из числа своих членов ЦИК избирает председателя, его заместителя и секретаря.

ЦИК России является вышестоящей комиссией для всех других избирательных комиссий при проведении выборов в Государственную Думу Федерального Собрания РФ и Президента РФ. По отношению к выборам регионального и местного уровней ЦИК вправе издавать инструкции по вопросам единообразного применения норм базового федерального избирательного закона, а также давать заключения о соответствии избирательных законов субъектов Федерации федеральному законодательству. Кроме того, ЦИК проводит ряд мероприятий, связанных с соблюдением избирательных прав граждан, повышением правовой культуры избирателей, осуществлением ряда федеральных целевых программ, общегосударственной регистрацией избирателей. Центральная избирательная комиссия отвечает за развитие Государственной автоматизированной системы Российской Федерации «Выборы» (ГАС «Выборы»), при ней создан и успешно функционирует Федеральный центр информатизации.

Центральной и другим действующим избирательным комиссиям принадлежит важная роль в реализации таких конституционных прав и свобод граждан, как право избирать и быть избранным в органы государственной власти и местного самоуправления, право свободно выражать политическую волю.

Одно из существенных направлений работы ЦИК – оказание другим избирательным комиссиям правовой, методической, организационно-технической помощи. Избирательные комиссии в пределах своей компетенции независимы от органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Свидетельством независимости Центральной избирательной комиссии является и то, что финансирование ее деятельности осуществляется за счет средств федерального бюджета, причем она ежегодно представляет отчет о расходовании этих средств.

Для оказания научно-методической помощи избирательным комиссиям субъектов Российской Федерации, комиссиям референдумов в подготовке и проведении выборов и референдумов, а также по осуществлению взаимодействия с федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, государственными органами, органами местного самоуправления, избирательными объединениями и другими участниками избирательных кампаний, референдумов при ЦИКе РФ дейст-



вует на общественных началах, созданный еще в 1994 году, Научно-методический совет.

В состав Научно-методического совета входят члены Центральной избирательной комиссии Российской Федерации и работники ее Аппарата, руководители Федерального центра информатизации при ЦИК России и Российского центра обучения избирательным технологиям при ЦИК России, председатели ряда избирательных комиссий субъектов Российской Федерации, ученые, преподаватели и специалисты из ведущих российских вузов, работники Аппарата Московской городской Думы, представители Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ, Минобороны России, государственных и общественных организаций, учебных учреждений. На заседаниях Совета обсуждаются и принимаются программы исследований в области совершенствования законодательства о выборах и референдумах в Российской Федерации и оказания научно-методической помощи участникам избирательного процесса. Решения Совета носят рекомендательный характер.

### **15.3 Правовой статус кандидатов**

Право выдвижения кандидатов (списков кандидатов) принадлежит избирательным объединениям и блокам, непосредственно избирателям, а также лицам в порядке самовыдвижения.

Решения о выдвижении кандидатов (списков кандидатов) от избирательных объединений принимаются соответственно уровню проводимых выборов на съездах (конференциях) федеральных, региональных избирательных объединений, на собраниях местных отделений этих избирательных объединений.

В поддержку кандидатов (списков кандидатов), выдвинутых от избирательных объединений и избирательных блоков, собираются подписи избирателей в порядке и количестве, определяемых законодательством. Кандидаты после регистрации по их личным заявлениям освобождаются от работы, военной службы, военных сборов и учебы на время участия в выборах. В течение этого срока соответствующая избирательная комиссия за счет средств, выделенных на организацию подготовки и проведения выборов, выплачивает им денежную компенсацию.

Кандидаты регистрируются соответствующей избирательной комиссией по представлению избирательных объединений и избирателей, выдвинувших кандидатов, при наличии заявлений кандидатов об их согласии баллотироваться по данному избирательному округу. Одновременно в соответствующую избирательную комиссию представляется не менее установленного количества подписей избирателей в поддержку кандидата. В случае отказа зарегистрировать кандидата соответствующая избирательная комиссия обязана незамедлительно выдать кандидату или его доверенному лицу либо уполномоченному представителю избирательного объединения копию решения комиссии с изложением мотивов отказа.

Кандидат вправе в любое время до дня выборов снять свою кандидатуру. Все кандидаты обладают равными правами и исполняют равные обязанности. После регистрации кандидаты, находящиеся на государственной или муниципальной службе, а также работающие в средствах массовой информации, на время участия в выборах освобождаются от выполнения служебных обязанностей и не вправе использовать преимущества своего служебного положения. Кандидаты после регистрации по их личным заявлениям освобождаются от работы, военной службы, военных сборов и учебы на время участия в выборах. В течение этого срока соответствующая избирательная комиссия за счет средств, выделенных на организацию подготовки и проведение выборов, выплачивает им денежную компенсацию.

Кандидаты (списки кандидатов) имеют право самостоятельно определять форму и характер предвыборной агитации через средства массовой информации. Должностные лица государственных органов и органов местного самоуправления, являющиеся кандидатами, могут участвовать в проведении предвыборной агитации на равных основаниях с другими кандидатами.

Кандидаты (списки кандидатов) имеют право на бесплатное предоставление им эфирного времени по каналам государственных и муниципальных телерадиокомпаний на равных основаниях. На основании заключенного с телекомпанией договора они имеют право получить за плату эфирное время сверх предоставленного бесплатно.

Должностные лица государственных органов и органов местного самоуправления обязаны предоставлять избирательным комиссиям в их пользование помещения, находящиеся в государственной или муниципальной собственности для встреч кандидатов и их доверенных лиц с избирателями. При проведении предвыборной агитации не допускается агитация, возбуждающая социальную, расовую, национальную или религиозную ненависть и вражду, призывы к захвату власти, насильственному изменению конституционного строя и нарушению целостности государства. В случае совершения указанных нарушений избирательные комиссии вправе обратиться в суд с предложениями об отмене решения о регистрации кандидата.

### ***Вопросы для самопроверки знаний***

*Что такое избирательный процесс?*

*Кто составляет список избирателей?*

*Что собой представляет избирательный округ?*

*Каково назначение избирательных комиссий?*

*Перечислите все ограничения предвыборной агитации, предусмотренные федеральным законодательством.*

*Кто осуществляет финансирование выборов в РФ?*

*В течение какого срока должны быть оповещены избиратели о месте и времени проведения выборов?*

*Кто осуществляет подсчет голосов избирателей?*

*Каково назначение ЦИК РФ?*

*Каков способ формирования ЦИК РФ?*

*При проведении каких выборов ЦИК России является вышестоящей комиссией для всех других избирательных комиссий?*

*Что входит в понятие правового статуса кандидата в депутаты?*

*Что из себя представляет Научно-методический совет при ЦИК РФ, какие задачи он призван решать?*

## **16 Конституционно-правовые основы органов государственной власти**

### **16.1 Понятие государственной власти**

Государственная власть – организованное руководство делами общества со стороны государства посредством его органов. Правовая природа государственной власти выражается в принятии нормативных правовых актов, имеющих государственно-обязательную силу, которые должны быть обеспечены авторитетом, организационными мероприятиями и, если это необходимо, принуждением со стороны государства.

Государственная власть осуществляется или непосредственно народом, или органами государственной власти. Прямая реализация государственной власти со стороны народа возможна через такие формы, как референдум и выборы органов законодательной власти, а также государственных выборных должностных лиц (Президента, глав администраций субъектов РФ). В демократических государствах обычно эти две формы – представительная и непосредственная демократия – сочетаются друг с другом

Органы государственной власти по горизонтали делятся на три вида: органы законодательной, исполнительной, судебной власти; а по вертикали – на два вида: федеральные и субфедеральные органы.

Кроме понятия государственной власти, довольно часто употребляется понятие политической власти, под которой в значительной мере понимается государственная власть. Во многих контекстах эти понятия идентичны: например, политическая власть предполагает управление делами государства и общества через систему государственных органов с участием в этом процессе также негосударственных организаций, использующие те или иные средства влияния на государственные органы, а через них – на управление государством и обществом.

### **16.2 Складывание системы государственной власти в РФ**

Общими признаками системы власти являются: целостность, приоритет общего над частным, взаимосвязь, взаимозависимость. Поэтому под системой органов государственной власти следует понимать целостную, внутренне согласованную и взаимосвязанную совокупность органов государственной власти, призванных обеспечить эффективность действия государственной власти. С этой точки зрения, система государственной в России окончательно не сло-

жилась. В царской России баланс системы государственной власти был нарушен преобладанием власти императора и его придворных чиновников в ущерб другим органам государственной власти; в советский период система государственной власти не смогла полноценно сформироваться из-за беспрецедентного господства политической партии, ее центрального аппарата в ущерб опять-таки другим важным органам власти.

Кроме того, основным препятствием для складывания системы государственной власти является слабо выраженное разделение власти. В период т.н. «перестройки» стали осуществляться попытки изменений организации государственной власти, в результате чего Советы, как форма правления, прекратили свое существование, а базовым принципом организации государственной власти было провозглашено разделения властей.

Был учрежден институт президента (до роспуска СССР – президента РСФСР, статус которого был определен законом «О Президенте РСФСР» от 24 апреля 1991г.<sup>1)</sup>, в 1993 году после принятия Конституции – Президента РФ). По этому закону Президент определялся как высшее должностное лицо и глава исполнительной власти (а согласно Конституции РФ 1993г. – как глава государства). Он наделялся собственной компетенцией, руководил деятельностью Совета Министров, но при этом пост Председателя Совета Министров был сохранен.

Согласно закону РСФСР за российским парламентом была закреплена функция контроля за деятельностью Президента и Совета Министров РФ, что проявилось в следующем:

-Председатель Совета Министров и ключевые министры (иностраннных дел, обороны, безопасности, внутренних дел) должны назначаться с согласия Верховного Совета РФ;

- Президент РФ был вправе принять отставку Правительства РФ только с согласия Верховного Совета РФ;

-за Президентом РФ закреплялась обязанность представлять Съезду народных депутатов РФ не реже одного раза в год доклады о выполнении принятых Съездом народных депутатов РФ и Верховным Советом РФ социально-экономических и иных программ, о положении в стране, а также – обязанность Президента представлять внеочередные доклады по требованию большинства депутатов;

-Съезд народных депутатов РФ имел право отрешать Президента РФ от должности в случае нарушения им Конституции РФ, законов, а также присяги;

-Съезд народных депутатов получил право отменять указы и распоряжения Президента РФ как по мотивам их незаконности, так и по мотивам их нецелесообразности (ч. 3 п. 14 ст. 104 Конституции РФ), а Верховный Совет РФ имел право отмены указов и распоряжений Президента РФ на основе заключений Конституционного Суда РФ, т.е. только по мотивам незаконности.

---

<sup>1)</sup> Наименование РФ было введено законом РСФСР от 25 декабря 1991г.

Попытки изменения системы органов государственной власти были начаты с введением института конституционного контроля и учреждение Конституционного Суда РФ, наделенного широкими полномочиями по проверке конституционности не только законов, но и любых актов Президента РФ, Правительства РФ, правоприменительной практики и другими полномочиями. Речь идет не просто о создании еще одного органа государственной власти, а о принципиально новом, не известном ранее институте, призванном защищать Конституцию РФ.

Наряду с указанными изменениями в рассматриваемый период шел процесс усиления власти Президента РФ. В ряде случаев парламент принимал специальные решения, делегируя Президенту РФ дополнительные, не предусмотренные Конституцией РФ полномочия.

Переход на систему разделения власти с самого начала, т.е. с 1991г., осуществлялся непоследовательно. Съезд народных депутатов РФ продолжал оставаться единственным высшим органом государственной власти в стране. Продолжала действовать ст. 104 Конституции РФ, в силу которой Съезд народных депутатов РФ был правомочен принять к своему рассмотрению и решить любой вопрос, отнесенный к ведению Российской Федерации. Юридически баланс власти не соблюдался. При этом Съезд народных депутатов РФ и Верховный Совет РФ во взаимоотношениях с Президентом РФ и Правительством РФ юридически имели более сильные позиции, обладая правом отмены актов Президента, отрешения его от должности, заслушивания докладов и т.д. Президенту запрещалось использовать свои полномочия для роспуска либо приостановления деятельности любых законно избранных органов государственной власти (ст. 121б Конституции РФ). Однако в реальной деятельности соперничество Президента РФ и российского парламента, обычное для разделения власти, закончилось в конце сентября – начале октября 1993 г. ликвидацией парламента.

21 сентября 1993 года Президент РФ издал указ № 1400 «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации» прерывавшим осуществление функций Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. Таким образом, была прекращена деятельность этих конституционных органов, которые не согласились с подобным решением и поэтому были насильственным путем ликвидированы в начале октября 1993г. Президент своим Указом назначил выборы в Государственную Думу Федерального Собрания на 11-12 декабря 1993г. Указ Президента РФ от 23 сентября 1993 года объявил о проведении досрочных выборов Президента РФ, которые позднее другим указом были отменены

Следует отметить, что этот Указ за номером 1400 – акт, противоречащий Конституции РФ, т.к. согласно Конституции РФ полномочия Президента РФ должны были прекратиться с момента издания этого указа, чего фактически не произошло. Да и для ликвидации высших, а впоследствии и других органов государственной власти у Президента РФ не было правовых оснований. Последствия этого акта, который утратил силу с принятием Конституции РФ

1993 г., фактически до 2000 года отрицательно влияли на режим законности и разделения властей в России<sup>1)</sup>.

Конституция РФ 1993 г. закрепила многие основные идеи утвержденного указом № 1400 «Положения о федеральных органах государственной власти на переходный период» в части Федерального Собрания и Правительства РФ.

Таким образом, если с 1991 по 1993гг. был определенный перевес в сторону законодательной власти, то после 1993г. и по настоящее время явно наблюдается тенденция к президентализации власти.

Согласно Конституции РФ 1993г. государственная власть в РФ осуществляется на двух уровнях: федеральном и субфедеральном. На федеральном уровне государственную власть осуществляют Президент РФ, двухпалатное Федеральное Собрание: Совет Федерации и Государственная Дума (законодательная власть), Правительство РФ (исполнительная власть) и федеральные суды (судебная власть). На субфедеральном уровне государственную власть осуществляют образуемые каждым из 86 ныне существующих субъектов РФ органы государственной власти.

Осуществление государственной власти в городах, сельских поселениях и на других территориях, как правило, не предусматривается в связи с изменением природы власти на местах, которая квалифицируется не как власть государственная, а как местное самоуправление. Допускается делегирование местному самоуправлению государственно-властных полномочий.

Единство системы государственной власти РФ пока только складывается. Конституция РФ, с одной стороны, подчеркивает самостоятельность органов законодательной, исполнительной и судебной власти, с другой, - предусматривает механизм согласования всех звеньев системы государственной власти через власть Президента РФ (ч. 2 ст. 80 Конституции РФ), который выведен из системы разделения власти. В этих условиях предполагается обеспечение баланса только за счет внешнего воздействия, идущего от Президента РФ, механизм самобалансирования внутри системы разделения власти, к сожалению пока бездействует. Таким образом, президентская власть закреплена как основа государственной власти, а три ветви власти, являясь юридически самостоятельными, взаимодействуют друг с другом в пределах президентской власти, которая и выступает гарантом такого взаимодействия.

Единство системы органов государственной власти юридически провозглашается только в пределах отдельных ветвей власти. Пункт 2 ст. 77 Конституции РФ предусматривает единую систему исполнительной власти в РФ, а из п. 3 ст. 118 Конституции РФ вытекает принцип единства судебной системы РФ, который достаточно полно реализован в федеральном конституционном законе о судебной системе. Единство судебной системы не отрицает независимости и самостоятельности судей и судов. Речь идет о единстве в организации и отправлении правосудия.

---

<sup>1)</sup> Коллюшин Е.И. Конституционное (государственное) право России.- М.: МГУ, 1999.- С.215-217.

Сложность складывания системы государственной власти в РФ заключается в том, что реальное соотношение различных ветвей власти постоянно меняется, и это препятствует стабильному управлению страной. Юридически слабый парламент борется за расширение своих прерогатив. Фактические полномочия Правительства РФ колеблются в широких пределах и в значительной мере зависят от Президента РФ.

### 16.3 Федеральные органы с особым статусом

В конституционном праве России предусмотрено образование и деятельность шести федеральных органов с особым статусом, некоторые из которых уже были рассмотрены в предыдущих лекциях (Уполномоченный по правам человека в РФ, ЦИК РФ).

*Центральный Банк России (Б.Р.)*. Его статус определяется п. «ж» ст.71 Конституции РФ, ФЗ «О Банках и банковской деятельности 9» редакции от 8 июля 1999г.), ФЗ «О Центральном Банке Российской Федерации (Банк России)» в ред. от 4 марта 1998г. и 27 июня 2002г.). Конституции РФ включает Банк России в федеральные экономические службы, что дает основания для правовых споров о том, является ли Б.Р. органом государственной власти или его следует считать федеральной службой. Однако в п.2 ст.75 Конституции указывается, что он осуществляет свои функции «независимо от других органов государственной власти». Таким образом, Конституция прямо указывает, что Центральный банк России является одним из существующих органов государственной власти, и он осуществляет свою основную функцию независимо от других органов.

В мировой практике центральные банки государства признаются как категория публичного права, при этом тот факт, что они имеют форму юридического лица и осуществляют хозяйственную деятельность, принимается как нечто присущее центральным банкам и объясняется тем, что это орган государственной власти со специфическими функциями, имеющий специальный статус и форму организации. Центральной банк РФ обладает особым статусом и не входит ни в одну из ветвей власти.

Независимость Б.Р. от других ветвей власти можно подтвердить следующими признаками:

- личная автономия руководства или независимость от правительственных органов;

- финансовая автономия или наличие обособленного имущества;

- институциональная автономия или юридический статус.

Тем не менее, Б.Р. не является абсолютно независимым органом, он, скорее обладает средней степенью независимости. Согласно ФЗ от 2002г. Б.Р. подотчетен Государственной Думе ФС РФ. Это означает, что Госдума назначает на должность и освобождает от должности Председателя Б.Р. по представлению Президента РФ; назначает и освобождает от должности членов Совета директоров Б.Р. по представлению Председателя Банка России, согласованному с Президентом РФ; направляет и отзывает представителей Государствен-

ной Думы в Национальном банковском совете в рамках своей квоты; представляет в Государственную Думу и Президенту РФ информацию в порядке, установленном федеральными законами. В остальной своей деятельности Банк независим.

По вопросам, отнесенным к своей компетенции Банк издает нормативные акты, обязательные для всех органов государственной власти и органов МСУ, юридических и физических лиц.

Основные функции Банка регулируются ст. 4 ФЗ «О Центральном Банке РФ» от 27 июня 2002г., которые можно свести к следующим:

- во взаимодействии с Правительством РФ разрабатывает и проводит единую государственную денежно-кредитную политику;

- монопольно осуществляет эмиссию наличных денег и организует наличное денежное обращение;

- является кредитором последней инстанции для кредитных организаций, организует систему их рефинансирования;

- устанавливает правила осуществления расчетов в Российской Федерации;

- устанавливает правила проведения банковских операций;

- осуществляет обслуживание счетов бюджетов всех уровней бюджетной системы РФ, если иное не установлено федеральными законами, посредством проведения расчетов по поручению уполномоченных органов исполнительной власти и государственных внебюджетных фондов, на которые возлагаются организация исполнения и исполнение бюджетов;

- осуществляет эффективное управление золотовалютными резервами Банка России;

- принимает решение о государственной регистрации кредитных организаций, выдает кредитным организациям лицензии на осуществление банковских операций, приостанавливает их действие и отзывает их;

- осуществляет надзор за деятельностью кредитных организаций и банковских групп;

- регистрирует эмиссию ценных бумаг кредитными организациями в соответствии с федеральными законами и т.д.

Назначение Председателя банка России производится на сессии ГД сроком на 4 года. Одно и то же лицо не может занимать эту должность более трех сроков подряд. ГД может освободить его лишь по представлению Президента РФ и только в следующих случаях: а) истечение срока полномочий, б) невозможность исполнения служебных обязанностей по медицинским показателям, в) нарушение федеральных законов и т.д.

Назначение 12 членов Совета директоров осуществляется ГД сроком на 4 года по представлению Председателя Банка, согласованному с Президентом РФ.

С целью совершенствования денежно-кредитной системы при Банке России имеется Национальный банковский совет, в который входят: а) представители палат Федерального Собрания (по 2 от каждой палаты), по одному представителю от Президента РФ, Правительства РФ, Министра экономики РФ



и Министра финансов РФ, представителей Банка России, кредитных организаций и экспертов.

К федеральным органам с особым статусом относят также *Счетную палату РФ*. В соответствии с п. 5 ст. 101 Конституции РФ для осуществления контроля за исполнением федерального бюджета Совет Федерации и Государственная Дума образуют Счетную Палату РФ, состав и порядок деятельности которой определяется ФЗ «О Счетной палате РФ» от 11 января 1995 года № 4-ФЗ с добавлениями от 1 декабря 2004 г. №145-ФЗ.

Счетная Палата РФ является постоянно действующим органом государственного финансового контроля, образуемым Федеральным Собранием РФ и подотчетным ему. В рамках задач, определенных действующим законодательством, Счетная палата обладает организационной и функциональной независимостью.

Задачами Счетной палаты являются:

- организация и осуществление контроля за своевременным исполнением доходных и расходных статей федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов по объемам, структуре и целевому назначению;

- определение эффективности и целесообразности расходов государственных средств и использования федеральной собственности;

- оценка обоснованности доходных и расходных статей проектов федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов;

- финансовая экспертиза проектов федеральных законов, а также нормативных правовых актов федеральных органов государственной власти, предусматривающих расходы, покрываемые за счет средств федерального бюджета, или влияющих на формирование и исполнение федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов;

- анализ выявленных отклонений от установленных показателей федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов и подготовка предложений, направленных на их устранение, а также на совершенствование бюджетного процесса в целом;

- контроль за законностью и своевременностью движения средств федерального бюджета и средств федеральных внебюджетных фондов в Центральном банке Российской Федерации, уполномоченных банках и иных финансово-кредитных учреждениях Российской Федерации;

- регулярное представление Совету Федерации и Государственной Думе информации о ходе исполнения федерального бюджета и результатах проводимых контрольных мероприятий.

В процессе реализации задач, изложенных в ст. 2 настоящего Федерального закона, Счетная палата осуществляет контрольно-ревизионную, экспертно-аналитическую, информационную и иные виды деятельности, обеспечивает единую систему контроля за исполнением федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов, что предусматривает:

- организацию и проведение оперативного контроля за исполнением федерального бюджета в отчетном году;

- проведение комплексных ревизий и тематических проверок по отдельным разделам и статьям федерального бюджета, бюджетов федеральных внебюджетных фондов;

- экспертизу проектов федерального бюджета, законов и иных нормативных правовых актов, международных договоров Российской Федерации, федеральных программ и иных документов, затрагивающих вопросы федерального бюджета и финансов Российской Федерации;

- анализ и исследование нарушений и отклонений в бюджетном процессе, подготовку и внесение в Совет Федерации и Государственную Думу предложений по их устранению, а также по совершенствованию бюджетного законодательства в целом;

- подготовку и представление заключений в Совет Федерации и Государственную Думу по исполнению федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов в отчетном году;

- подготовку и представление заключений и ответов на запросы органов государственной власти Российской Федерации.

Все органы, предприятия, учреждения, организации, включая банки, обязаны представлять информацию, запрашиваемую Счетной палатой. По результатам проверки Счетная палата направляет соответствующим органам представления для принятия для принятия мер, по устранению нарушений. При выявлении нарушений Счетная палата вправе давать администрации проверяемых организаций обязательные для исполнения предписания. При неоднократном исполнении предписаний Счетной палаты, она вправе по согласованию с ГД ФС РФ принять решение о приостановлении всех видов финансовых, платежных и т.д. операций проверяемых организаций.

Счетная палата ежеквартально представляет ФС РФ отчет о ходе исполнения федерального бюджета. По поручению палат, депутатов ГД ФС РФ, членов СФ ФС РФ, Президента и Правительства РФ, органов государственной власти субъектов Федерации Счетная палата готовит заключения и дает ответы по вопросам, входящим в ее компетенцию.

Счетная палата состоит из Председателя, заместителя, аудиторов и аппарата Счетной палаты.

Председатель и 6 аудиторов назначаются ГД ФС РФ сроком на 6 лет; заместитель Председателя и другие 6 аудиторов назначаются СФ ФС РФ также на 6 лет.

Счетная палата вправе готовить Заключения и давать ответы на вопросы согласно своей компетенции следующим органам:

- обеим палатам Федерального Собрания РФ

- комитетам и комиссиям палат,

- Президенту РФ,

- Правительству РФ

- Законодательным и исполнительным органам власти субъектов РФ.

*Генеральная Прокуратура РФ* – центральный аппарат прокуратуры, одной из основных задач которой является содействие Генеральному прокурору РФ в руководстве системой всех органов и учреждений прокуратуры.

Важнейшей задачей этого аппарата также является непосредственное осуществление функций прокуратуры по наиболее сложным и затрагивающим общегосударственные интересы проблемам:

-прокурорское реагирование на незаконные действия и решения федеральных министерств и ведомств, законодательных и исполнительных органов субъектов РФ и т.д.;

-расследование уголовных дел особой сложности и особого общественного значения и т.д.

Основными подразделениями ГП РФ, образующими ее структуру, являются главные управления, управления и отделы, ориентированные прежде всего на выполнение конкретных функций прокуратуры (общий надзор, надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, надзор за соблюдением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие и т.д.

Структурным подразделением ГП РФ является и Главная военная прокуратура, во главе которой стоит заместитель Генерального прокурора РФ – Главный военный прокурор.

Подразделения центрального аппарата возглавляют соответствующие начальники, являющиеся старшими помощниками или помощниками Генерального прокурора РФ. При нем состоят также советники и помощники по особым поручениям.

В управлениях и отделах оперативная работа выполняется должностными лицами – старшими прокурорами и прокурорами, старшими прокурорами-криминалистами и прокурорами-криминалистами, а также старшими следователями по особо важным делам и их помощниками. Эти должностные лица назначаются и освобождаются Генеральным прокурором РФ.

Важным структурным подразделением ГП РФ является коллегия, в состав которой входят по должности Генеральный прокурор РФ, его заместители, а также некоторые руководящие работники, ГП РФ, назначаемые членами коллегии Генеральным прокурором РФ. Коллегия – это совещательный орган при Генеральном прокуроре РФ.

Как и в ряде других правоохранительных органах, в ГП РФ действует Научно-консультативный совет, формируемый из числа научных практических работников, основная задача совета – выработка рекомендаций по вопросам организации и деятельности прокуратуры.

*Российская Академия Наук* – еще один федеральный орган, наделенный особым статусом, регулируется ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике» от 23 августа 1996г. (с добавлениями от 2002, 2004гг.).

4 декабря 2006 года в этот федеральный закон были внесены изменения и дополнения, которыми устанавливается правовое положение государственных академий наук, их финансирование и право работников на ежемесячные выплаты за ученую степень. Избранные до дня вступления в силу настоящего федерального закона президенты и президиумы академий наук, имевших государственный статус, будут осуществлять свои полномочия до избрания президентов и президиумов государственных академий наук на основании но-

вых уставов государственных академий наук, утвержденных Правительством РФ.

Процедура голосования в академии трехступенчатая: секция, отделение, собрание. Самым важным считается пройти секцию, где, как предполагается, коллеги по научной дисциплине лучше всего могут оценить достоинства претендента. На секции надо набрать две трети голосов. На общем собрании для избрания надо набрать две трети от присутствующих и не менее половины от списочного состава.

В РФ кроме РАН имеются и отраслевые академии, финансируемые за счет государственного бюджета.

В РАН входят научные организации, НИИ, предприятия научного обслуживания и социальной сферы.

Структура РАН и отраслевых академий, их порядок деятельности определяются ими самостоятельно. Работой академий руководят выборные президиумы и президенты.

Академии образуются и упраздняются по представлению Правительства РФ Государственной Думой ФС РФ. Согласно федеральному законодательству они являются самоуправляемыми, т.е. регулируются на основе собственных уставов и федерального законодательства.

Академии представляют систематически президенту РФ и Правительству РФ отчеты о проведении научных исследований и их результатах.

### ***Вопросы для самопроверки знаний***

*В чем заключается правовая природа государственной власти?*

*Какая статья Конституции РФ устанавливает принцип разделения властей в РФ?*

*Назовите общие признаки системы органов государственной власти. С точки зрения приведенного понятия, можно ли совокупность органов государственной власти РФ охарактеризовать как систему?*

*Каковы причины слабости системы органов государственной власти?*

*Сколько уровней государственной власти устанавливает Конституция РФ 1993г.?*

*Какая статья Конституции РФ 1993г. устанавливает основной механизм согласования всех звеньев системы государственной власти в РФ?*

*В чем заключается сложность складывания системы государственной власти в РФ в настоящее время?*

*Перечислите все федеральные органы с особым статусом.*

*Какие статьи Конституции РФ и федеральные законы регулируют деятельность ЦБР?*

*Какие признаки подтверждают автономию ЦБР?*

*Какова структура и основные функции ЦБР?*

*Каковы элементы статуса Счетной палаты РФ?*

*Каковы элементы статуса Генеральной Прокуратуры РФ?*

*Что собой представляет РАН как федеральный орган с особым статусом?*

## 17 Конституционно-правовой статус Президента РФ

### 17.1 Президент РФ как орган государственной власти

В правовом государстве статус главы государства максимально точно определяется конституцией и принимаемыми на ее основе законами. Это необходимо для того, чтобы лицо, занимающее высшее положение в государстве, имело ясные права и обязанности и не могло, выходя за установленные пределы, своими действиями порождать угрозу конституционным правам и свободам граждан. Устойчивость конституционного строя, гражданский мир и реальность свободы народа в решающей степени зависят от баланса и гармонии между поведением главы государства и других органов власти.

В советский период в России формально отсутствовал пост главы государства: эту роль выполнял коллегиальный орган – Президиум Верховного Совета РСФСР во главе с его Председателем. Будучи наделенным по Конституции значительными формальными полномочиями, этот орган не играл самостоятельной роли в жизни страны, оставаясь придатком партийного аппарата, Председатель и секретарь подписывали правовые акты без коллегиального рассмотрения.

Должность Президента России (официальное наименование государства в тот период – РСФСР) была введена вскоре после учреждения поста Союзного Президента (СССР). В результате проведения 17 марта 1991 года референдума, на который был вынесен вопрос о том, считают ли граждане России необходимым введение поста Президента РСФСР, избираемого всенародным голосованием, положительно на него ответили 69,85 % от числа граждан, принявших участие в голосовании<sup>1)</sup>. В связи с итогами голосования IV Съезд народных депутатов РСФСР 24 мая 1991 года принял Закон об изменениях и дополнениях Конституции РСФСР (тогда действовала Конституция РСФСР 1978 года с изменениями в 1989-1990 гг.): в Конституцию РСФСР вводилась глава 131 «Президент РСФСР», иные новеллы. Статус Президента России в первой модели его организации регулировался не только Конституцией, но и специальными Законами РСФСР: «О президенте РСФСР» от 24 апреля 1991 года и «О выборах Президента РСФСР» от 24 апреля 1991 года. Следует отметить, что первая модель президента была близка модели президента США, с той лишь разницей, что формально российский президент не руководил деятельностью правительства, хотя фактически своим влиянием определял работу правительства.

Согласно Конституции РСФСР Президент РСФСР был объявлен высшим должностным лицом РСФСР и главой исполнительной власти в РСФСР. В Конституции предусматривалось, что он избирается общенародным прямым голосованием сроком на 5 лет, не более двух сроков подряд. Президентом мог стать гражданин не моложе 35 и не старше 65 лет, обладавший избирательным

---

<sup>1)</sup> См.: Овсепян Ж.И. Президент РФ – глава государства. - Режим доступа: <http://grant-urfak.econ.rsu.ru/public/ovs81.doc>.

правом. Одновременно с должностью Президента РСФСР учреждался и пост Вице-президента России. Вице-президент замещал свою должность таким же образом и на тот же срок, что и Президент РСФСР. Таким образом, Президент РСФСР избирался без всякого участия в этой процедуре Советов народных депутатов. Это означало первый шаг к принципу разделения властей. Президент как глава исполнительной власти, должен был получить свою власть непосредственно от народа, избирателей аналогично самим депутатом Съезда. Были «разведены» не только процедуры избрания, но и досрочного прекращения полномочий Президента и Парламента РСФСР. Так, Съезд народных депутатов РСФСР и Верховный Совет РСФСР не наделялись правом досрочного прекращения полномочий Президента России за исключением процедуры отрешения, осуществление которой было отнесено к компетенции Съезда: Президент мог быть отрешен от должности 2/3 голосов от общего числа депутатов Съездом народных депутатов по трем основаниям – в случае нарушения Конституции РСФСР, законов РСФСР и данной присяги.

Несмотря на большие полномочия, представленные Президенту Конституцией РСФСР с дополнениями 1991 г., институт Президента России в первой модели его организации (1991–12 декабря 1993гг.) в полной мере не отрицал полновластия Советов. Это проявлялось в том, что закреплялась подотчетность Президента Съезду народных депутатов: во-первых, Президент обязан был представлять Съезду не реже одного раза в год доклады о выполнении принятых Съездом народных депутатов РСФСР и Верховным Советом РСФСР программ и т.д.; во-вторых, возглавляемое им Правительство могло быть отправлено в отставку по решению Съезда либо Верховного Совета РСФСР, если они выражали недоверие Правительству. Президент же по собственной инициативе мог отправить Правительство в отставку только получив предварительное согласие Верховного Совета РСФСР.

С принятием Конституции РФ 12 декабря 1993 года в России была введена новая модель организации президентской власти, юридической основой которой является глава 4 «Президент Российской Федерации». В отличие от статуса Президента периода 1991-1993 гг., правовое положение Президента в версии 1993 года определяется только Конституцией; специального Закона о статусе Президента РФ нет.

Процедура замещения должности Президента РФ определяется Законом о выборах Президента РФ от 17 мая 1995 г. и ФЗ «О выборах Президента РФ» от 10 января 2003г. №19-ФЗ (с изменениями и дополнениями, последние из которых внесены Федеральным законом от 24 июля 2007г. №214-ФЗ). Существенные изменения положений Федерального закона «О выборах Президента Российской Федерации», были внесены федеральными законами от 21 июля 2005г. №93-ФЗ и от 12 июля 2006г. №107-ФЗ. Они были приняты более чем за

один год до выборов, что соответствует п. 2b Руководящих принципов Венецианской комиссии<sup>1)</sup>.

По Конституции РФ 1993 г. Президент является главой государства. В прежней Конституции его функция была определена через термины «высшее должностное лицо» и «глава исполнительной власти». Изменение конституционной формулы не означает сужения функции Президента РФ или его «отлучения» от исполнительной власти. Термин «глава государства» более точно отражает и то и другое, но не свидетельствует о появлении четвертой основной ветви власти. Когда, тем не менее, употребляют термин «президентская власть», то это может означать только особый статус Президента в системе трех властей, наличие у него некоторых собственных полномочий и комплексный характер его разнообразных прав и обязанностей во взаимодействии с двумя другими властями, но в основном, с исполнительной властью.

Характеризуя конституционный статус Президента, необходимо помнить особенность его положения как главы федеративного государства. Она заключается в том, что Президент представляет интересы всех россиян, независимо от того, как проголосовало большинство избирателей в том или ином регионе. Например, Федеральное Собрание представляет многонациональный народ России в лице своих избирателей, т. е. население избирательных округов и регионов, и отсюда неизбежность известной несогласованности выражаемых депутатами парламента интересов. Но Президент РФ, получая свой мандат на прямых всеобщих выборах, представляет совокупные, т. е. общие, интересы всего народа и всей России. Вот почему неправомерны какие-либо его действия в интересах одних регионов при игнорировании других. Президент РФ как глава федеративного государства вправе контролировать президентов республик, входящих в Российскую Федерацию. Он также вне интересов отдельных политических партий или каких-либо общественных объединений. Взаимодействие Президента и парламента должно обеспечить единство общегосударственных и региональных интересов.

При вступлении в должность Президент Российской Федерации приносит народу присягу в присутствии членов Совета Федерации, депутатов Государственной Думы и судей Конституционного Суда Российской Федерации (ст. 82 Конституции РФ) защищать суверенитет, безопасность и целостность государству.

Широкий объем конституционных полномочий Президента и его особенной – третейской – роли дает основания для вывода, что в Конституцию РФ 1993 года дает «двойную» характеристику концепции Президента: а) власть Президента – самостоятельная ветвь власти в системе «разделенных властей» (ст.11 Конституции 1993г.), б) Президент – арбитр властей (п.2 ст.80, п.1 ст.85).

---

<sup>1)</sup> Свод рекомендуемых норм при проведении выборов. Руководящие принципы и пояснительный доклад приняты Венецианской комиссией на 52-й пленарной сессии 18-19 октября 2002 года в Венеции.

Кроме того, по мнению ряда российских конституциологов<sup>1)</sup>, в Конституции РФ 1993 заложена концепция новой – четвертой – президентской ветви власти, что подтверждается п. 2 ст. 80 и п. 1 ст. 85 Конституции (Президент РФ является гарантом Конституции РФ, прав и свобод человека и гражданина; принимает меры по охране суверенитета РФ, ее независимости и государственной целостности, обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной властью и т.д.).

Статус Президента РФ как арбитра властей складывается из норм Конституции, где устанавливается, что Президент является главой государства (п. 1 ст. 80), а также – из норм Конституции, где сказано о третьей, посреднической роли Президента: он обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти (п.2 ст.80). Так, в соответствии с п. 1 ст. 85 Конституции РФ Президент РФ может использовать согласительные процедуры для разрешения разногласий между органами государственной власти России и органами государственной власти субъектов федерации, а также между органами государственной власти субъектов Российской Федерации (т. е. республик, краев, областей, автономных образований и т.д.).

## **17.2 Порядок избрания и отрешения от власти Президента РФ**

Согласно ст. 81 Конституции РФ Президент РФ избирается на четыре года гражданами Российской Федерации на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Однако после внесения Президентом РФ 11 ноября 2008г. законопроекта в Государственную Думу «Об изменении срока полномочий Президента Российской Федерации и Государственной Думы» и успешного (388 депутатов из 450 поддержали предложенные изменения) рассмотрения его в первом чтении Президент РФ избирается сроком на 6 лет гражданами РФ на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании, а Государственная Дума – на 5 лет. Вступление закона в силу со дня его официального опубликования после одобрения органами законодательной власти не менее 2/3 субъектов РФ. Закон будет применяться в отношении Президента РФ и Государственной Думы, которые избраны после вступления закона в силу.

Президентом Российской Федерации может быть избран гражданин Российской Федерации не моложе 35 лет, постоянно проживающий в Российской Федерации не менее 10 лет. Конституция 1993 года, в отличие от законодательства 1991 года не предусматривает максимальный возрастной предел, для кандидатов на пост Президента РФ. Но введено новое требование – ценз оседлости: кандидатом на пост Президента РФ может стать лицо, постоянно проживающее в России не менее 10 лет.

---

<sup>1)</sup> См.: Овсянян Ж.И. Президент РФ – глава государства.- Режим доступа: <http://grant-urfak.econ.rsu.ru/public/ovs81.doc>.



Одно и то же лицо не может занимать должность Президента Российской Федерации более двух сроков подряд (п.3 ст.81).

Выборы президента назначаются Советом Федерации не позднее, чем за 150-120 дней до дня голосования или через 14 дней после досрочного прекращения полномочий Президента РФ. День голосования должен приходиться на первое воскресенье после истечения конституционного срока, на который выбран Президент РФ.

Выборы президента РФ проводятся по единому федеральному избирательному округу, включающему в себя всю территорию государства.

Федеральный закон «О выборах Президента Российской Федерации» предусматривает как возможность самовыдвижения кандидатов, так и выдвижения их политическими партиями. В первом случае гражданин должен создать группу избирателей, поддерживающую его выдвижение, в количестве не менее 500 граждан РФ, обладающих активным избирательным правом. Подпись каждого участника собрания граждан по выдвижению кандидата должна быть нотариально удостоверена, удостоверяется и сам факт проведения собрания.

Основываясь на принципе пропорционального равенства, закон устанавливает два основания регистрации кандидатов: подписи избирателей и факт выдвижения политической партией, допущенной по итогам состоявшихся перед тем выборов в Государственную Думу к распределению депутатских мандатов. Выборы Президента являются единственными в РФ выборами, где регистрация не допускается на основании избирательного залога.

Установленное законом количество подписей не может превышать установленного в федеральном законодательстве процента от численности избирателей соответствующего избирательного округа. Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» установил, что количество подписей, которое необходимо для регистрации кандидатов устанавливается законом и не может превышать 2% от числа избирателей, зарегистрированных на территории избирательного округа. Указанное количество подписей является одинаковым для всех кандидатов, представляющих для своей регистрации подписи избирателей, что обеспечивает соблюдение принципа равенства кандидатов.

Процедура проверки подписей избирателей ЦИКом четко описана в законе. Она проводится в течение восьми дней со дня представления подписей избирателей (решение о регистрации либо об отказе в регистрации должно быть принято в десятидневный срок с того же дня). При этом предусмотрена проверка не менее 20% подписей, отобранных посредством случайной выборки, от необходимого для регистрации количества подписей избирателей, а в случае обнаружения в них 5% и более недостоверных и недействительных подписей предусмотрена дополнительная проверка не менее 10% от необходимого для регистрации количества подписей избирателей.

Все зарегистрированные кандидаты имеют равные права и обязанности: освобождаются от работы с выплатой среднего заработка, имеют право бесплатного пользования общественным транспортом (30 поездок на пригородном

транспорте, 89 поездок в субъекты РФ), получают от избирательной комиссии средства на проведение предвыборной агитации и т.д.

Кандидат обладает неприкосновенностью, т.е. не может без согласия Генерального Прокурора быть привлечен к уголовной ответственности или подвергнут мерам административного взыскания, налагаемым в судебном порядке.

После регистрации кандидат в Президенты РФ может начать свою предвыборную кампанию при помощи доверенных лиц.

Равные возможности кандидатов на должность Президента РФ обеспечиваются, в частности, предоставлением равных условий доступа к средствам массовой информации, выделением равного объема эфирного времени и печатной площади на безвозмездной основе в государственных средствах массовой информации, предоставлением возможности получить эфирное время и печатную площадь в пределах равных квот на платной основе.

Прозрачность финансирования избирательных кампаний обеспечивается обязанностью кандидатов предоставлять в ЦИК России два финансовых отчета, равно как обязанностью ЦИК России передать копии этих отчетов в средства массовой информации, а также обязанностью государственных средств массовой информации публиковать предусмотренные законом сведения о поступлении и расходовании средств избирательных фондов.

Финансирование избирательных кампаний кандидатов осуществляется за счет специально создаваемых ими для этих целей избирательных фондов. Отдельной гарантией равных возможностей кандидатов является также установленная предельная сумма всех расходов кандидата из средств избирательного фонда (400 миллионов рублей или 500 миллионов рублей для кандидатов, участвующего в повторном голосовании) и предельные размеры каждого из источников формирования избирательного фонда. При этом государство не оказывает прямую финансовую поддержку кандидатам на должность Президента РФ. Превышение указанных лимитов и использование при проведении избирательной кампании средств, поступающих помимо избирательного фонда, влечет ответственность кандидата, вплоть до отказа в регистрации или отмены регистрации.

Избранным на пост Президента РФ считается кандидат, получивший более половины голосов избирателей, принявших участие в голосовании. Выборы Президента считаются состоявшимися, если в них приняло участие не менее половины избирателей, внесенных в избирательные списки.

Если выборы не выявили победителя, СФ РФ назначает повторные выборы. Все избирательные действия повторяются, начиная с выдвижения кандидатов на должность Президента РФ, повторяются, но сроки сокращаются на треть.

Избранный Президент РФ вступает в должность на тридцатый день со дня официального объявления ЦИК РФ о результатах выборов. При этом Президент приносит народу присягу (ст.82 конституции РФ).

Конституция РФ 1993г. предусмотрела процедуру отрешения Президента РФ от власти. Государственная Дума может выдвинуть обвинение про-

тив Президента РФ в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления. Решение о выдвижении обвинения принимается 2/3 голосов от общего числа депутатов Государственной Думы, по инициативе не менее одной трети депутатов (150 человек) и при наличии заключения специальной комиссии, образованной Государственной Думой. Специальная комиссия избирается Государственной Думой в составе председателя, его заместителя и 13 членов комиссии. Председатель комиссии избирается Государственной Думой открытым голосованием большинством голосов от общего числа депутатов палаты. Члены комиссии избираются палатой по представлению депутатских объединений общим списком большинством голосов от общего числа депутатов Государственной Думы. Заместитель председателя комиссии избирается на ее заседании. Специальная комиссия проверяет обоснованность выдвижения обвинения против Президента Российской Федерации, соблюдение кворума, необходимого для выдвижения обвинения, правильность подсчета голосов, а также соблюдение других процедурных правил, установленных настоящим Регламентом, до принятия Государственной Думой решения о выдвижении обвинения. Заключение специальной комиссии о наличии фактических обстоятельств, положенных в основу предложения о выдвижении обвинения, и о соблюдении процедуры выдвижения такого обвинения принимается большинством голосов членов комиссии. Проекты постановлений о выдвижении обвинения против Президента Российской Федерации принимаются тайным голосованием с использованием бюллетеней либо открытым голосованием с использованием именных бюллетеней. Если в выдвинутом обвинении содержится несколько предложений о выдвижении обвинения, бюллетени изготавливаются по каждому из них.

На основании выдвинутых Думой обвинений решение об отрешении Президента РФ от должности принимает Совет Федерации при наличии заключения Верховного Суда РФ о наличии в действиях Президента РФ признаков преступления и заключения Конституционного Суда о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения. Решение Совета Федерации об отрешении Президента РФ от должности должно быть принято не позднее чем в трехмесячный срок после выдвижения обвинения Государственной Думой, иначе обвинение считается отклоненным.

### **17.3 Компетенция Президента РФ**

Компетенция определяется особым местом Президента РФ в системе разделения властей и закрепляется в конституционных нормах и действующем законодательстве.

Конституционные полномочия Президента РФ можно разделить на несколько групп.

*Представительские полномочия*, обусловленные его статусом как главы государства, которые выражаются следующим образом:

-Президент как глава государства представляет Российскую Федерацию внутри страны и в международных отношениях» (п. 4 ст. 80 Конституции РФ 1993 г.);

-Президент РФ решает вопросы гражданства России и предоставления политического убежища;

-награждает государственными наградами Российской Федерации, присваивает почетные звания России, высшие воинские и высшие специальные звания (п. «а» ст.89 Конституции 1993г.; стст.28-29 и др.);

-осуществляет помилование (пп. «б», «в» ст. 89 Конституции РФ);

-ведет переговоры и подписывает международные договоры РФ;

-подписывает ратификационные грамоты;

принимает верительные и отзывные грамоты аккредитуемых при нем дипломатических представителей (пп. «б» - «г» ст. 86 Конституции 1993 г.);

назначает и отзывает дипломатических представителей РФ в иностранных государствах (п. «м» ст. 83 Конституции РФ 1993 г.).

*Полномочия в правотворческой сфере* осуществляются Президентом РФ довольно широко, что выражается в следующем:

-использует право законодательной инициативы в Государственной Думе;

-участвует в законодательном процессе в ФС РФ на отдельных его стадиях;

-обладает правом законодательной инициативы, т. е. вносит законопроекты в Государственную Думу (п. «г» ст. 84), в том числе, он вправе вносить предложения о поправках и пересмотре положений Конституции (ст. 134 Конституции 1993г.);

-задействован в процедуре не только парламентского, но и народного законотворчества, поскольку согласно Конституции 1993 г. Президент РФ назначает референдум (п. «в» ст. 84 Конституции РФ, т.е. всенародное голосование по важным вопросам государственной и общественной жизни, в том числе законопроектом;

-подписывает и обнародует федеральные законы;

-обладает правом отлагательного вето;

-издает указы;

-обращается в Конституционный Суд с запросами о конституционности отдельных федеральных законов и других актов.

*Полномочия в сфере функционирования власти:*

Президент РФ назначает выборы в Государственную Думу в соответствии с Конституцией РФ и федеральным законом» (п. «а» ст. 84 Конституции РФ).

Президент РФ вправе распускать Государственную Думу. Причем это полномочие у Президента возникает лишь при наличии следующих оснований:

-в случае трехкратного отклонения Государственной Думой кандидатур на пост Председателя Правительства, предложенных Президентом (п. 4 ст. 111 Конституции);

-в случае если Государственная Дума выражает недоверие Правительству и через три месяца подтверждает это недоверие (в этом случае Президент вправе либо распустить Государственную Думу и назначить новые выборы, либо объявляет об отставке Правительства (п. 3 ст. 117 Конституции);

-в ситуации, когда Государственная Дума отказывает в доверии Правительству, которое поставило перед ним вопрос о доверии (тогда Президент решает аналогичную альтернативу: либо распускает Государственную Думу, либо отправляет в отставку Правительство – п. 4 ст. 117 Конституции 1993 г.).

*Полномочия Президента РФ в сфере безопасности и правопорядка* заключаются в следующем:

-он является Верховным Главнокомандующим Вооруженными Силами России (п. 1 ст. 87);

-формирует и возглавляет Совет Безопасности РФ;

-утверждает военную доктрину РФ (пп. «ж», «з», ст. 83);

-в случае агрессии против Российской Федерации или непосредственной угрозы агрессии Президент РФ вводит на территории РФ или в отдельных ее местностях военное положение с незамедлительным сообщением об этом Совету Федерации и Государственной Думе» (п. 2 ст. 87 Конституции РФ; ФКЗ «О военном положении» от 30 января 2002г.);

-вводит на территории РФ или в отдельных ее местностях чрезвычайное положение с незамедлительным сообщением об этом Совету Федерации и Государственной Думе (ст. 88 Конституции 1993г.; ФКЗ «О чрезвычайном положении» от 30 мая 2001г.).

*Полномочия Президента в сфере формирования исполнительной власти и ее функционирования:*

-Президент РФ назначает Председателя Правительства предварительно получив согласие Государственной Думы (п. «б» ст. 83); он вправе троекратно представлять Государственной Думе кандидатуры Председателя Правительства (ст. 111 Конституции 1993 г.);

-Президент наделен монопольным правом принимать окончательное решение об отставке Правительства; причем Президент принимает окончательное решение об отставке Правительства даже если ее инициируют иные компетентные субъекты (п. «в» ст. 83; ст. 117 Конституции РФ);

-назначает на должность и освобождает от должности заместителей Председателя Правительства, федеральных министров (по предложению Председателя Правительства – п. «д» ст. 83);

-представляет Государственной Думе кандидатуру для назначения на должность Председателя Центрального банка Российской Федерации; ставит перед Государственной Думой вопрос об освобождении от должности Председателя Центрального банка Российской Федерации» (п.«г» ст. 83).

Президент располагает полномочиями, связанными не только с формированием, но и функционированием органов (должностных лиц) исполнительной власти:

-он вправе председательствовать на заседаниях Правительства РФ (п. «б» ст. 83);

-руководит деятельностью федеральных органов исполнительной власти, ведающих вопросами обороны, безопасности, внутренних дел, иностранных дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий;

-вправе приостанавливать действие актов органов исполнительной власти субъектов РФ в случае противоречия этих актов Конституции РФ и федеральным законам, международным обязательствам РФ или нарушения прав и свобод человека и гражданина до решения этого вопроса соответствующим судом» (п. 2 ст. 85 Конституции 1993).

*Внешнеполитические полномочия президента РФ:*

-Президент определяет основные направления внешней политики;

-преимущественно Президент РФ определяет позиции России на международной арене, представляет Россию в международных отношениях, проводит переговоры, подписывает ратификационные грамоты и т.д.

*Полномочия в сфере формирования судебной власти:*

-Президент РФ представляет Совету Федерации кандидатуры для назначения на должности судей всех высших судов России – Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ, назначает судей других федеральных судов (п. «е» ст. 83);

-Президент представляет Совету Федерации для назначения на должность кандидатуру Генерального прокурора РФ и вносит в Совет Федерации предложение об освобождении от должности Генерального прокурора РФ (п. «е» ст. 83 Конституции РФ 1993).

*Полномочия Президента РФ, связанные с организацией и функционированием механизма Президентской власти:*

-формирует и возглавляет Совет Безопасности РФ;

-формирует Администрацию Президента;

-назначает и освобождает полномочных представителей Президента РФ (пп. «ж», «и», «к» ст. 83 Конституция РФ 1993 г.)

Статус Президента РФ, закрепленный в Конституции РФ 12 декабря 1993 года является объектом весьма частого его исследования в Конституционном Суде РФ на предмет определения границ президентских полномочий в связи с неопределенностью, возникающей в практике функционирования механизма разделения властей. Так, 27 января 1999 года Конституционный Суд РФ принял постановление «О толковании статей 71 (п. «г»), 76 (ч. 1) и 112 (ч. 1 Конституции РФ» 1993 года, в котором указал, что не только Федеральное Собрание, но и Президент России может осуществлять правовое регулирование по вопросам, отнесенным ст. 71 Конституции 1993 г. к ведению РФ, кроме случаев, когда Конституция требует для решения конкретного вопроса принятие именно федерального закона или федерального конституционного закона.

### **Вопросы для самопроверки**

*В каком году в России официально была введена должность президента страны?*

*Какими статьями Конституции РФ и российскими законами регулируется статус президента РФ?*

*В чем заключается отличие статуса Президента периода 1991-1993 годов от правового положения Президента согласно конституции 1993 года?*

*Прокомментируйте ст. 11, п.2 ст.80, п.1 ст.85 Конституции РФ 1993г. относительно особенностей президентских полномочий в РФ.*

*Каков порядок избрания президента РФ?*

*Сколько подписей избирателей должно быть собрано в поддержку выдвинутой кандидатуры на пост Президента России?*

*Какими правами наделяется кандидат, баллотирующийся на пост президента России?*

*Какова процедура отрешения Президента РФ от должности?*

*Что представляют собой представительские полномочия Президента РФ?*

*Каковы полномочия Президента в правотворческой сфере?*

*Каковы полномочия Президента в сфере функционирования власти?*

*Перечислите полномочия Президента РФ в сфере безопасности и правопорядка.*

*В чем состоят полномочия Президента в сфере формирования исполнительной власти и ее функционирования?*

*Каковы внешнеполитические полномочия президента РФ?*

*Какие статьи Конституции РФ 1993г. регулируют полномочия Президента РФ, связанные с организацией и функционированием механизма Президентской власти?*

## **18 Структура власти Президента РФ**

### **18.1 Совет Безопасности РФ**

Обширные полномочия Президента осуществляются через механизм президентской власти, во главе которого стоит сам Президент. Структура этого механизма достаточно сложна. Среди подразделений президентской власти следует выделить, прежде всего, три, структуры, которые являются обязательными компонентами механизма президентской власти, так как прямое упоминание о них содержится в Конституции РФ 1993 года: это Совет Безопасности РФ (ст.83 «ж»), Администрация Президента РФ (ст.83 «и») и институт полномочных представителей Президента РФ (ст. 83 «к»). Эти учреждения играют важную роль в осуществлении президентских полномочий. Одним из таких органов, позволяющих Президенту РФ иметь полную информацию о происходящих событиях в стране, является Совет Безопасности РФ. Он рассматривает вопросы внутренней и внешней политики России в области обеспечения безопасности, стратегические проблемы государственной, экономической, общест-

венной, оборонной, информационной, экологической и иных видов безопасности, охраны здоровья населения, прогнозирования, предотвращения чрезвычайных ситуаций и преодоления их последствий, обеспечения стабильности и правопорядка в стране.

Главное отличие правового регулирования Совета Безопасности РФ состоит в том, что его статус согласно Конституции РФ должен устанавливаться не Указами Президента РФ, а федеральным законодательством: ФЗ «О безопасности» от 5 марта 1992г. с изменениями от 25 декабря 1992г., 25 июля 2002г., от 7 марта 2005г., от 25 июля 2006г.

Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части уточнения требований к лицам, замещающим государственные или муниципальные должности, а также должности государственной или муниципальной службы» от 2 марта 2007 г. (№ 24-ФЗ)<sup>1)</sup> внёс некоторые ограничения по вопросу совмещения Секретаря Совбеза: он не вправе входить в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иных органов иностранных некоммерческих неправительственных организаций и действующих на территории России их структурных подразделений, если иное не предусмотрено международным договором РФ или законодательством РФ; также он не вправе совмещать свою основную деятельность с иной оплачиваемой деятельностью, финансируемой исключительно за счет средств иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства, если иное не оговорено в соответствующем законе.

Кроме того, правовое регулирование статуса Совета Безопасности осуществляется Указами Президента РФ:

- «Об аппарате Совета Безопасности РФ» и «Об утверждении Положения об аппарате Совета Безопасности РФ» от 28 марта 1998г.;
- Положение о научном совете при С.Б. России, утвержденное Указом Президента РФ от 29 сентября 1999 г.;
- «Вопросы аппарата Совета Безопасности» от 31 мая 2000г.;
- «Вопросы межведомственных комиссий Совета Безопасности РФ» от 1 сентября 2000г.;
- «Об утверждении структуры аппарата Совета Безопасности РФ» от 25 декабря 2000г.

Согласно ст. 13 разд. III ФЗ «О Безопасности» от 2002г. С.Б. является конституционным органом, осуществляющим подготовку решений Президента Российской Федерации в области обеспечения безопасности. Он состоит из Председателя С.Б., Секретаря, постоянных членов и членов С.Б. Председателем Совета Безопасности является Президент РФ, он руководит работой С.Б., по представлению Секретаря Совета Безопасности определяют повестку дня и

---

<sup>1)</sup> «Российская газета», от 6 марта 2007.- Федеральный выпуск № 4309.



порядок рассмотрения вопросов, ведет заседания Совета Безопасности (ст.14 Закона от 2002 г.).

Секретарь С.Б. является должностным лицом, непосредственно подчиненным Президенту РФ», он назначается и освобождается от должности Президентом РФ. Секретарь С.Б. обеспечивает деятельность Совета Безопасности: организует заседания С.Б., обеспечивает подготовку проектов его решений, проводит рабочие заседания с членами Совета Безопасности, руководит аппаратом Совета Безопасности и т.д. Постоянные члены и члены Совета Безопасности назначаются Президентом РФ по представлению Секретаря С.Б., их присутствие на заседаниях Совета Безопасности обязательно. В зависимости от содержания рассматриваемого вопроса Совет Безопасности России может привлекать к участию в заседаниях на правах консультантов и других лиц.

При рассмотрении вопросов обеспечения безопасности на территориях республик в составе РФ, краев, областей, автономной области и автономных округов для участия в работе Совета Безопасности привлекаются их полномочные представители, а также Председатель Государственного комитета РФ по национальной политике.

Основными задачами Совета Безопасности РФ являются:

- определение жизненно важных интересов личности, общества и государства и выявление внутренних и внешних угроз объектам безопасности;

- разработка основных направлений стратегии обеспечения безопасности РФ и организация подготовки федеральных программ ее обеспечения;

- подготовка рекомендаций Президенту РФ для принятия решений по вопросам внутренней и внешней политики в области обеспечения безопасности личности, общества и государства;

- подготовка оперативных решений по предотвращению чрезвычайных ситуаций, которые могут повлечь существенные социально-политические, экономические, военные, экологические и иные последствия, и по организации их ликвидации;

- подготовка предложений Президенту РФ о введении, продлении или отмене чрезвычайного положения;

- разработка предложений по координации деятельности органов исполнительной власти в процессе реализации принятых решений в области обеспечения безопасности и оценка их эффективности;

- совершенствование системы обеспечения безопасности путем разработки предложений по реформированию существующих либо созданию новых органов, обеспечивающих безопасность личности, общества и государства.

С.Б. в соответствии с основными задачами и направлениями его деятельности образует межведомственные комиссии, которые создаются по функциональному или региональному признакам на постоянной или временной основе. Это основные рабочие органы С.Б.

Порядок формирования постоянных и временных межведомственных комиссий регламентируется Положением о Совете Безопасности РФ, утверждаемым Президентом РФ. По решению Совбеза РФ постоянные и временные межведомственные комиссии могут возглавляться его членами, а также руко-

водителями соответствующих министерств и ведомств РФ, их заместителями либо лицами, уполномоченными на то Президентом РФ.

Заседания Совбеза РФ проводятся не реже одного раза в месяц. В случае необходимости могут проводиться внеочередные заседания Совета (ст.16 ФЗ «О Безопасности» от 25 июля 2002г.).

Организационно-техническое и информационное обеспечение деятельности С.Б. РФ осуществляет его аппарат, возглавляемый Секретарем Совбеза РФ. Аппарат Совбеза является самостоятельным подразделением Администрации Президента и имеет статус главного управления Президента. В структуру аппарата Совета входят секретариат и восемь управлений.

В целях научного обеспечения деятельности Совета Безопасности при нем образован научный совет. В его состав включаются представители Российской Академии Наук, отраслевых академий наук, руководители научных организаций и образовательных учреждений высшего профессионального образования, а также отдельные специалисты.

## **18.2 Администрация Президента РФ**

Администрация Президента России – государственный орган (п. «и» ст. 83 Конституции РФ), обеспечивающий деятельность главы государства и создающий условия для реализации Президентом РФ его конституционных полномочий. Это выражается, в частности, в подготовке законопроектов для внесения их Президентом в Госдуму в порядке законодательной инициативы. Администрация готовит проекты указов, распоряжений, поручений, обращений Президента, иных документов, в том числе проектов ежегодных посланий Президента Федеральному Собранию. Она контролирует и проверяет исполнение федеральных законов, указов, распоряжений и поручений Президента и представляет ему соответствующие доклады; обеспечивает взаимодействие Президента с политическими партиями, общественными объединениями, профессиональными и творческими союзами в России, а также с государственными органами и должностными лицами иностранных государств, российскими и зарубежными политическими и общественными деятелями, международными организациями.

В Администрации анализируются информация о социально-экономических, политических и правовых процессах в стране и мире, обращения граждан, предложения общественных объединений и органов местного самоуправления. На основе обрабатываемых материалов готовятся доклады Президенту РФ. Общее руководство своей Администрацией осуществляет Президент РФ. А непосредственно управляет работой Администрации ее глава – Руководитель Администрации.

Статус Администрации Президента РФ регулируется помимо Конституции РФ Указами Президента:

- «О совершенствовании системы обеспечения деятельности Президента РФ» от 22 февраля 1993г.;

- «О мерах по совершенствованию структуры Администрации Президента РФ» от 25 июля 1996г. и от 12 февраля 1998 г.;
- «О разграничении функций между Администрацией Президента РФ и Аппаратом Правительства РФ при рассмотрении обращений граждан» от 21 апреля 1998 г.;
- «О дополнительных мерах по совершенствованию структуры Администрации Президента РФ» от 30 января 1999 г.;
- «О внесении изменений в указ Президента РФ от 30 января 1999г. ...» от 5 апреля 1999 г.;
- «Об изменении и признании утратившими силу некоторых актов Президента РФ в связи с формированием Администрации Президента РФ» от 1 сентября 2000г.,
- «О формировании Администрации Президента РФ» от 3 июня 2002г. и др.

Администрация Президента РФ имеет комплексную структуру, которая определяется Положением об Администрации Президента РФ. Она состоит из Руководителя Администрации Президента, его заместителей, иных должностных лиц. Администрация Президента включает следующие специальные подразделения:

- Аппарат Совета Безопасности РФ (на правах управления);
- Аппараты полномочных представителей Президента России в федеральных округах (на правах управления);
- Аппарат советников Президента РФ;
- Государственно-правовое управление Президента Российской Федерации;
- Канцелярия Президента РФ (на правах управления);
- Контрольное управление Президента РФ;
- Референтура Президента РФ (на правах управления);
- Секретариат Руководителя АП РФ (на правах управления);
- Управление Президента РФ по внешней политике;
- Управление Президента РФ по внутренней политике;
- Управление Президента РФ по кадровым вопросам и государственным наградам;
- Управление Президента РФ по вопросам государственной службы;
- Управление Президента РФ по обеспечению конституционных прав граждан;
- Управление информационного и документационного обеспечения Президента РФ;
- Управление Президента РФ по работе с обращениями граждан;
- Управление пресс-службы и информации Президента РФ;
- Протольно-организационное управление Президента РФ;
- Экспертное управление Президента РФ;
- Управление Президента РФ по межрегиональным и культурным связям с зарубежными странами.

Руководитель Администрации Президента имеет 10 заместителей, в том числе двух первых. В состав Администрации Президента РФ входят также следующие должностные лица: полномочные представители Президента РФ в Совете Федерации, Государственной Думе и Конституционном Суде; пресс-секретарь Президента РФ; заведующий Канцелярией Президента РФ; помощники Президента РФ; советники Президента РФ; старший референт Президента РФ.

К числу самостоятельных подразделений Администрации относятся четыре главных управления, 14 управлений, Референтура Президента, Канцелярия Президента. В состав Администрации входит также аппарат Совета Безопасности.

Администрация обеспечивает деятельность Государственного совета, иных советов и комиссий при Президенте.

В Администрации есть специальное подразделение, рассматривающее устные и письменные обращения в адрес Президента и его Администрации – Управление Президента по работе с обращениями граждан.

Управление делами Президента – это самостоятельное подразделение Администрации Президента РФ, регулируется Указом Президента от 9 сентября 2000г.

Главная задача Организационного управления делами Президента – это обеспечение и осуществление координации при проведении мероприятий федеральными органами государственной власти, таких как:

- всероссийские конференции и совещания с участием первых лиц государства;

- массовые мероприятия на Красной площади и Поклонной горе, посвященные знаменательным датам и памятным событиям военной истории России;

- заседания совещательных и консультативных органов при Президенте Российской Федерации;

- торжественные собрания, заседания, концерты и приемы по случаям государственных праздников, юбилейных дат истории государства и федеральных органов государственной власти.

В течение 2004/05гг. произошли серьезные изменения в структуре президентской власти. Согласно Указу Президента РФ от 25 марта 2004г. (№ 400) в Администрацию Президента РФ на правах управления вошли Совбез, аппараты полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах, Канцелярия Президента РФ, Референтура, секретариат. Изданный несколькими неделями ранее Указ Президента от 9 марта 2004г. «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» включил в администрацию Президента РФ аппарат советников Президента РФ.

В результате реформы значительная часть членов АП подчиняется Президенту напрямую либо имеет двойное подчинение – Президенту и руководителю АП. В частности, заместители главы администрации наделены статусом помощников Президента и напрямую подчиняются главе государства.

Реформа структуры президентской власти изменила и статус АП РФ. Так, по указу Президента РФ «Об администрации Президента Российской Фе-

дерации» от 25 марта 2004г. Администрация Президента РФ представляет собой государственный орган, обеспечивающий деятельность Президента РФ и осуществляющий контроль за исполнением решений Президента РФ.

Указ Президента от 6 июня 2004г. предусмотрел дальнейшее развитие механизма исполнительной власти путём создания Института Советников Президента РФ.

Советники Президента России обязаны подготавливать для него аналитические, справочные, информационные материалы и рекомендации по вопросам, отнесенным к их ведению в соответствии с распределением обязанностей, также обеспечивают по поручению Президента РФ или Руководителя Администрации деятельность совещательных и консультативных органов при Президенте РФ, они же должны исполнять и его отдельные поручения<sup>1)</sup>.

Советники Президента РФ при реализации возложенных на них задач осуществляют следующие функции:

- взаимодействуют с управлениями Президента РФ, иными самостоятельными подразделениями Администрации;
  - подписывают служебные документы в пределах своей компетенции;
  - возглавляют по поручению Президента РФ или Руководителя Администрации рабочие группы, создаваемые для подготовки мероприятий с участием Президента РФ;
  - пользуются базами данных Администрации, Правительства РФ.
- Число советников Президента РФ определяется им самим.

### **18.3 Полномочные представители Президента РФ.**

В конституционном праве России XXI век отмечен развитием института полномочных представителей Президента, к причинам которого можно отнести следующие:

- потребность в улучшении надзора и координации федеральным имуществом на огромных пространствах России;
- приведение в соответствии законодательства субъектов федерации федеральному законодательству, особенно по вопросам совместного ведения РФ и ее субъектов;
- выработка единой стратегии в сфере кадровой политики РФ и т.д.

Статус полномочных представителей Президента РФ определяется Положениями, которые утверждаются Указами Президента РФ:

-«О полномочном представителе Президента РФ в федеральном округе» от 13 мая 2000г. с изменениями и дополнениями от 30 января 2001г.;

-«Вопросы обеспечения деятельности аппарата полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах», «О полномочном представителе

---

<sup>1)</sup> Об утверждении положения об Администрации Президента Российской Федерации: указ Президента Российской Федерации от 6 апреля 2004 г. № 490 // СЗ РФ. - 2004. - № 5 – Ст. 2645.

Президента в регионе РФ» от 9 июля 1997г. с изменениями и дополнениями от 13 мая 2000г.;

-Положение Правительства РФ «О взаимодействии федеральных органов исполнительной власти с полномочными представителями Президента Российской Федерации в федеральных округах и размещения территориальных органов федеральных органов исполнительной власти» от 12 августа 2000 г. (№ 592) и т.д.

В соответствии с этими нормативными актами территориальное представительство Президента РФ осуществляется через полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах. При этом действовавший прежде институт полномочных представителей Президента РФ в регионах РФ был преобразован в институт полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах. Учреждено семь федеральных округов: Центральный, Северо-Западный, Южный, Приволжский, Уральский, Сибирский, Дальневосточный. Территория каждого из федеральных округов охватывает территории от 6 до 18 субъектов РФ (т.е. республик, краев, областей, городов федерального значения и автономий России).

Согласно положению от 13 мая 2000г. Полномочный представитель назначается на должность и освобождается от должности Президентом РФ по представлению Руководителя Администрации Президента РФ. Полномочный представитель непосредственно подчиняется Президенту РФ и подотчетен ему..., назначается на должность на срок, определяемый Президентом РФ, но не превышающий срока исполнения Президентом своих полномочий (п.2 ч. I). Полномочный представитель является федеральным государственным служащим и входит в состав Администрации Президента РФ.

Полномочный представитель имеет заместителей, которые также являются федеральными государственными служащими и входят в состав администрации Президента РФ. Их назначение и освобождение от должности и применение к ним мер поощрения и дисциплинарного взыскания осуществляются Руководителем Администрации Президента РФ (п.4 ч. I Положения от 13 мая 2000г.).

Задачи и функции полномочного представителя Президента РФ в федеральном округе производны от президентской компетенции. К ним относятся:

-организация в соответствующем федеральном округе работы по реализации органами государственной власти основных направлений внутренней и внешней политики государства, определяемых Президентом РФ;

-организация контроля за исполнением решений федеральных органов государственной власти;

-обеспечение реализации кадровой политики Президента РФ;

-представление Президенту РФ регулярных докладов об обеспечении национальной безопасности в федеральном округе, а также о политическом, социальном и экономическом положении в федеральном округе, внесении Президенту РФ соответствующих предложений» (ч. II Положения).

К функциям полномочных представителей Президента РФ относятся:

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

-анализ эффективности деятельности правоохранительных органов в федеральном округе, состояния кадровой обеспеченностью в указанных органах;

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

-разработка совместно с межрегиональными ассоциациями экономического взаимодействия субъектов РФ программы социально-экономического развития территорий в пределах федерального округа» (п.6 ч. III Положения).

Полномочный представитель в федеральном округе играет важную роль в обеспечении конституционной законности: организует контроль за исполнением федеральных законов, Указов и распоряжений Президента РФ, постановлений и распоряжений правительства РФ, за реализацией федеральных программ. Через полномочного представителя в федеральном округе Президент РФ реализует и свои функции по арбитражу властей (п.6 ч. III Положения от 13 мая 2002г.).

Следует обратить внимание на то, что полномочный представитель, хотя и имеет высокий политический рейтинг, однако не наделен самостоятельной компетенцией, он предназначен для того, чтобы обеспечивать осуществление Президентских полномочий и сократить территориальную отдаленность Президента РФ, обеспечить постоянное присутствие Президентской функции на всей территории страны как гаранта единства и территориальной целостности РФ.

#### **18.4. Государственный совет**

Наряду с Совбезом, Администрацией Президента и институтом полномочных представителей, еще одним важным подразделением президентской власти является Государственный Совет РФ. Впервые в истории права России этот орган был учрежден еще в 1810 году как высший законосовещательный орган, однако своего развития не получил. «Возрождение» Госсовета вторично состоялось в июле 1991 года в РСФСР, когда он был создан как орган с консультативно-совещательными задачами при Президенте РФ и под его руководством. Однако, просуществовав несколько месяцев, был упразднен ноябрьскими указами Президента. Третье «возрождение» Госсовета было вызвано вследствие преобразования механизма формирования Совета Федерации Федерального Собрания России: 5 августа 2000г. был принят новый ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации», согласно которому, входившие прежде в его состав президенты республик, губернаторы (главы администраций) краев, областей, городов федерального значения, автономной области и автономных округов и председатели законодательных (представительных) органов государ-

ственной власти республик, регионов и автономий России – были выведены из состава Совета Федерации.

Для учреждения механизма многостороннего взаимодействия Президента РФ с первыми должностными лицами всех субъектов РФ был создан Государственный Совет в качестве коллегиальной формы консультаций Президента РФ с руководителями республик, регионов и автономий. Статус Госсовета определяется «Положением о государственном Совете Российской Федерации», утвержденным Указом Президента РФ от 1 сентября 2000г.

Государственный Совет формируется в составе Председателя Государственного Совета и членов Государственного Совета, которые участвуют в его работе на общественных началах (п.5 ч. III Положения).

Председателем Государственного Совета является Президент РФ, членами – по должности высшие должностные лица (руководители высших исполнительных органов государственной власти) субъектов. Кроме того, «по решению Президента РФ, в состав Государственного Совета могут быть включены лица, замещавшие должности высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов РФ два и более срока подряд» (пп. 6-7, ч. III Положения).

Для решения оперативных вопросов формируется президиум государственного Совета в составе семи членов Госсовета, его персональный состав определяется Президентом РФ и подлежит ротации один раз в полгода (пп.8, ч. III Положения).

Заседания Государственного Совета проводятся регулярно, не реже одного раза в три месяца, могут проводиться внеочередные заседания. Президиум заседает по мере необходимости, но не реже одного раза в месяц. К основным задачам Государственного Совета относятся:

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

-содействие Президенту РФ при использовании им согласительных процедур для разрешения разногласий между органами государственной власти федерации и органами государственной власти субъектов РФ, а также между органами государственной власти субъектов.

Кроме того, Госсовет призван проводить по предложению Президента страны обсуждение вопросов (проблем), имеющих важное государственное значение касающихся, во-первых, взаимоотношений РФ и субъектов РФ, важнейших вопросов государственного строительства и укрепления основ федерализма с внесением необходимых предложений Президенту РФ, во-вторых, – исполнения (соблюдения) федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, их должностными лицами Конституции РФ и федерального законодательства, с внесением необходимых предложений Президенту РФ, в-третьих, – проектов федеральных законов и указов Президента РФ, имеющих общегосударственное значение, в том числе, проекта федерального закона о



федеральном бюджете, в-четвертых, – основных вопросов кадровой политики, и др. (п.4 ч.II Положения о Государственном Совете» от 1 сентября 2000г.).

### **Вопросы для самопроверки**

*Что понимается под структурой президентской власти в конституционном праве РФ?*

*Какими полномочиями наделен Совет безопасности в РФ?*

*Какими нормативными актами регулируется статус Совбеза России?*

*В чем заключается деятельность Администрации Президента РФ?*

*Какими нормативными актами регулируется статус Администрации Президента РФ?*

*Из каких подразделений состоит АП РФ?*

*Какие главные управления относятся к числу самостоятельных подразделений АП РФ?*

*Чем занимаются специальные подразделения АП РФ?*

*Какие изменения произошли в структуре президентской власти весной 2004г.?*

*Когда и для чего был создан институт советников Президента РФ?*

*Каков статус полномочных представителей президента в ФО РФ?*

*Каково функциональное назначение государственного Совета в РФ?*

## **19 Правовые акты и отлагательное вето Президента РФ**

С ведением должности Президента России в конституционно-правовых отношениях, в общем, и в законотворчестве, в частности, важную роль стали играть его указы. Так, в период перестройки на формирование государственного строя РФ прямое влияние оказывали указы, вносящие изменения во все сферы государственной политики: например, Указ Президента РСФСР «Об обеспечении экономической основы суверенитета РСФСР» от 20 августа 1991г., в соответствии с которым значительная часть государственных организаций союзного значения подлежала передаче РСФСР. Таким образом, к моменту подписания Президентом РСФСР Соглашения о создании СНГ 8 декабря 1991г. ряд отраслей и министерств были переведены под российскую юрисдикцию.

### **19.1 Виды и порядок подготовки и принятие правовых актов Президента РФ**

Положения актов Президента РФ в системе российского права предопределяется, прежде всего, особым положением Президента в системе разделения властей, а также – постоянными изменениями его правового статуса. Согласно ст. 90 Конституции РФ Президент РФ издает два вида правовых актов: указы и распоряжения. Указы Президента могут быть как нормативными, так и ненормативными. Нормативными являются те акты, которые устанавли-

вают новые общеобязательные правила поведения. Ненормативными являются указы, которыми Президент реализует часть своих полномочий, установленных законодательством: например, о награждении орденами, медалями РФ, присвоении почетных званий и т.д. В форме указов издаются также решения о назначении и освобождении от должностей руководителей федеральных органов исполнительной власти, о гражданстве, о помиловании и т.д.

Распоряжения – акты более конкретного характера, касающиеся, например, назначения должностных лиц, проведения каких-либо мероприятий, их финансирования и т.д. Считается, что указ – это акт более высокого ранга по сравнению с распоряжением. По ст. 115 Конституции Президент РФ своими указами вправе отменять постановления и распоряжения Правительства РФ.

Как Верховный Главнокомандующий Вооруженными силами РФ Президент РФ издает директивы, приказы, обязательные для исполнения Вооруженными силами РФ, другими войсками и т.д. (ст. 13 ФЗ об обороне). В отличие от указов и распоряжений сфера действий директив и приказов Президента ограничена.

В целом, президентское нормотворчество делится на две части: а) в пределах собственных полномочий; б) делегированное законодательство, допускающий жесткий парламентский контроль за последним.

Несмотря на то, что в подготовке актов Президента РФ принимает участие ряд государственных органов и исполнительный аппарат Президента, порядок подготовки актов строго не формализован. Вопросы решаются на основе дачи и выполнения конкретных поручений работниками аппарата управления с привлечением экспертов, ученых и т.д. Практикуется также подготовка проектов актов в условиях конфиденциальности.

Инициатива принятия актов может исходить как от Президента РФ, так и, чаще всего, федеральных органов исполнительной власти, Администрации Президента РФ.

Проекты указов и распоряжений Президента вносятся на рассмотрение письмом с пояснительной запиской, содержащие необходимые аналитические, справочные и др. материалы. Письмо подписывает иницилирующий орган (федеральный исполнительный, Руководитель АП РФ и др.), ответственный за подготовку проектов.

До времени издания акты проходят этап согласования, на котором в обязательном порядке предусмотрена юридическая экспертиза и редактирование в Главном государственно-правовом управлении АП РФ и согласование с Минюстом РФ.

Акты Президента после подписания подлежат официальному опубликованию в течение 10 дней, кроме актов, содержащих государственную тайну. Нормативные акты Президента вступают в силу одновременно на всей территории страны по истечении 7 дней после дня их первого опубликования. Неопубликованные акты (распоряжения, директивы и др.) вступают в силу со дня их подписания.

Нормативные акты Президента РФ по вопросам прав и свобод личности не могут применяться без официального опубликования.

Президентское нормотворчество российскими конституционалистами оценивается по-разному, но, в целом, преобладают две позиции: первая позиция сводится к тому, что акты Президента должны носить подзаконный характер (этой точки зрения придерживаются члены Конституционного Суда РФ – В.О. Лучин, А.В. Мазуров и др.); вторая – Президент обладает автономным правом на нормотворчество с целью заполнения законодательных пробелов.

## **19.2 Отклонение Президентом РФ федеральных законов**

Как гарант Конституции Президент должен способствовать сбалансированности системы разделения властей, применяя для этого такой инструмент как вето, означающее отказ главы государства от подписания закона.

Конституция РФ термин «вето» не использует, однако п. 3 ст. 107 предусматривает право отклонения Президентом федеральных законов, принятых парламентом, и механизм разрешения разногласий между Президентом и палатами парламента.

Следует различать два вида вето: абсолютное, означающее, что закон не вступит в силу до тех пор, пока его не подпишет Президент и суспензивное (отлагательное), означающее, что Президент вправе отклонить закон только в результате предусмотренной процедуры. Отлагательное вето в РФ формально предусмотрено что означает, что в течение 14 дней с момента поступления закона, Президент должен его либо подписать, либо отклонить. В случае отклонения федерального закона Президент России предлагает свои замечания или предложения, которые могут касаться федерального закона в целом или его отдельных разделов, глав, статей и их частей и пунктов. Президент может также отметить иные причины и обстоятельства, препятствующие, на его взгляд, подписанию документа, например, нарушение процедуры принятия закона и т.д.

Если при повторном рассмотрении Госдумой и Советом Федерации законопроект, отклоненный Президентом, получит поддержку 2/3 голосов нижней и верхней палат ФС РФ, то Президент должен будет подписать его в течение 7 дней (ст.107 Конституции РФ1993г.). Фактически в законодательной практике активно применяется абсолютное вето президента, особенно в отношении приоритетных законопроектов.

Следует отметить, что наиболее сильное средство воздействия главы государства на законодательную деятельность парламента – это возвращение им федеральных законов на новое рассмотрение (отлагательное вето). Частое применение в последние годы президентского вето обосновывается самим Президентом низким юридическим качеством принимаемых законов, противоречием их Конституции, федеральным законам и др., а также отсутствием заключений Правительства по законопроектам, требующим дополнительных ассигнований из федерального бюджета.

Регламенты палат Федерального Собрания предусматривают первоочередной порядок повторного рассмотрения законов, отклоненных Президентом, обязательное выступление на заседаниях Государственной Думы предста-

вителя Президента, заслушивание заключения соответствующего комитета или официально созданной комиссии палаты. Государственная Дума утверждает по повторно рассмотренным законам одно из решений: либо принимает закон в редакции Президента (для этого требуется более половины голосов от общего числа депутатов), либо повторно принимает закон в редакции, ранее принятой этой палатой. В последнем случае необходимо, чтобы за закон проголосовало две трети от общего числа депутатов. Необходимость квалифицированного большинства числа голосов в каждой палате в поддержку закона в ранее принятой редакции делает труднопреодолимым вето Президента.

Характерной чертой для судьбы всех федеральных законов, принятых после Конституции 1993 года, является крайне слабое использование возможностей Конституционного Суда для окончательного решения спора между заинтересованными сторонами, несмотря на то, что основания для этого были. Так, до сих пор Президент не оспорил в Конституционном Суде ни одно из положений регламентов палат, создающих угрозу нарушения конституционных требований к принятию законов. Характерно, что в отсутствие споров по поводу соблюдения конституционной процедуры принятия конкретных законов судебное толкование по применению ст. 107 Конституции РФ не получило своего развития.

Действующие регламенты повторного рассмотрения законов предусматривают возможность создания специальных (согласительных) комиссий. Такие комиссии в результате предварительных консультаций с представителями Президента и Правительства вырабатывают, как правило, компромиссный проект, а также устраняют все юридические погрешности и находят согласованное решение по спорным проблемам. Если речь идет о принципиальных разногласиях, то требуется предварительно согласованное мнение основных политических фракций, которое становится определяющим фактором при голосовании новой редакции закона после доработки его комиссией.

Российская практика работы парламента показывает, что несовпадение позиций депутатов и главы государства может быть выявлено уже при подготовке законопроекта к первому чтению. Своевременно обнаруженные Президентом недостатки обсуждаемого закона обычно устраняются уже в ходе первых чтений законопроекта. Если же разногласия носят принципиальный характер, то у законопроекта мало шансов стать законом. Во всяком случае, нужна значительная консолидация усилий парламентариев, чтобы преодолеть в будущем вето Президента.

Сложившаяся практика применения Президентом вето весьма противоречива и непоследовательна. Отсутствие традиций разрешения сложных споров (прежде всего политического характера) нередко заводит законотворческий процесс в тупик. Кроме того, существенным недостатком практики применения вето является отсутствие постатейного вето. Хотя представляется вполне реальным и полезным, – если принятый закон в целом удовлетворяет Президента, но имеются замечания, затрагивающие только отдельную норму (статью), позволить палатам парламента рассмотреть их оперативно, по упро-

щенной процедуре. Такое правило должно быть предусмотрено в федеральном законе и регламентах палат.

Конституция РФ не предусматривает возможность использования Президентом РФ право вето в отношении ФКЗ.

Причины и основания отклонения законов Президентом РФ могут быть самыми различными. Анализируя причины отклонения Президентом законов, можно выделить в этом ряду несколько основных групп:

- правовые, возникающие из-за несоблюдения и разной интерпретации парламентом и Президентом положений Конституции и федеральных законов;

- политические и социально-экономические, связанные с разным пониманием Президентом и парламентом направлений реформирования власти и экономики;

- процессуальные и технологические, порождаемые несовершенством законодательного процесса, отсутствием четкой координации законодательской работы, а также несоблюдением регламентных норм;

- организационно-управленческие, возникающие из-за отсутствия контроля за исполнением законов и ответственности исполнителей за их несоблюдение.

Из всей совокупности причин наиболее типичными для отклонения федеральных законов являются:

- несогласие Президента с одним из положений принятого Государственной Думой закона;

- противоречие (несоответствие) отклоняемого закона Конституции, кодексам и другим законам;

- несоответствие закона правилам законодательной техники;

- отсутствие при внесении законопроекта в Государственную Думу заключения Правительства по поводу расходов, покрываемых за счет бюджета;

- невнимание к поправкам Совета Федерации, предлагавшимся после принятия закона в первом чтении;

- внутренняя противоречивость закона, что делает затруднительным его применение;

- декларативный или порученческий характер отдельных статей (например, указывается, что статьи федерального закона содержат не нормы права, а поручения в адрес органов исполнительной власти);

- недоработки концептуального характера;

- противоречие (несоответствие) принятого закона федеральному бюджету на текущий год;

- ссылки в федеральном законе на другой закон, который еще не одобрен Советом Федерации и не подписан Президентом.

По-прежнему серьезные трудности для развития российской правовой системы представляет разграничение сфер действия законодательства Федерации и ее субъектов. Президент неоднократно отклонял принятые парламентом законы по причине вторжения федеральных органов власти в полномочия субъектов Российской Федерации.

Политический фактор преобладает при отклонении, как правило, основополагающих законов (например, Земельного кодекса, федерального конституционного закона о Правительстве и других актов), вызывающих широкий общественный резонанс.

В основе ряда возражений Президента по блоку социальных законов лежит его несогласие с применением намечаемых мер.

Из других существенных недостатков, ставших причиной отклонения принятых парламентом законов, можно отметить также отсутствие первичных правовых норм («законодательный материал»). Например, в ФЗ «О народных художественных промыслах» от 1996 г. из 13 статей три статьи носят технико-юридический характер (вступление закона в силу и т.п.), одна статья посвящена определению понятия, а в оставшихся девяти статьях содержится 16 отсылок, в том числе к уже принятым федеральным законам (шесть), конкретным отраслям законодательства (две), законодательству «вообще» (четыре), законодательству субъектов РФ (две) и актам федерального Правительства (две). Подобные законы производят впечатление имитации законотворчества<sup>1)</sup>.

Несоответствие законов отдельным положениям Конституции РФ также является основанием для отклонения законов.

Президент правомочен отклонять законы по мотивам вторжения палат Федерального Собрания в компетенцию Президента и в сферу исполнительной власти. На этом основании был отклонен ряд законов, предусматривающих учреждение (создание) отдельных органов федеральной исполнительной власти. Глава государства полагает, что из обязанности Председателя Правительства по внесению предложений Президенту о структуре федеральных органов исполнительной власти (ст. 112 Конституции РФ) логически вытекает полномочие главы государства утверждать структуру этих органов. Поэтому наличие законодательных предписаний о создании органов исполнительной власти без участия Президента оценивалось им, как правило, негативно. В данном случае это оправданно, поскольку в Конституции имеется пробел (недоговоренность) в отношении порядка утверждения системы и структуры федеральных органов исполнительной власти. Кроме того, отсутствует внятный понятийный аппарат для определения структуры и системы органов исполнительной власти. Конституция из многочисленных органов исполнительной власти РФ регламентирует только статус и полномочия федерального Правительства; она не определяет основные виды федеральных органов исполнительной власти, не содержит положения, конкретизирующие систему и структуру министерств, госкомитетов, ведомств, служб и т.д.

Еще одной причиной отклонения законов Президентом является их слабая юридическая проработка, объясняемая пробелами в регламентах Госдумы.

В последние годы число законов, возвращенных Президентом без рассмотрения их по существу, резко возросло. Такое нововведение нередко

---

<sup>1)</sup> См. Окуньков, Л.А., В.А.Рощин. Вето президента. Научно-практическое пособие. - М.: Городец. Формула права, 1999.

стали называть «правом абсолютного вето Президента»<sup>1)</sup>, поскольку преодолеть его парламенту фактически невозможно. Объясняется это, прежде всего, несоблюдением процедуры принятия самих законов, хотя в российской конституционной практике такое возвращение законов не квалифицируется как разновидность президентского вето.

Согласно п. 3 ст. 107 Конституции РФ отклонение федеральных законов возможно только в случае нарушения палатой требований, установленных Конституцией РФ, к порядку принятия федеральных законов и предусмотренных ею условий и процедур.

Конституционный Суд признал исключительность статусного положения Президента как гаранта Конституции (придав ему ряд конкретных полномочий, прямо не предусмотренных Конституцией), закрепил за главой государства роль фактически судебной инстанции и тем самым ослабил свою компетенцию при рассмотрении споров о конституционности федеральных законов.

Таким образом, Конституционный Суд РФ закрепил за Президентом РФ право на *возврат актов без рассмотрения по существу*, например, в конституционной практике зарубежных стран рассматривается как неконституционное действие главы государства.

Следует обратить внимание также на то, что Конституционный Суд трактует понятие «гарант Конституции» как право, а не как обязанность главы государства. Президент «может возвращать», а не должен, обязан отклонять законы, принятые с нарушением требований Конституции. Тем самым устанавливается дискреционное право, то есть право действовать по своему усмотрению, усмотренческий подход к оценке конституционных нарушений. На одни нарушения можно «закрывать глаза», а на другие – остро реагировать. В итоге получается, что при равных условиях принятия федеральных законов одни законы подписываются Президентом, а другие возвращаются им без рассмотрения в парламент. Такие двойные стандарты в отношении принятия федеральных законов представляют собой реальность в президентской политике, связанной с законотворчеством.

Возможность возвращения закона *без рассмотрения по существу* не предусмотрена Конституцией. Введение такого «абсолютного» вето осуществлено путем толкования Конституционным Судом ряда положений Конституции. Согласно такому толкованию Президент может либо отказаться подписать закон по допущенным процедурным нарушениям, либо подписать. Что же касается парламента, то у него нет возможности осуществлять адекватные действия. Тем самым парламент поставлен в зависимое положение от Президента, в результате чего нарушается баланс властей. Конституционный Суд фактически самоустранился от рассмотрения дел о необоснованном уклонении главы государства от обязанности подписания закона. Даже оценка федеральных конституционных законов, принятых парламентом, передана на усмотрение Прези-

---

<sup>1)</sup> Окуньков, Л.А. Вето президента РФ.- Режим доступа: <http://www.law.edu.ru/umk/>

дента, хотя в отношении их он не наделен Конституцией правом отлагательного вето.

Конституционный Суд весьма односторонне оценил нарушение установленного конституционного порядка принятия закона. Полагая, что для Президента такой закон не может считаться «принятым федеральным законом» в смысле п. 3 ст. 107 Конституции, он тем самым исключил себя из сферы рассмотрения споров между Президентом и парламентом, поскольку Конституционный Суд не вправе рассматривать дела о конституционности непринятых федеральных законов.

Зарубежная практика применения президентского вето предусматривает обязательную возможность преодоления его парламентом при соблюдении определенной процедуры. Система сдержек и противовесов, обеспечивающих баланс властей, здесь сразу же срабатывает, если после преодоления президентского вето парламентом глава государства не связан обязанностью подписания такого закона.

По Конституции право отмены (приостановления) решений органов власти Президенту предоставлено весьма ограничено, с учетом принципа разделения властей. Такое право есть у него только в отношении актов органов исполнительной власти (ст. 85 и ст. 115). Однако Президент не вправе отменять или приостанавливать действия актов законодательных органов Российской Федерации и ее субъектов. Если он считает акты неконституционными, то он вправе обратиться в Конституционный Суд с соответствующим ходатайством (п. 2 ст. 125).

Для согласованного взаимодействия властей было бы предпочтительнее, чтобы оценку сомнений Президента в результатах волеизъявления парламентариев при принятии федеральных законов давал не Президент, а по его ходатайству Конституционный Суд.

Конституция исчерпывающим образом регламентирует право президентского вето. Нельзя согласиться с тем, что полномочия по реализации контрольных функций главы государства очерчены в Конституции (ст. 80) недостаточно четко в контексте его участия в законодательном процессе. Принцип разделения властей, приоритет парламента в законотворческом процессе, в осуществлении законодательной власти создает вполне достаточный противовес в виде права вето Президента и его права-обязанности обратиться с ходатайством в Конституционный Суд по поводу неконституционности принятых Думой законов как по существу, так и с формальной точки зрения.

### ***Вопросы для самопроверки***

*Что относят к правовым актам президента РФ?*

*Каков порядок подготовки и принятия актов президента РФ?*

*Как реализуется право отклонения Президентом федеральных законов, принятых ФС РФ?*

*Что такое отлагательное вето президента?*

*Каковы недостатки практики применения вето Президентом?*

*Каковы причины и основания отклонения законов Президентом РФ?*



*Что означает формула «возвращение Президентом федеральных законов без рассмотрения их по существу»?*

*Каковы причины частого отклонения Президентом РФ законов социального блока?*

*Почему Президент РФ не имеет права отклонения федеральных конституционных законов?*

*Что такое абсолютное вето?*

*Что такое суспензивное вето?*

*Какие указы Президента РФ относят к нормативным, а какие – к ненормативным?*

## **20 Конституционно-правовой статус Федерального Собрания РФ**

### **20.1 Общая характеристика российского парламента**

Идея существования парламента (законодательного и представительного органа) связана с концепцией политического представительства и принципом разделения властей. Политическое представительство, как и представительство в частном праве, является юридическим механизмом, обеспечивающим реализацию принадлежащих лицу прав не им лично, а специально указанным им другим лицом. Политическое представительство в отличие от частного правового имеет свои особенности: обязательность назначения представителя (обязательность проведения выборов), представление коллективного субъекта, от лица которого назначение представителя может осуществляться далеко не всеми, установление полномочий и содержания деятельности поверенного законом, а самое главное – реализация полномочий доверителя по осуществлению власти, в том числе и в отношении его самого<sup>1)</sup>.

С теорией разделения власти связана реализация автономии законодательной ветви власти, вызванная необходимостью разделения между различными органами функций по установлению общеобязательных правил поведения (законодательная власть), по осуществлению государственной политики (исполнительная власть) и по разрешению споров (судебная власть). Исторически первой обособилась судебная власть. Её обособление потребовало создания и законодательных институтов, т.к. для разрешения споров было необходимо определение правил поведения институционально независимыми органами. В противном случае исключалось бы существование споров с властью, поскольку власть сама устанавливала «правила игры» с гражданином и могла произвольно их менять. Законодательная и судебная власти образовали противовес власти исполнительной. Таким образом, одна из задач законодательной

---

<sup>1)</sup> См.: Авакьян, А.С. Федеральное Собрание – парламент России. - М.: Российский Юридический Издательский Дом, 1999.

власти изначально состояла в издании актов, ограничивающих полномочия органов исполнительной власти.

Власть монарха, олицетворявшего исполнительную ветвь, в первую очередь была ограничена правами сословий, поэтому функции законодательного органа (в условиях сложившегося разделения функций еще до появления доктрины разделения властей) были возложены на орган сословного представительства. В российской истории такими органами были Земские соборы, созывавшиеся с 1584 года по 1684 год. Позднее, в обоснование разграничения функций, помимо принципа разделения властей, была положена идея народного суверенитета, и возникло понятие народного представительства. Само это понятие использовалось только в монархиях – как институт, от имени народа ограничивающий монаршую власть. В частности, теория народного представительства разрабатывалась в русском государственном праве и стала основой формирования российского органа народного представительства – Государственной Думы, существовавшей 1906-1917 годах. После свержения монархии указание на «народность» мало-помалу сошло на нет, поскольку другого носителя власти уже не обнаруживалось. Таким образом, сохранилась характеристика законодательного органа только как представительного. В отличие от иных органов, избираемых непосредственно населением, парламент отражает различные политические настроения в обществе, политическую структуру общества, представляя её на государственном уровне при принятии решений.

Поскольку представительство прошло определенный путь развития, можно говорить о его различных моделях. Если исходить из теории представительства, выраженной такими основными способами как доверительство (1), делегирование (2), возникшие еще в XVII-XVIII вв., когда политические партии не участвовали так активно в формировании власти, как позднее, мандат (3), пропорциональное представительство (4), то для России характерны последние два способа – мандат для советской России и пропорциональное представительство для постсоветской России.

Мандатная модель действует в системе отсутствия принципа политического плюрализма, здесь представительство осуществляется на индивидуальной основе или коллективной (при условии однопартийности). Если партия побеждает на выборах, то тем самым она получает мандат от общества, означающий одобрение ее предвыборной программы. Здесь главным является не отдельный депутат, а партия, поэтому избранный представитель должен быть верен политическому курсу своей партии, получившей большинство на выборах. В данном случае он несет ответственность не столько перед избирателями, сколько перед своей партией.

Модель пропорционального представительства должна в миниатюре отражать все слои общества (по социальному, территориальному, этническому и т.д. основаниям) в прямой пропорции к численности этих групп населения. Слабость этой модели состоит в сложном отражении всего множества социальных интересов, что влечет за собой установление каких-либо квот или строгого регламента.

Оригинальная теория представительных органов была создана в советской государственной-правовой доктрине. Органы, выражавшие народную волю – советы – считались полновластными органами, а деятельность органов государственного управления и суда были призваны воплощать в жизнь и контролировать исполнение решений советов.

До настоящего времени в мировой практике сохраняются различные подходы к деятельности законодательной власти. Согласно концепции верховенства парламента (отличительной черты государственного права Великобритании) законодательный орган может принять решение практически по любому вопросу. Его полномочия во внутригосударственном праве не подлежат никакому ограничению. Деятельность парламента в этих условиях не связана только функцией по принятию закона, но и расширяется за счет участия в определении государственной политики. Исполнительная власть при этом вправе осуществлять только те полномочия, которые ей определены в законе. В числе таких полномочий могут передаваться, в том числе, и права на издание в установленной области нормативных актов (делегированное законодательство).

Французский подход к правам парламента напротив состоит в установлении перечня вопросов, которые могут им рассматриваться и по которым могут приниматься законы. Фактически государственная политика остается вне пределов полномочий законодательного органа, и его деятельность сводится к утверждению законов.

В российском государствоведении не признается верховенство парламента, но его компетенция не ограничивается законодательством, а включает в себя учредительную, контрольную, бюджетную, представительскую (например, объявление амнистии или участие в международных отношениях) функции.

В ходе процесса перестройки и демократизации, начавшегося в СССР в конце восьмидесятых годов после первых альтернативных выборов народных депутатов СССР в 1989 и народных депутатов РСФСР в 1990 возникают новые конституционные проекты, предусматривающие создание в России полноценного профессионального парламента в традиционном для современных демократий понимании. В ряде проектов предполагалось назвать новый российский парламента по аналогии с практикой первого российского представительного органа 1906–1917 годов Государственной Думой. Именно это название фигурирует в проекте Конституции РФ, который разработала Конституционная комиссия. Однако сложный расклад сил на Съезде народных депутатов и Верховном Совете РФ не позволяли принять проект конституции и определиться со структурой и полномочиями нового парламента. В ходе событий осени 1993 Президент РФ, силовым путем прекратив деятельность Верховного Совета и Съезда народных депутатов РФ, вынес на референдум проект новой конституции, основой которого стал проект Конституционной комиссии. Согласно проекту парламентам России становилось Федеральное Собрание, состоящее из двух палат – Совета Федерации и Государственной Думы. Одновременно были назначены выборы Совета Федерации и Государственной Думы первого созыва. Таким образом, 12 декабря 1993 стал одновременно и днем избрания первой

Государственной Думы современной российской истории и днем ее институционализации как высшего законодательного органа страны.

Федеральное Собрание Российской Федерации – двухпалатный парламент России, состоящий из двух палат – Совета Федерации и Государственной Думы, учрежден указом Президента РФ, и впервые был избран 12 декабря 1993 года одновременно с проведением референдума о принятии новой Конституции. Согласно ст. 94 Конституции РФ Федеральное Собрание РФ является парламентом РФ, 12 декабря 1993 года обе палаты первого созыва, в соответствии с переходными положениями Конституции, были избраны всеобщим голосованием сроком на два года. После истечения этого срока Государственная Дума избирается на 4 года, а Совет Федерации формируется из руководителей регионов по должности (с осени 2000 года – из представителей региональных властей) на неограниченный срок.

Палаты парламента заседают раздельно, хотя ст. 100 предусмотрела и совместные заседания для «заслушивания посланий Президента Российской Федерации, посланий Конституционного Суда Российской Федерации, выступлений руководителей иностранных государств». Никаких совместных органов, кроме вспомогательных комиссий для предварительной выработки компромиссных предложений по конкретным законопроектам, палаты не создают и не принимают совместных постановлений.

## **20.2 Принципы и полномочия Федерального Собрания Российской Федерации**

В соответствии со ст. 99 Конституции РФ 1993г. Федеральное Собрание РФ является постоянно действующим органом. Двухпалатная структура его обуславливает и различие в компетенции этих палат.

Среди функций ФС РФ особенно выделены две: представительство народа и законодательство (ст. 94 Конституции РФ).

В качестве органа народного представительства деятельность Федерального Собрания РФ основана на следующих принципах:

- порядок избрания депутатов Государственной Думы и порядок формирования Совета Федерации закреплены Конституцией РФ;
- получение депутатами ФС РФ мандата на осуществление государственной власти через их избрание народом;
- право принятия федерального бюджета и контроля за его исполнением;
- право назначения выборов Президента РФ и право отрешения его от должности;
- право сдерживания деятельности Правительства РФ через выражение недоверия ему;
- право оказания влияния на процесс назначения судей высших судебных органов РФ.

Реализация этих принципов означает, что Федеральное Собрание России выражает волю народа в законах и иных актах совершенно самостоятельно, т.е. без контроля с какой бы то ни было стороны.

В целом, можно выделить три основных группы полномочий палат Федерального Собрания РФ, закрепленных конституционно: 1) относящиеся к исключительному ведению каждой из палат ФС, 2) связанные с организацией деятельности палат, 3) связанные с принятием федеральных законов.

В результате разделения полномочий между палатами российского парламента к исключительным полномочиям СФ можно отнести:

- регулирование федеративных отношений;
- назначение на должность судей Конституционного Суда, РФ, Верховного Суда РФ, Высшего Арбитражного Суда РФ, Генерального прокурора и т.д.

Некоторые полномочия Совета Федерации связаны с неординарными ситуациями: решение вопроса о возможности использования Вооруженных Сил РФ за пределами территории России; утверждение Указов Президента РФ о введении военного или чрезвычайного положения и т.п.

Государственной Думе предоставляется право участвовать в принятии решений, с помощью которых палата может влиять на осуществление государственной политики:

- дача согласия Президенту РФ на назначение Председателя Правительства РФ;
- решение вопроса о доверии Правительству РФ;
- назначение на должность и освобождение от должности Председателя Центрального Банка РФ;
- назначение на должность и освобождение от должности Председателя Счетной Палаты РФ, половины состава ее аудиторов, Уполномоченного по правам человека в РФ;
- назначение трети состава членов Центральной избирательной комиссии РФ;
- объявление амнистии;
- выдвижение обвинения против Президента РФ для отрешения его от должности.

Государственная Дума может выразить недоверие Правительству РФ большинством голосов от общего числа депутатов Государственной Думы. После выражения недоверия Правительству РФ Президент РФ вправе объявить об отставке Правительства РФ либо не согласиться с решением Государственной Думы. В случае если в течение трех месяцев Государственная Дума повторно выразит недоверие Правительству, Президент РФ либо объявляет об отставке Правительства, либо распускает Государственную Думу. Председатель Правительства РФ может самостоятельно поставить перед Государственной Думой вопрос о доверии Правительству РФ, если Государственная Дума отказывает в доверии, то Президент РФ в течение 7 дней принимает решение или об отставке Правительства, или о роспуске Государственной Думы.

В течение 14 дней после вступления в должность вновь избранного Президента РФ либо после отставки Правительства РФ или после отклонения Государственной Думой кандидатуры Председателя Правительства РФ Президент РФ вносит в Государственную Думу предложение о кандидатуре Председателя Правительства РФ, которое Государственная Дума рассматривает в течение недели со дня внесения кандидатуры на пост Председателя Правительства. В случае трехкратного отклонения представленных кандидатур Председателя Правительства Президент РФ самостоятельно назначает Председателя Правительства и распускает Государственную Думу, назначив новые выборы. Выборы нового состава Государственной Думы в случае ее роспуска назначаются таким образом, чтобы вновь избранная Государственная Дума собралась не позднее чем через четыре месяца с момента роспуска. Государственная Дума не может быть распущена в течение первого года своих полномочий (за исключением случая трехкратного отклонения кандидатуры Председателя Правительства), с момента выдвижения ею обвинения против Президента РФ до принятия соответствующего решения Советом Федерации, а также в период действия на всей территории РФ военного или чрезвычайного положения, в течение шести месяцев до окончания срока полномочий Президента РФ. Исполняющий обязанности Президента РФ не может принимать решений о роспуске Государственной Думы.

### **20.3 Порядок формирования палат Федерального Собрания Российской Федерации**

Порядок формирования палат ФС РФ регулируется не только Конституцией (стст. 95, 96), но и федеральными законами:

-Федеральный закон «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» от 24 июня 1999 (ранее действовал ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» от 21 июня 1995). Закон содержит некоторые нормы, относящиеся не только к самим выборам, но и к порядку осуществления полномочий парламента: о необходимости принятия перед каждыми выборами в Думу закона о схеме избирательных округов; о предоставлении Центризбиркомом финансового отчета о выборах палатам Федерального Собрания; о замещении вакантных мандатов депутатов, избранных по одномандатным округам и федеральным спискам;

- Федеральный закон «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» от 5 августа 2000 (ранее действовал ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» от 5 декабря 1995);

- Федеральный закон «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» от 18 мая 2005г. В соответствии с новым законом количество представляемых для регистрации кандидата, списка кандидатов, для назначения референдума подписей избирателей, участников референдума, собранных в поддержку кандидата, списка канди-

датов, инициативы проведения референдума, сможет превышать количество подписей, необходимое для регистрации не более чем на 5 процентов, а не на 25 как в настоящий момент. Также с 25 до 5 процентов сокращено количество недостоверных и (или) недействительных подписей избирателей, участников референдума, при котором не допускается регистрация кандидатов, списков кандидатов либо инициативной группы по проведению референдума.

Конституция РФ подробно не прописывает порядка избрания депутатов Государственной Думы, указывая лишь, что депутатом Государственной Думы может быть избран гражданин РФ, достигший 21 года и имеющий право участвовать в выборах (ст.97) и что порядок выборов утверждается федеральным законом. Основными документами, регламентирующими порядок выборов депутатов Государственной Думы РФ, являются вышеупомянутые федеральные законы от 24 июня 1999г. и 5 августа 2000г.

С момента своего учреждения в 1993 и по 2004 год Государственная Дума Федерального Собрания РФ избиралась по несвязанной смешанной мажоритарно-пропорциональной системе: 225 депутатов избирались по одномандатным мажоритарным округам по однотуровой системе относительного большинства и 225 депутатов – по пропорциональной системе с 5% барьером. Несвязанной эта система называется потому, что количество кандидатов выдвинутых той или иной партией в округах и одержавших победу, не сказывается на числе мест, полученных данной партией по пропорциональной системе (так, в 1995 ЛДПР получила 50 мест по спискам и только 1 по округу). Именно по такой системе проходили выборы Государственной Думы 1993, 1995, 1999 и 2003 годов. В декабре 1997 Президент РФ Б.Ельцин направил в Государственную Думу поправки к закону о выборах депутатов Государственной Думы, согласно которым предлагалось полностью отменить выборы по пропорциональной системе, и всех 450 депутатов Государственной Думы избирать по мажоритарной системе в 2 тура. Главными сторонниками этого проекта были депутаты, представляющие региональные политические элиты. Большинство фракций и групп высказались против этого проекта.

Согласно новому Федеральному закону «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» от 18 мая 2005г. (с указанием срока его вступления в силу – декабрь 2006г.) были внесены следующие изменения:

-все депутаты Государственной Думы ФС РФ избираются по федеральному избирательному округу пропорционально числу голосов избирателей, поданных за федеральные списки кандидатов;

-федеральные списки кандидатов выдвигаются только политическими партиями, которые в соответствии с ФЗ «О политических партиях» от 11 июля 2001 имеют право участвовать в выборах. При проведении выборов депутатов Государственной Думы создание избирательных блоков не предусматривается;

-общее число кандидатов, включенных в федеральный список, не может превышать 500 человек, которыми могут быть не только члены политической партии, выдвинувшей этот список, но и иные лица. Число таких лиц не

должно превышать 50 процентов от числа кандидатов, включенных в указанный список;

-федеральный список кандидатов может содержать общефедеральную часть, состоящую не более чем из трех кандидатов, и в обязательном порядке разбивается на региональные группы кандидатов. При этом каждая региональная группа должна соответствовать субъекту Российской Федерации или части его территории либо группе субъектов Российской Федерации.

-регистрация федеральных списков кандидатов осуществляется на основании подписей избирателей либо избирательного залога. В отличие от действующего порядка избирательный залог, внесенный после представления в Центральную избирательную комиссию РФ подписных листов, возвращается политической партии, равно как и подписные листы, представленные после внесения избирательного залога. Процедура сбора подписей, проверки подписных листов, регистрации федеральных списков кандидатов, а также требования, касающиеся избирательного залога, определены статьями 40-44, 65 Закона.

Порядок информационного обеспечения выборов депутатов Государственной Думы, в том числе проведения политическими партиями предвыборной агитации, не претерпел существенных изменений по сравнению с ныне действующим порядком.

Финансирование мероприятий, связанных с подготовкой и проведением выборов, осуществляется за счет средств федерального бюджета. Политические партии, выдвинувшие федеральные списки кандидатов, для финансирования своей избирательной кампании обязаны создавать избирательные фонды. Предельная сумма всех расходов из средств избирательного фонда политической партии составляет 260 млн. рублей.

По результатам выборов депутатов Государственной Думы к распределению депутатских мандатов допускаются федеральные списки кандидатов, каждый из которых получил 7 и более процентов голосов избирателей, при условии, что таких списков было не менее двух и что за эти списки подано в совокупности более 60 процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании; также предусматриваются случаи, когда к распределению депутатских мандатов допускаются федеральные списки кандидатов, не преодолевшие 7-процентный барьер. Если ни один из федеральных списков кандидатов не получил 7 и более процентов голосов избирателей либо все федеральные списки кандидатов получили в совокупности 60 и менее процентов голосов избирателей, выборы депутатов Государственной Думы признаются несостоявшимися.

Действие Федерального закона распространяется на выборы депутатов Государственной Думы созыва, избираемого после его вступления в силу.

Федеральный закон вступил в силу 7 декабря 2006 года, за исключением положения, устанавливающего, что в случае роспуска Государственной Думы созыва, действующего на день официального опубликования данного документа, настоящий Федеральный закон вступает в силу, а также признаются утратившими силу федеральные законы и отдельные положения федераль-



ных законов, регулирующих выборы депутатов Государственной Думы, со дня официального опубликования Указа Президента РФ о роспуске Государственной Думы указанного созыва.

Со дня прекращения полномочий Государственной Думы созыва, действующего на день вступления в силу настоящего Федерального закона, утрачивает силу Федеральный закон от 20 декабря 2002 N 175-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации».

Законом 1995 года было предусмотрено, что в Совет Федерации «входят по два представителя от каждого субъекта Российской Федерации: глава законодательного (представительного) и глава исполнительного органов государственной власти, по должности». В двухпалатном законодательном (представительном) органе субъекта Российской Федерации совместным решением обеих палат определяется его представитель в Совет Федерации.

Федеральный закон от 5 августа 2000 года предусматривал, что в Совет Федерации входят: а) представитель от законодательного (представительного) органа власти каждого субъекта Федерации, избираемый на срок однократно избранных депутатов этого органа, б) представитель от исполнительного органа власти каждого субъекта Федерации, назначаемый высшим должностным лицом региона на срок его полномочий. Представитель от двухпалатного законодательного (представительного) органа избирается поочередно от каждой палаты на половину срока полномочий соответствующей палаты.

Принятые весной 2005 года Федеральные законы «О порядке формирования Совета Федерации ФС РФ», «О статусе члена СФ и статусе депутата ГД ФС РФ») означают утрату силы п. 12 ст. 1 ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы ФС РФ». Теперь по-новому федеральному законодательству:

-запрещается досрочно отзывать членов из Совета Федерации,

-допускается досрочное прекращение полномочий члена СФ только по такому же перечню обстоятельств, который установлен в отношении депутата Госдумы, т.е. на основании письменного заявления о сложении своих полномочий при назначении на другую государственную должность, в случае утраты гражданства РФ и т.д.,

-полномочия члена СФ могут быть досрочно прекращены избравшим его органом государственной власти субъекта РФ по представлению председателя Совета Федерации. Однако орган государственной власти субъекта РФ вправе не рассматривать поступившее представление председателя верхней палаты о досрочном прекращении полномочий члена СФ.

Федеральный закон от 5 августа 2000 года устанавливает трехмесячный срок для избрания члена Совета Федерации вновь избранным органом государственной власти субъекта РФ, а также в случае досрочного прекращения полномочий сенатора, назначенного указанным органом ранее. При этом решения о досрочном прекращении полномочий должны направляться в Совет Федерации в пятидневный срок.

Данный Федеральный закон дополняется нормой, позволяющей вновь избранным органам государственной власти субъектов подтверждать полномочия ранее назначенных членов Совета Федерации по упрощенной процедуре.

### ***Вопросы для самопроверки знаний***

*Каковы особенности российского парламентаризма?*

*Какие модели представительства вам известны?*

*Что лежит в основе российского бикамерализма?*

*Каковы основные принципы деятельности ФС РФ?*

*Что можно отнести к исключительным полномочиям верхней палаты и что – к нижней?*

*Каков порядок формирования ГД ФС РФ?*

*Каков порядок формирования СФ ФС РФ?*

*Какие изменения претерпел порядок выборов в Госдуму ФС РФ в 2005-2006гг.?*

*Какие изменения претерпел порядок формирования СФ ФС РФ?*

*Какие избирательные системы были использованы на выборах ГД ФС РФ в декабре 2007 года и на выборах Президента РФ в марте 2008 года?*

## **21 Структура и внутренняя организация Федерального Собрания РФ**

### **21.1 Структура Государственной Думы**

Организационная структура Государственной Думы включает руководство Думы (Председатель ГД и его заместители), депутатские объединения (фракции и депутатские группы), также комитеты и комиссии, действующие на постоянной основе в течение всего срока созыва Государственной Думы.

Председатель Государственной Думы избирается большинством голосов от общего числа депутатов Государственной Думы при тайном голосовании на весь срок полномочий данного созыва. Основные функции Председателя ГД:

- ведет заседания палаты;
- ведает вопросами внутреннего распорядка палаты в соответствии с Конституцией РФ и Регламентом;
- организует работу Совета Госдумы;
- осуществляет общее руководство деятельностью Аппарата Госдум;
- назначает на должность и освобождает от должности руководителей Аппарата ГД;
- представляет палату во взаимоотношениях с Президентом РФ, Правительством РФ, Советом Федерации и иными организациями и должностными лицами;
- подписывает постановления Государственной Думы и т.д.

Число заместителей Председателя ГД определяется решением Думы. Заместители Председателя ГД, как и председатель ГД избираются большинством голосов от общего числа депутатов Думы. Они замещают Председателя во время его отсутствия, по его поручению ведут заседания палаты, координируют деятельность комитетов и комиссий Госдумы, решают другие вопросы внутреннего распорядка деятельности палаты в соответствии с Регламентом и распределением обязанностей между заместителями Председателя ГД.

Распоряжение о распределении обязанностей между заместителями Председателя издается самим Председателем Госдумы по согласованию с Советом ГД. В пределах своих должностных обязанностей заместители Председателя Госдумы вправе давать поручения структурным подразделениям Аппарата Госдумы.

Совет Государственной Думы создан для подготовки и рассмотрения организационных вопросов деятельности Госдумы (ст.13 Регламента Государственной Думы). В состав Совета Думы с правом решающего голоса входят Председатель ГД и руководители депутатских объединений. В работе Совета ГД участвуют с правом совещательного голоса заместители Председателя ГД и председатели комитетов ГД.

Совет ГД осуществляет важную работу по организации всей деятельности Госдумы, в частности:

- формирование проекта примерной программы законопроектной работы Думы на текущую сессию;
- принятие решения о включении законопроекта в примерную программу законопроектной работы на текущую сессию;
- формирование проекта календаря рассмотрения ГД вопросов на очередной месяц с указанием тематических блоков;
- подготовка проекта порядка работы ГД на очередное заседание;
- созывает в соответствии с законом внеочередные заседания палаты и определяет даты их проведения;
- назначение соответствующего комитета Госдумы ответственным за подготовку законопроекта, внесенного в ГД субъектом права законодательной инициативы;
- определение срока подготовки отзывов, предложений и замечаний (поправок) к законопроекту;
- принятие решения о проведении парламентских слушаний, о награждении Почетной грамотой Государственной Думы и т.д.

Совет Думы вправе возвращать законопроекта субъекту права законодательной инициативы, если им не выполнены требования статьи 104 (пп. 1 и 3) Конституции РФ или статьи 105 Регламента ГД. Однако Госдума вправе отменить решение своего Совета.

Для сбалансированной деятельности депутаты образуют фракции и депутатские группы в Госдуме, которые составляют депутатские объединения. Фракции формируются по принципу принадлежности к одной и той же партии. Они либо избраны по партийным спискам, либо выдвинуты партией по территориальным избирательным округам.

Независимые депутаты, не вошедшие во фракции, вправе создавать депутатские группы. И те, и другие подлежат регистрации и обладают равными правами. Разница – в необходимом числе депутатов при регистрации: депутатские группы численностью менее 35 депутатов не регистрируются. А для образования и регистрации фракций количество членов не имеет значения. Внутренняя деятельность депутатских объединений организуется ими самостоятельно. Регистрацию фракции осуществляет Временный секретариат ГД на основании сообщения Центризбиркома РФ о результатах выборов депутатов ГД. Регистрация депутатской группы осуществляется на основании письменного уведомления руководителя депутатской группы об образовании депутатской группы со всеми сопутствующими документами: протокол, письменные заявления и т.д.

По предложению фракций и депутатских групп избираются председатели и заместители председателей комитетов Госдумы. Таким образом, независимый депутат может получить тот или иной пост только, если его выдвинет какая-нибудь фракция или группа. Представители фракций и групп имеют преимущественное право на получении слова для выступлений, а также право на собственный, оплачиваемый из государственного бюджета, аппарат, численность работников которого связана с численностью депутатов во фракции или группе.

Депутат вправе был переходить из одного депутатского объединения в другое, независимо от того, по списку какого избирательного объединения он избран. В результате, нередко депутаты, избранные от одного избирательного объединения, в ходе созыва выходят из него и вступают в иные депутатские объединения, особенно часто это происходило с депутатами избранными от КПРФ и ЛДПР. Но по новому законодательству с 7 декабря 2006г. такие переходы для депутатов запрещены.

Совет Госдумы образует из числа депутатов палаты комитеты и комиссии Государственной Думы. Регламент ГД не предусматривает точного числа комитетов. Приблизительно их около 30: по законодательству и судебно-правовой реформе; по труду и социальной политике; по охране здоровья; по образованию и науке; по бюджету, налогам, банкам и финансам; по делам общественных объединений и религиозных организаций и т.д.

На постоянной основе функционирует мандатная комиссия, а по мере необходимости образуются временные комиссии.

К основным функциям Комитетов ГД ФС РФ относятся следующие функции:

- предварительное рассмотрение законопроектов и их подготовку к рассмотрению Госдумой;
- подготовка заключений по законопроектам и проектам постановлений, поступившим на рассмотрение Госдумы;
- подготовка запросов в Конституционный Суд РФ в соответствии с решением палаты;

- подготовка проектов постановлений Госдумы о направлении представителей Госдумы в Конституционный Суд Российской Федерации в соответствии с решением Совета ГД и поручением Председателя Госдумы;
- организация парламентских слушаний;
- предоставление заключений и предложений по соответствующим разделам проекта федерального бюджета;
- решение вопросов организации своей деятельности.

В комитетах обязаны состоять все депутаты, кроме председателя Думы, его заместителей и руководителей депутатских групп.

Госдума может создавать комиссии, деятельность которых ограничена определенным сроком или конкретной задачей. Численный состав каждого комитета и каждой комиссии определяется Госдумой, но не может быть, как правило, менее 12 и более 35 депутатов палаты. Традиционно наиболее многочисленным является комитет по бюджету, наименьшая численность депутатов отмечена в комитетах, созданных в процессе парламентского торга по требованиям конкретных фракций и групп (комитет по геополитике в ГД первого и второго созывов, созданный по инициативе ЛДПР, комитет по делам ветеранов, созданный по инициативе КПРФ и т.д.).

## **21.2 Статус депутата ГД ФС РФ и помощника депутата ГД ФС РФ**

Депутат – лицо, избранное электоратом соответствующего избирательного округа в представительный орган государственной власти или в представительный орган местного самоуправления на основе всеобщего, свободного, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

Депутат законодательного органа власти, представляя интересы избирателей, обладает в силу этого положения определенным правовым статусом. Статус депутата отчасти определяется тем, что депутат – это государственная должность, замещаемая в результате выборов. Кроме того, полномочия депутата обуславливаются выполнением им функции представителя. Наконец, депутат – член коллегиального органа государственной власти. Неверно считать, что депутат представляет голосовавших за него избирателей и даже что он является представителем территории того избирательного округа, по которому избран. Депутат является членом коллегиального органа, представляющего народ, однако именно вся коллегия представляет весь избирательный корпус. Каждый депутат представляет не часть, а всех избирателей и обладает правами в качестве члена парламента.

Совокупность полномочий депутата парламента охватывается понятием депутатского мандата. Наиболее сложным вопросом остается, что должен представлять депутат – волю или интересы избирателей. Даже толкование принципа народного суверенитета не дает ответа на этот вопрос. В рамки этого принципа укладывается концепция и императивного и свободного мандата.

При императивном мандате содержание деятельности депутата (решения, за которые он голосует при принятии решений парламентом) определяется желанием избирателей. Избиратели дают наказы или иным образом указывают,

как следует голосовать депутату по определенному вопросу, а в случае отклонения от их исполнения могут отозвать депутата. Воля избирателей может выражаться и в общих руководящих указаниях, которые однако не оставляют возможности для их неоднозначного толкования. Вместе с тем во многих случаях предусмотреть такие пожелания оказывается невозможным, принятие решений в коллегиальном органе подразумевает компромиссы и согласование позиций, будучи избран по списку какой-то политической партии, депутат должен руководствоваться её указаниями и т.д. Возможность предоставления самостоятельности депутату находит отражение в понятии свободного мандата. При свободном мандате депутат не связан желаниями избирателей, но обязан действовать в их интересах. Исходя из своих знаний и оценивая доступную ему, а не избирателям информацию, депутат сам определяет, в чем состоят эти интересы при принятии решений в парламенте. При этих условиях отзыв депутата невозможен.

В советском законодательстве был установлен императивный мандат, который считался особенностью социалистической демократии. Современное российское законодательство (ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» от 8 мая 1994 г.<sup>1)</sup>; ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» от 20 декабря 2002 г.) устанавливает принцип свободного мандата в представительных органах как федерального, так и регионального уровня. Сохраняется возможность в законодательстве субъектов РФ установить процедуру отзыва депутата, но не за несоблюдение наказов избирателей, а за допущенные им правонарушения в ходе осуществления депутатской деятельности.

Срок полномочий депутата устанавливается в конституции или законе. Он связан со сроком полномочий однократного избранного органа власти. Несмотря на то, что парламент является постоянно действующим органом, его функционирование связано с периодическим изменением его персонального состава. Поэтому общим правилом является прекращение полномочий предшествующего состава со дня первого заседания нового созыва. Поскольку полномочия депутата связаны с работой всего органа, момент возникновения его полномочий связан с началом и окончанием срока полномочий того созыва, в который он избран. Формирование палаты в неправомочном составе (если выборы в большинстве округов были признаны несостоявшимися или недействительными) не влечет возникновения полномочий у избранных депутатов. Даже теми правами, которые напрямую не связаны с работой органа в целом (например, прием избирателей), депутат не обладает до формирования всего состава. Исключение составляет порядок возникновения полномочий депутата, избран-

---

<sup>1)</sup> В ред. федеральных законов от 05.07.1999 N 133-ФЗ, от 12.02.2001 N 9-ФЗ, от 04.08.2001 N 109-ФЗ, от 09.07.2002 N 81-ФЗ, от 25.07.2002 N 116-ФЗ, от 10.01.2003 N 8-ФЗ, от 30.06.2003 N 86-ФЗ, от 22.04.2004 N 21-ФЗ, от 19.06.2004 N 53-ФЗ, от 22.08.2004 N 122-ФЗ, от 16.12.2004 N 160-ФЗ, от 09.05.2005 N 42-ФЗ, от 06.07.2006 N 105-ФЗ, от 25.07.2006 N 128-ФЗ, от 30.12.2006 N 277-ФЗ, от 30.01.2007 N 8-ФЗ, от 02.03.2007 N 24-ФЗ, от 12.04.2007 N 48-ФЗ.

ного на дополнительно проведенных выборах. Его полномочия возникают с момента официального опубликования решения об избрании.

Помимо обычного порядка прекращения полномочий (в связи с избранием нового состава или роспуском того, в который депутат был избран), возможно досрочное их прекращение – в случае добровольной отставки, несоблюдение ограничений, связанных со статусом депутата и объективных причин (смерть, признание недееспособным). В случае появления обстоятельств досрочного прекращения полномочий решение о прекращении полномочий принимается соответствующей палатой.

Элементами правового статуса депутата являются его права (полномочия), а также формы и гарантии депутатской деятельности.

*Права депутата* связаны в первую очередь с получением необходимой для его деятельности информации: право направления писем и запросов в органы исполнительной власти и иные государственные органы (различают депутатский запрос, подаваемый от имени одного депутата, и парламентский запрос, утверждаемый палатой парламента), право задавать вопросы руководителям этих органов, приглашенным на заседание парламента и т.д.

*Формы депутатской деятельности* включают как участие в работе всего органа (в заседании палаты, комитетов и комиссий, депутатских объединений с правом решающего голоса, депутатских слушаниях), выполнение поручений палаты, подготовка проектов решений (включая право законодательной инициативы).

*Гарантии депутатской деятельности* складываются из социальных, организационных гарантий, депутатского индемнитета<sup>1)</sup>.

Пребывание депутата на государственной должности связано с запретом заниматься иной оплачиваемой деятельностью, поэтому статус депутата связан с предоставлением ряда социальных гарантий. Это должностной оклад, пенсионное, медицинское и прочее обеспечение, обязательное государственное страхование на случай причинения вреда их здоровью и имуществу, заболевания или потери трудоспособности, обеспечение жильем в Москве.

Организационные гарантии обеспечивают необходимые условия работы и предусматривают обязанность органов исполнительной власти предоставлять транспорт, помещения, средства связи и т.д. Для обеспечения деятельности депутата ему предоставляются помощники – государственные служащие соответствующего законодательного органа власти.

---

<sup>1)</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 12 апреля 2002 г. № 9-П «По делу о проверке конституционности положений статей 13 и 14 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина А.П. Быкова, а также запросами Верховного Суда Российской Федерации и Законодательного Собрания Красноярского края» и др.

### 21.3 Институт помощника депутата федерального парламента России

Правовой институт помощника депутата Государственной Думы в посткоммунистической России известен свыше десяти лет. Так, в соответствии с Законом РСФСР «О статусе народного депутата РСФСР» народный депутат, избранный от территориального избирательного округа, был вправе иметь до трех помощников, а депутат, избранный от национально-территориального избирательного округа, – до пяти помощников. В мае 1992 года Верховным Советом Российской Федерации было утверждено Положение о помощниках народного депутата РСФСР. Правовой статус помощника того времени заметно отличался от нынешнего статуса помощника депутата Государственной Думы: объем выполняемых поручений был не столь обширен, а сама работа осуществлялась, как правило, в избирательных округах. Народный депутат не мог иметь помощников по работе в Верховном Совете. Помощники либо совмещали свою деятельность с основной работой, либо просто состояли в штате своего предприятия, учреждения, организации, если работа помощника была основным видом их трудовой деятельности.

С образованием нового российского парламента – Федерального Собрания – и изменением статуса самого депутата, теперь осуществляющего свою деятельность в Государственной Думе на профессиональной и постоянной основе, роль помощников депутата существенно возросла. В частности, изменился также и их статус, увеличилась численность, возросли требования к лицам, принимаемым на работу в качестве помощника парламента.

Помощник депутата – это лицо, оказывающее содействие депутату в его депутатской деятельности. Правовое положение помощника депутата любого уровня определяется обычно законом (федеральным либо законом субъекта Федерации), на основании которого принимаются иные нормативные акты, конкретизирующие порядок осуществления помощником депутата своих полномочий. Для помощника депутата Государственной Думы таким законом является Федеральный закон от 5 июля 1999 г. № 133-ФЗ, содержащий новую редакцию Федерального закона «О статусе депутата Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», который действовал с мая 1994 г. Надо сказать, что внесенные в закон изменения коснулись не только его содержания, но и названия, поскольку, согласно российской Конституции понятие «депутат Совета Федерации» распространяется лишь на состав верхней палаты первого созыва (1994–1995 гг.). В настоящее время этот Федеральный закон называется «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации».

Данный Закон наряду с определением основных прав и обязанностей помощника депутата, довольно подробно регламентирует условия его деятельности, порядок приема на работу и увольнения, а также условия и порядок оплаты труда помощника, работающего по трудовому договору. Прежде всего, Закон устанавливает, что помощником депутата Государственной Думы может



быть только гражданин Российской Федерации. Такое требование обусловлено целым рядом обстоятельств, главное из которых – специфика деятельности помощника депутата. Он призван оказывать содействие избранному представителю народа, уполномоченному осуществлять в федеральном органе государственной власти законодательные и иные полномочия.

Несмотря на единую направленность деятельности помощников, их правовое положение не одинаково и зависит от условий осуществления ими своих полномочий. Согласно Федеральному закону помощники депутата могут работать на основании трудового договора (контракта) либо на общественных началах. При этом те из них, кто работает по трудовому договору, вправе исполнять свои обязанности как на постоянной основе, так и по совместительству. Депутат Государственной Думы может иметь не более пяти помощников, работающих по трудовому договору. В их число входят и помощники по работе в Государственной Думе, которых не должно быть более двух. Что касается помощников депутата на общественных началах, то их численный состав также ограничен (что ранее не было предусмотрено) и не может превышать тридцати человек. Таким образом, депутат Государственной Думы вправе иметь в общей сложности до 35 помощников, двое из которых, как уже отмечалось, могут работать в Государственной Думе, а остальные оказывают содействие депутату на местах – в избирательном округе (если депутат избран по одномандатному округу), либо в установленном соответствующей депутатской фракцией субъекте Федерации (если депутат избран по общефедеральному округу). Информация о помощниках депутата (данные о количественном и персональном составе, включая сведения об образовании, трудовой и профессиональной деятельности) подлежит опубликованию в официальном издании Федерального Собрания.

Помощнику депутата выдается удостоверение – основной документ, подтверждающий его полномочия. В удостоверении, помимо фамилии, имени и отчества помощника, указываются фамилия, имя и отчество депутата Государственной Думы, помощником которого он является, а также место его (помощника) работы – Государственная Дума, избирательный округ или субъект Федерации.

Образцы удостоверений помощников депутатов утверждаются Председателем Государственной Думы, а сами удостоверения оформляются по представлению депутата и подписываются Руководителем Аппарата Государственной Думы. В зависимости от места работы помощника удостоверение ему выдается либо Государственной Думой, либо исполнительным органом субъекта Российской Федерации. В случае досрочного прекращения помощником своих полномочий он обязан возвратить удостоверение тому депутату, чьим помощником являлся, для передачи его в соответствующий государственный орган.

## 21.4 Структура и внутренняя организация Совета Федерации Федерального Собрания РФ

Структура во многом напоминает структуру ГД ФС: она состоит из Председателя СФ, его заместителей, Аппарата СФ, членов СФ, комитетов и комиссий.

Председатель Совета Федерации и его заместители избираются из числа членов Совета Федерации путем тайного голосования, причем необходимо набрать больше половины голосов от общего числа членов Совета Федерации.

Основные функции Председателя СФ ФС РФ:

- разрабатывает проект повестки дня очередного заседания СФ ФС;
- созывает внеочередные заседания палаты (по требованию Президента РФ, правительства субъекта РФ или одной пятой от общего числа членов Совета Федерации);

- ведет заседания палаты;

- ведает внутренним распорядком деятельности палаты;

- направляет в соответствующие комитеты и комиссии законы, принятые Государственной думой, а также законопроекты, которые от имени Совета Федерации предполагается внести в Государственную думу;

- организует проведение парламентских слушаний и т.д.

Совет Федерации действует в соответствии со своим Регламентом от 30 января 2002г. с последующими поправками. В нем предусматривается, что деятельность Совета Федерации основывается на принципах коллективного, свободного обсуждения и решения вопросов, заседания проводятся открыто, а гарантии прав и свобод членов Совета Федерации устанавливаются Конституцией РФ и действующим законодательством.

Регламент подробно регулирует деятельность комитетов и комиссий, которые готовят заключения по принятым Государственной думой законам, разрабатывают и предварительно рассматривают законопроекты, подготовленные для внесения в Государственную думу, организуют проведение парламентских слушаний, решают вопросы организации деятельности палаты и т.д. Численный состав каждого комитета определяется самой палатой, но он не может быть менее 10 человек, в комитеты входят все члены Совета Федерации, за исключением председателя и его заместителей. Заседание комитета правомочно, если на нем присутствует больше половины его численного состава. Комитет осуществляет свою деятельность на основе свободного обсуждения и гласности. Решения принимаются путем голосования большинством присутствующих членов комитета.

Специфика комиссий, создаваемых Советом Федерации, заключается в том, что их деятельность ограничивается определенным сроком или решением конкретной задачи. Комиссии носят временный характер, срок их полномочий, задачи и персональный состав определяются постановлением палаты.

Регламент закрепляет порядок голосования и принятия решений самим Советом Федерации. Решения Совета Федерации принимаются на его заседаниях открытым или тайным голосованием, причем открытое голосование мо-

жет быть поименным. Решение считается принятым, если за него проголосовало более половины от общего числа членов Совета Федерации, если иное не предусмотрено Регламентом, когда требуется квалифицированное большинство в две трети или три четверти общего состава членов Совета Федерации. Решения по процедурным вопросам принимаются простым большинством от присутствующих членов палаты. Большое значение имеет положение Регламента, в соответствии с которым каждый член Совета Федерации осуществляет лично свое право на голосование, а отсутствующий во время голосования не вправе передать кому-либо свое право на осуществление голосования или подать свой голос после завершения голосования.

Важным элементом структуры верхней палаты российского парламента является его аппарат – Аппарат СФ ФС РФ. В соответствии со ст. 96 Регламента СФ положение об аппарате утверждается Советом Федерации по представлению Председателя СФ, а структура аппарата непосредственно Председателем СФ. Положение об Аппарате Совета Федерации утверждалось за время существования Федерального Собрания неоднократно. Практически два первых года работы Совета Федерации, депутаты которого были избраны всеобщими, прямыми выборами, ушло на отработку оптимальной модели функционирования его Аппарата, что во многом было связано со становлением новой двухпалатной структуры российского парламента, с поисками наиболее адекватных форм работы Совета Федерации, с отработкой взаимодействия с другими государственными органами. Правда, переход Совета Федерации в начале 1996 года к новому способу формирования и деятельности потребовал изменения работы Аппарата, решения им иных по сравнению с предыдущим периодом задач. В связи с новыми изменениями в 2000 году порядка формирования Совета Федерации также потребовались и определенные коррективы в структуре и порядке работы Аппарата палаты. Вместе с тем Совет Федерации на протяжении всей своей истории избегал коренных перестроек Аппарата<sup>1)</sup>.

В структуру Аппарата Совета Федерации входят:

- руководитель Аппарата;
- первый заместитель;
- заместитель Руководителя Аппарата – начальник Управления делами;
- секретариаты Председателя Совета Федерации и его заместители;
- секретариаты Руководителя Аппарата Совета Федерации и его заместители;
- Аппарат комитетов и постоянных комиссий;
- Управление пресс-службы;
- Управление международных связей;
- Управление кадров и государственной службы;
- Правовое управление;
- Аналитическое управление;
- Управление информационных технологий;

---

<sup>1)</sup> Усе, А. Реформы парламенту нужны, но не каждый понедельник...// Российская Федерация сегодня. - 2003.- № 21.-С.14.

- организационное управление;
- Управление делопроизводства;
- Финансовое управление;
- Управление делами.

Подразделения Аппарата Совета Федерации обладают определенными функциями. Аналитическое управление призвано обеспечивать членов Совета Федерации аналитическими материалами по проблемам развития общества, требующим законодательного регулирования, а также эффективности законодательного процесса, готовить тематические бюллетени и вестники, обобщать отечественный и зарубежный опыт, разрабатывать для парламентариев практические рекомендации по совершенствованию работы палаты.

Правовое управление осуществляет правовую и лингвистическую экспертизы законопроектов, проектов постановлений Совета Федерации, производят правовое сопровождение заседаний палат, оказывают правовое содействие членам Совета Федерации.

Управление делами осуществляет финансовое, материально-техническое и иное обеспечение деятельности палат.

Управление делопроизводства организует ведение единой системы делопроизводства, документационно-техническое обслуживание заседаний.

Управление информационных технологий осуществляет информационно-технологическое и телекоммуникационное обеспечение работы членов Совета Федерации.

Управление кадров и государственной службы ведет кадровую работу с парламентариями, их помощниками и работниками Аппарата Совета Федерации, консультирует их по вопросам государственной службы, осуществляет комплекс специальных работ в палате, оформляет и выдает удостоверения.

Управление международных связей обеспечивает работу официальных делегаций палаты, участвует в разработке и реализации программ межпарламентских связей, осуществляет паспортно-визовое обеспечение командировок членов Совета Федерации и работников Аппарата за границу.

Управление пресс-службы осуществляет оперативное распространение официальной информации о деятельности Совета Федерации, ведет организационную работу с парламентскими журналистами, производит их аккредитацию, организует пресс-конференции и т.д.<sup>1)</sup>

Совет Федерации обладает довольно широкими полномочиями и играет важную роль в осуществлении государственной власти в Российской Федерации. Его полномочия закреплены в нескольких статьях Конституции РФ (102, 105, 106, 108), а также – регламентом СФ.

Поскольку Совет Федерации является частью парламента, то важнейшая область его деятельности - законодательная. Он обладает правом законодательной инициативы, т.е. правом внесения законопроектов в Государствен-

---

<sup>1)</sup> Парламентское право России: учебное пособие / под. ред. Т. Я. Хабриевой. М.: Юристъ, 2003. С.-385.

ную думу, причем это право принадлежит как Совету Федерации в целом, так и его отдельным депутатам. Кроме того, Совет Федерации рассматривает законы, одобренные Государственной думой, и принимает по ним решения. Закон считается одобренным Советом Федерации в двух случаях - если за него проголосовало более половины общего числа членов Совета Федерации или если в течение 14 дней после получения закона из Государственной думы Совет Федерации не рассмотрел этот закон. В этом случае закон считается принятым автоматически без рассмотрения. В случае отклонения федерального закона Советом Федерации создается согласительная комиссия из депутатов обеих палат для преодоления возникших разногласий, после чего федеральный закон подлежит повторному рассмотрению Государственной думой. Но есть группа законов, по которым Совет Федерации обязан высказать свое мнение и которые не могут быть одобрены без обсуждения. Этот перечень указан в ст. 106 Конституции РФ.

Обязательному рассмотрению в Совете Федерации подлежат принятые Государственной Думой федеральные законы по таким вопросам, как:

- федерального бюджета; федеральных налогов и сборов;
- финансового, валютного, кредитного, таможенного регулирования;
- денежной эмиссии;
- ратификации и денонсации международных договоров РФ;
- статуса и защиты государственной границы Российской Федерации;
- войны и мира.

Совет Федерации решает важнейшие вопросы, связанные с деятельностью Президента, его вступлением и пребыванием в должности. Он утверждает указы Президента о введении военного положения, чрезвычайного положения, назначает дату выборов нового Президента, отрешает президента от должности в случае подтверждения выдвинутых Государственной думой обвинений против Президента. К ведению Совета Федерации также относится утверждение изменения границ между субъектами Российской Федерации, решение вопроса о возможности использования вооруженных сил Российской Федерации за пределами ее территории.

Полномочия СФ условно можно разделить на три группы. Первая относится к ведению комитетов и комиссий решение вопросов, связанных непосредственно с законопроектной работой: разработка и предварительное рассмотрение законопроектов и поправок по вопросам своего ведения; подготовка заключений по одобренным ГД и переданным на рассмотрение СФ проектам законов РФ о поправках к Конституции РФ, ФКЗ, ФЗ; рассмотрение федеральных и региональных целевых программ по вопросам своего ведения и их исполнения и т.д.

Вторую группу полномочий можно охарактеризовать как организационные: участие в международном сотрудничестве по вопросам своего ведения; организация и проведение парламентских слушаний, «круглых столов», подготовка и проведение «правительственного часа» на заседании СФ ФС РФ и т.д.

Третью группу вопросов составляют полномочия кадрового характера: назначение на должность судей Конституционного суда РФ, Верховного суда

РФ, Высшего арбитражного суда РФ; назначение и освобождение от должности Генерального прокурора РФ; назначение на должность и освобождение от должности заместителя председателя Счетной палаты и половины состава ее аудиторов и т.д.

В структуру Совета Федерации ФС РФ, так же как и в ГД ФС РФ, входят комитеты и комиссии. Регламент Совета Федерации, принятый 30 января 2002 года, расширил число комитетов с одиннадцати до шестнадцати. Это следующие по профилю работы и наименованию комитеты:

- по конституционному законодательству;
- по судебно-правовым вопросам; по обороне и безопасности;
- по бюджету;
- по финансовым рынкам и денежному обращению;
- по международным делам;
- по делам Содружества Независимых Государств;
- по делам Федерации и региональной политике;
- по вопросам местного самоуправления;
- по социальной политике;
- по экономической политике, предпринимательству и собственности;
- по промышленной политике;
- по природным ресурсам и охране окружающей среды;
- по аграрно-продовольственной политике;
- по науке, культуре, образованию, здравоохранению и экологии; по делам Севера и малочисленных народов<sup>1)</sup>.

Комитеты и постоянные комиссии Совета Федерации – постоянно действующие органы палаты. Комитеты и постоянные комиссии создаются в целях разработки базовых, концептуальных предложений по реализации конституционных полномочий Совета Федерации, предварительного рассмотрения одобренных Государственной Думой и переданных на рассмотрение Совета Федерации проектов законов РФ о поправках к Конституции РФ, федеральных конституционных законов, принятых Государственной Думой и переданных на рассмотрение Совета Федерации федеральных законов, а также других вопросов, отнесенных к ведению Совета Федерации Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами. Отличие комитетов от постоянных комиссий весьма условно. Можно, пожалуй, отметить, что полномочия комитетов носят, как правило, отраслевой, а комиссий – межотраслевой и организационный характер.

Вместо одной постоянной комиссии в Совете Федерации образовано семь. К существовавшей ранее комиссии по Регламенту и организации парламентской деятельности добавились такие комиссии как: по контролю за обеспечением деятельности Совета Федерации; по методологии реализации конституционных полномочий Совета Федерации; по взаимодействию со Счетной

---

<sup>1)</sup> См.: Горобец, В.Д. Система комитетов и комиссий палат Федерального Собрания // Государство и право.-1998.- № 8.- С.33.

палатой; по делам молодежи и спорту; по информационной политике; по естественным монополиям.

Статус члена СФ ФС РФ регулируется, прежде всего, ст. 4 Регламента СФ ФС РФ, а также ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной думы Федерального Собрания РФ» (с изменениями от 12 февраля, 4 августа 2001 г., 9, 25 июля 2002 г., 10 января 2003 г.).

Мандат члена СФ имеет некоторые особенности, связанные с природой данной палаты ФС РФ. С одной стороны, он не избирается населением непосредственно, а избирается/назначается органами государственной власти конкретного субъекта РФ, и призван представлять его интересы. В этой связи член СФ жестко связан «наказами» органа его избравшего/назначившего и не обладает такой свободой волеизъявления, как депутат ГД ФС. С другой стороны, СФ в целом призван представлять интересы не только субъектов РФ, но и общенациональные интересы, которые должны быть приоритетными для членов СФ<sup>1)</sup>.

Ряд предусмотренных законодательством прав членов СФ направлен на обеспечение реализации своих полномочий:

- член Совета Федерации имеет право избирать и быть избранным на выборные должности и в органы Совета Федерации,

- он обладает правом законодательной инициативы, которое он реализует в соответствии с законодательством Российской Федерации,

- член Совета Федерации принимает личное участие в заседаниях Совета Федерации и совместных заседаниях палат Федерального Собрания Российской Федерации, в заседаниях комитетов, комиссий палаты; пользуется при голосовании правом решающего голоса по всем вопросам, рассматриваемым Советом Федерации, комитетом (комиссией) палаты, членом которого он является.

- вправе участвовать в обсуждении всех вопросов, рассматриваемых на заседаниях палаты, комитетов, комиссий Совета Федерации и на парламентских слушаниях, обращаться с вопросами к членам и представителям Правительства Российской Федерации, иным лицам, приглашенным на заседание палаты, выступать с обоснованием своих предложений при обсуждении вопросов, относящихся к ведению палаты, и по порядку голосования,

- вправе запрашивать и получать информацию (в том числе на машиночитаемых носителях), необходимую для осуществления его деятельности в Совете Федерации, документы, принятые палатами Федерального Собрания Российской Федерации и их органами,

- обладает неприкосновенностью в течение всего срока своих полномочий в соответствии с Конституцией Российской Федерации и Федеральным за-

---

<sup>1)</sup> См.: Кравец, А.И. Правовой статус депутатов Государственной Думы и выборных членов Государственного совета в свете теории народного представительства // Журнал российского права. - 2000. - № 8.

коном «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»,

-вопрос о лишении члена Совета Федерации неприкосновенности рассматривается палатой по представлению Генерального прокурора Российской Федерации.

Совет Федерации, в отличие от Государственной думы, не может быть досрочно распущен ни по каким основаниям, и общий срок его полномочий не установлен. Он зависит от сроков, на которые избираются законодательные органы власти субъектов РФ и главы исполнительной власти этих субъектов.

### ***Вопросы для самопроверки знаний***

*Что включает в себя структура ГД ФС РФ?*

*Каковы основные функции Председателя Госдумы?*

*Каковы полномочия Совета Госдумы?*

*Что входит в понятие «депутатские объединения»?*

*Кто регистрирует депутатские фракции в ГД ФС?*

*Назовите несколько известных вам комитетов ГД ФС РФ.*

*Каковы основные функции комитетов Госдумы?*

*Дайте определение понятию депутата Госдумы.*

*Каков статус депутата Госдумы?*

*В чем состоит отличие свободного мандата от императивного?*

*Каков статус помощника депутат Госдумы?*

*Каков порядок досрочного прекращения депутатской деятельности?*

*Каковы полномочия, формы и гарантии деятельности депутата?*

*Какими нормативными актами регулируется статус помощника депутата Госдумы?*

*Что входит в структуру СФ ФС РФ?*

*Каковы основные функции Председателя СФ ФС РФ?*

*Что представляет собой регламент СФ ФС РФ?*

*Какова функция аппарата СФ ФС РФ?*

*Каковы основные полномочия СФ ФС РФ?*

*Какие комитеты по профилю работы и наименованию в СФ ФС вам известны?*

*Какова природа мандата члена Совета Федерации ФС РФ?*

*В чем состоят полномочия члена СФ ФС РФ?*

## **22 Законодательный процесс**

### **22.1. Понятие и принципы законодательного процесса**

Законодательный процесс – установленный (конституцией) порядок принятия законов, состоящий из нескольких стадий: законодательная инициатива, обсуждение законопроекта, принятие закона и его опубликование.

Центральной идеей законодательного процесса является принцип равновесия трех основных субъектов законотворчества – ГД ФС РФ, СФ ФС РФ и



Президента РФ. Все они участвуют в процессе лишь в той мере, в какой это установлено Конституцией (ст. 105,107). Благодаря именно этому балансу обеспечивается принятие взвешенных и устраивающих общество решений. Иногда поддерживать это равновесие не просто, поскольку разделение полномочий не отменяет естественной конкуренции различных институтов власти.

Логика законодательного процесса предполагает не только сотрудничество, но и конфликт. Каждый из этих трех элементов способен выступить противовесом двум другим. Так бывает каждый раз, когда хотя бы один из субъектов законотворчества не разделяет идею и принципы закона, а также по-своему оценивает последствия его принятия. В каждом случае это недовольство выражается по-своему:

-Государственная Дума имеет право отклонить законопроект, затормозив процесс в самой начальной стадии,

-Совет Федерации может не одобрить закон, принятый Государственной Думой,

-Президент РФ вправе отклонить законопроект, благополучно прошедший через обе палаты парламента.

Таким образом, можно сказать, что законодательный процесс – это процесс принятия, одобрения и обнародования законов Российской Федерации тремя его участниками: Государственной Думой, Советом Федерации и Президентом РФ.

Общество, называющее себя гражданским, относится к законодательному процессу довольно строго. Появление нового закона обставляется целым набором требований, соблюдение которых свидетельствует о «доброкачественности» законотворчества. Первым и основополагающим следует считать *принцип легализма*, означающий законность только тех нормативных актов, которые приняты с соблюдением строго фиксированных процедур. Формально воля законодателя не знает ограничений – он может принимать законы по своему усмотрению. Именно поэтому важна роль процедуры. Неукоснительное следование принципу легализма позволяет обществу самым непосредственным образом влиять на формирование воли законодателя на всех этапах, от внесения законодательной инициативы и до обнародования закона.

Не менее важным принципом в работе законодателя оказывается *коллективность*. В процессе рождения закона ни одно решение не принимается единолично. Утверждение этого правила не столь очевидно, как на первый взгляд кажется. История знает не мало примеров, когда воля избранного народом парламента узурпировалась небольшой группой людей. Сегодня все решения в ФС принимаются депутатами большинством голосов, будь то на уровне фракции, комитета или же пленарного заседания.

В Конституции РФ 1993 года в ст. 13 установлен принцип *политического многообразия и многопартийности*, который должен обеспечивать реализацию интересов множества общественных и политических движений и партий. Принцип политического многообразия означает, что носитель любых представленных в парламенте политических взглядов имеет право выразить свое мнение в законотворческом процессе.

*Принцип открытости* процесса принятия и подготовки законов. Например, в ГД предыдущего созыв были аккредитованы 1491 журналист, а в ГД нынешнего созыва – 829 журналистов.

## 22.2 Стадии законодательного процесса

*Законодательная инициатива* – это официальное внесение законопроекта в законодательное учреждение в соответствии с установленной процедурой.

Субъектами права законодательной инициативы являются согласно п.1ст.104: Президент РФ, Федеральное Собрание (депутаты и члены), Правительство РФ, законодательные (представительные) органы субъектов Российской Федерации. Они могут вносить законопроекты по всем вопросам, отнесенным Конституцией к собственному ведению Федерации, а также к совместному ведению Федерации и ее субъектов.

Кроме того, правом законодательной инициативы обладают высшие суды России – Конституционный Суд, Верховный Суд и Высший Арбитражный Суд. В отношении судов данное право имеет ограничения, т.е. использовать его судебные органы могут только по вопросам своей компетенции.

Мотивы наделения правом законодательной инициативы именно этих, а не каких-то иных, лиц и органов государственной власти обусловлены вполне очевидным обстоятельством: они имеют самое непосредственное отношение к решению важнейших общегосударственных задач. Что же касается общественных структур, а также отдельных граждан, лишенных данного права, то они могут вносить свои инициативные законопроекты и предложения по совершенствованию законодательства только через посредников – уполномоченных на то субъектов.

Надо отметить, что в сравнении с Конституцией России 1978г. перечень субъектов законодательной инициативы сократился. Сегодня из него исключены постоянные комитеты и комиссии обеих палат парламента, Генеральный прокурор, а также общероссийские общественные организации.

Субъект законодательной инициативы не может ограничиться лишь предложением о принятии соответствующего закона. Инициатива должна быть оформлена в виде законопроекта. Внесению законопроекта в парламент предшествует весьма длительная и напряженная работа: подготовка текста, точных формулировок их адекватное использование и т.д. Поэтому для подготовки законопроектов необходима помощь специалистов, экспертов различных профильных учреждений. Так, например, разработка законопроектов, вносимых Правительством, как правило, осуществляется соответствующими министерствами или специальными рабочими группами.

Содержание права законодательной инициативы можно свести к следующим возможностям: а) внесение в Госдуму проекта закона; б) внесение в Госдуму поправок к законопроекту.

Проекты законов по форме могут быть:

-проектами законов о поправках к Конституции:

- проектами новых ФКЗ и ФЗ;
- проектами законов о внесении изменений и дополнений в действующие ФЗ, либо о признании этих законов утратившими силу;
- проектами законов о неприменении на территории РФ актов законодательства СССР.

Законодательные инициативы могут быть внесены только в ГД. Это обусловлено тем, что, разграничивая компетенцию обеих палат, Конституция отнесла процесс принятия законов к ведению нижней палаты, предоставив верхней палате – Совету Федерации право одобрить или отклонить принятый Государственной Думой закон.

Регламент палаты закрепляет перечень сопроводительных документов к законопроекту: текст законопроекта должен иметь форму готового закона, к нему должна прилагаться пояснительная записка, содержащая концепцию закона; финансовое обоснование и т.д.

Подготовка законодательных инициатив осуществляется соответствующим субъектом права законодательной инициативы. Например, порядок подготовки президентских законодательных инициатив определен специальным Положением «О порядке взаимодействия Президента Российской Федерации с палатами Федерального Собрания Российской Федерации в законотворческом процессе», утвержденным Указом Президента от 13 апреля 1996г. Разработкой таких законопроектов занимается исполнительный аппарат Президента, в частности, Администрации Президента. Материал для их работы содержится в предложениях органов государственной власти (как федеральных, так и субъектов Федерации), органов местного самоуправления, а также общественных объединений и отдельных граждан. На завершающей стадии окончательный текст законопроекта готовится Главным государственно-правовым управлением Президента.

Президент России обладает преимуществом перед прочими субъектами законодательной инициативы – его законодательные предложения могут быть заявлены в качестве первоочередных. И хотя действующая Конституция, в отличие от прежней, не содержит соответствующей нормы, парламент, следуя сложившейся практике, обычно рассматривает их вне очереди.

Президент, члены Совета Федерации и депутаты Государственной Думы лично принимают решение о выступлении с законодательной инициативой. Все прочие структуры, обладающие таким правом, принимают данное решение коллегиально. В этих случаях вопрос о выступлении с законодательной инициативой рассматривается соответственно на заседании Совета Федерации, Правительства, законодательного (представительного) органа субъекта Федерации и высшего судебного органа согласно регламенту каждого из них, а решение оформляется соответствующим правовым актом. Законопроекты, вносимые депутатами Государственной Думы и членами Совета Федерации, должны быть именованными.

Конституция и законодательство РФ не устанавливают, по каким конкретно вопросам законодательная инициатива осуществляется по преимуществу Президентом, а по каким – Правительством и парламентариями. Исключе-

ние составляет лишь проект закона о федеральном бюджете, представление которого является прерогативой Правительства. Допускается и совместная законодательная инициатива (например, Президента и Правительства, или других ее субъектов), требующая высокого уровня согласованности в законодательном процессе между субъектами права законодательная инициативы. С этой целью в ноябре 1994 г. была образована специальная комиссия по координации законодательной деятельности. Задуманная как орган, объединяющий усилия субъектов законодательной инициативы по реализации положений новой Конституции, комиссия пока не смогла решить эту задачу.

При внесении финансовых законопроектов (налоговых законопроектов, связанных с финансовыми обязательствами государства), а также иных, предусматривающих расходы из федерального бюджета, необходимо заключение Правительства. При этом отрицательное заключение отнюдь не означает, что законопроект нужно прятать под сукно – даже в этом случае он может быть вынесен на рассмотрение палаты.

Обсуждение законопроекта – это последовательные стадии обсуждения, принятие или отклонение з/п законопроекта в парламенте или отдельной палате парламента.

Обсуждение законопроектов в ГД производится в трех чтениях, каждое из которых, как правило, проходит на отдельных заседаниях палаты, т.е. не в один и тот же день. Совет ГД назначает ответственный комитет по з/п и устанавливает срок его подготовки к первому чтению. Комитет самостоятельно определяет порядок подготовки з/п к первому чтению: может провести научную экспертизу проекта, направить его Президенту, Правительству, в государственные органы и т.д. для подготовки отзывов и замечаний. Кроме того, на стадии предварительного рассмотрения ответственный комитет дает поручение Правовому управлению Аппарата Государственной Думы провести правовую и лингвистическую экспертизы законопроекта, а также проверку представленного субъектом права законодательной инициативы перечня федеральных нормативных актов, которые подлежат отмене, изменению или дополнению в связи с принятием данного закона.

Во время *первого чтения* законопроекта обсуждаются вопросы о необходимости его принятия, основные положения внесенного документа, дается общая оценка его концепции, принимается решение о передаче законопроекта в постоянную комиссию, соответствующую его профилю.

Если на заседании рассматриваются законопроекты, предусматривающие расходы из средств федерального бюджета, то в обязательном порядке заслушивается заключение Правительства.

Считается, что законопроект прошел первое чтение, если за него проголосовало простое большинство.

Принятый в первом чтении законопроект направляется Президенту, Правительству, в Совет Федерации, в комитеты нижней палаты, во фракции и депутатские группы, субъектам Российской Федерации (в том случае, если он касается предметов совместного ведения Федерации и ее субъектов), а также высшим судебным органам (если, опять-таки, законопроект затрагивает вопро-

сы их ведения). У всех перечисленных структур и организаций появляется возможность для представления поправок. Государственная Дума, в свою очередь, устанавливает сроки подачи поправок к законопроекту и внесения его на второе чтение. Принятие законопроекта в первом чтении влечет его подготовку к рассмотрению во втором чтении.

*Во втором чтении* законопроект обсуждается во всех деталях, при этом голосуются поправки и дополнения, вносимые депутатами. Рассмотрение законопроекта на этой стадии включает в себя доклад ответственного комитета о результатах работы над проектом, выступление полномочных представителей Президента, Правительства в ГД, инициатора законопроекта, представителей депутатских объединений и т.д. По окончании голосования по поправкам, ставится на голосование предложение о принятии законопроекта во втором чтении.

*В третьем чтении* законопроект голосуется в целом, на этой стадии возможны лишь редакционные поправки, а внесение в него смысловых поправок не допускается. Смысл третьего чтения заключается в голосовании за или против законопроекта в целом. Вместе с тем, у противников закона и здесь остается лазейка – Регламент предусматривает, что в исключительных случаях по требованию фракций и депутатских групп, представляющих большинство депутатов палаты, возможно возвращение к процедуре второго чтения законопроекта.

Федеральный закон считается принятым, если за него проголосовало большинство от общего числа депутатов Государственной Думы (не менее 226 человек). После чего, принятый Думой закон вместе с соответствующим постановлением палаты в течение пяти дней направляются в Совет Федерации для его дальнейшего рассмотрения. Закон считается одобренным Советом Федерации, если за него проголосовало более половины от общего числа членов Совета Федерации, либо если в 14 дней он не был рассмотрен Советом Федерации.

В случае отклонения федерального закона Советом Федерации палаты могут создать согласительную комиссию для преодоления возникших разногласий, после чего закон подлежит повторному рассмотрению Государственной Думой. В случае несогласия с решением Совета Федерации Государственная Дума может принять закон повторно, если за него при этом проголосует не менее 2/3 от общего числа депутатов Государственной Думы.

В конституционном праве России обсуждение законопроектов отличается от парламентских слушаний. Последние представляют собой публичное обсуждение какой-либо важной государственно-общественной проблемы, проводимое парламентом или каждой из его палат. Инициаторами парламентских слушаний чаще всего выступают комитеты и комиссии палат ФС РФ, иногда и другие субъекты права законодательной инициативы. Решение о проведении парламентских слушаний принимает руководство палаты.

На парламентские слушания приглашаются депутаты, входящие в профильные комитеты, комиссии, а также представители заинтересованных организаций, общественности, ученые, эксперты, представители СМИ и т.д.

*Подписание Закона Президентом РФ* регулируется в первую очередь п.2 ст.107 и п.2 ст. 108 Конституции РФ. Принятый Федеральным Собранием в целом закон в течение 5 дней направляется на подпись Президенту РФ, который подписывает и обнародует его в течение 14 дней. Если Президент в течение 14 дней отклонит закон, то ГД и СФ вновь его рассматривают. Для повторного принятия отклоненного Президентом РФ закона в ранее принятой редакции за него должно проголосовать не менее 2/3 от общего числа членов СФ и депутатов ГД. В этом случае Президент РФ в течение 7 дней обязан подписать и обнародовать повторно принятый Федеральным Собранием закон.

*Опубликование закона* – это доведение закона до всеобщего сведения путем напечатания его в определенном издании. Различают официальное и неофициальное опубликование закона.

Официальное опубликование закона - самостоятельная стадия законодательного процесса, необходимая для создания дубликатов официального текста принятого закона и определения времени вступления его в силу.

Официальное опубликование закона имеет формально-юридическое значение и заключается в нормативно урегулированном объявлении от имени правотворческого органа для всеобщего сведения полного и точного текста принятого закона путем его помещения в предусмотренном законодательством официальном издании, на которое можно сослаться в сводах и собраниях законодательства, в актах применения норм права, печатных работах и т.д.

В РФ официальным опубликованием федерального конституционного закона, федерального закона, акта палаты Федерального Собрания считается первая публикация его полного текста в «Российской газете» или «Собрании законодательства РФ».

Неофициальное опубликование закона - сообщение об издании нормативного акта или изложение его содержания, осуществляемое издательствами, ведомственными органами, научными учреждениями, частными составителями.

### **22.3 Особенности рассмотрения и принятия законопроектов о поправках к Конституции, федерального бюджета, финансовых законопроектов**

Особенности законодательного процесса в ГД ФС РФ применительно к законопроектам о поправках к Конституции заключается, во-первых, в том, что круг субъектов права законодательной инициативы, очерченный ст. 134 Конституцией РФ, сужен: в него входят только депутатские группы, численностью не менее 1/5 членов Совета Федерации (т.е. не менее 36 человек) или депутатов ГД (не менее 90 человек), во-вторых, законопроект о поправках к Конституции РФ принимается в порядке, предусмотренном для принятия ФКЗ, т.е. для его принятия в каждом из трех чтений требуется одобрение не менее, чем двумя третями депутатов (не менее 300 депутатов).

Российская Конституция предусматривает, что Федеральное Собрание может принимать законы двух видов – *федеральные законы и федеральные*

*конституционные законы.* Разница между ними заключается в том, что федеральные законы принимаются только Госдумой (верхняя палата Федерального Собрания РФ их одобряет или не одобряет), а федеральные конституционные законы принимаются обеими палатами. Обусловлено это особой значимостью последних в системе российского законодательства. Понятие «федеральный конституционный закон» впервые было закреплено Конституцией 1993 г. (ст.108). Обладая более высокой юридической силой, чем обычные федеральные законы, федеральные конституционные законы призваны обеспечить стабильность Конституции и основ конституционного строя российского государства. Отнюдь не случайно Конституция провозглашает норму, согласно которой федеральные конституционные законы принимаются только по вопросам, предусмотренным Конституцией, устанавливая тем самым их исчерпывающий перечень.

Процесс принятия федеральных конституционных законов оказывается более сложным по сравнению с процедурой принятия обычных федеральных законов: здесь требуется обязательное их рассмотрение верхней палатой, одобрение квалифицированным большинством (двумя третями голосов) депутатов ГД и членов СФ, а также невозможность их отклонения Президентом РФ. Однако на деле довольно часто и ФКЗ, и ФЗ рассматриваются в ГД одинаковым образом и проходят одну и ту же процедуру, определяемую ее Регламентом.

Особенности законодательного процесса в Госдуме применительно к финансовым законопроектам выражаются в следующем:

-право законодательной инициативы может быть реализовано только при наличии заключения Правительства РФ (п.3 ст. 104). В противном случае Совет ГД может либо возвратить законопроект инициатору, либо направить на Заключение Правительству РФ, которое обязано в месячный срок направить письменное заключение в Совет ГД;

-процедура рассмотрения и принятия ГД закона о федеральном бюджете определяется отдельными федеральными законами. В них устанавливаются сроки представления Правительством РФ в ГД проекта ФЗ о бюджете страны, перечень материалов и проектов законов, которые должны быть представлены одновременно с проектом федерального закона о федеральном бюджете;

-в рассмотрении финансовых законопроектов ключевую роль играют комитет по экономической политике и комитет по бюджету. Другие комитеты ГД назначаются ответственными за рассмотрение отдельных разделов и подразделов расходов бюджета и федеральных целевых программ по профилю комитета. Кроме того, в ГД создаются представительства из депутатских объединений и работает комиссия по рассмотрению федерального бюджета и внесению изменений и дополнений в налоговое законодательство. В работе комитетов и комиссии активно участвуют члены Правительства РФ и других федеральных органов исполнительной власти.

Особенность законодательного процесса в отношении законопроекта о федеральном бюджете заключается в том, что он рассматривается в четырех чтениях.

В первом чтении утверждаются основные характеристики федерального бюджета на предстоящий год.

Второе чтение посвящено утверждению расходов федерального бюджета в пределах общего объема бюджетных расходов (расходы на отдельные целевые программы, распределение бюджетных средств по субъектам РФ и т.д.).

В третьем чтении происходит утверждение указанных в законе более детальных показателей федерального бюджета по тем же позициям, которые определились во втором чтении (целевые программы и т.д.).

В четвертом чтении законопроект рассматривается и принимается в целом.

Порядок внесения изменений и дополнений в федеральный бюджет двойкой: во-первых, если законопроект не предусматривает изменение основных характеристик годового бюджета, то он рассматривается в обычном порядке – как проект федерального закона финансового характера; во-вторых, если законопроект бюджетного закона предусматривает изменения, то он рассматривается в четырех чтениях.

Принятый к рассмотрению проект закона о федеральном бюджете в течение трех дней направляется Президенту, в Совет Федерации, комитеты Государственной Думы, другим субъектам права законодательной инициативы для представления замечаний и предложений, а также в Счетную палату – специальный орган, осуществляющий контроль за исполнением федерального бюджета, для дачи заключения. Ответственным по законопроекту в целом назначается комитет по бюджету, он же готовит сводное заключение по законопроекту на основе поступивших предложений и замечаний. Кроме того, утверждаются комитеты, ответственные за рассмотрение отдельных разделов бюджета.

### **22.3. Порядок урегулирования разногласий в законодательном процессе**

Порядок урегулирования разногласий в российском парламенте осуществляется через институт полномочных и постоянных представителей в ФС РФ. Должность полномочного представителя Президента в Федеральном Собрании была впервые учреждена 18 февраля 1994 года. 10 февраля 1996 года при реорганизации Администрации Президента вместо этой должности учреждены две должности полномочных представителей – в ГД и СФ.

Должность полномочного представителя Правительства РФ в ФС РФ учреждена 15 августа 1994 года. 16 декабря 1994 года Постановлением Правительства «О мерах по обеспечению взаимодействия Правительства РФ с палатами Федерального Собрания» было образовано Представительство Правительства РФ в ФС в составе статс-секретарей – заместителей министров и других лиц, назначаемых Правительством.

Позднее представительство было реорганизовано указом Президента РФ №1536 от 21 декабря 1996: должности представителей Правительства в двух палатах стали разделенными. 20 марта 1997 постановлением Правительства РФ утверждено новое Положение о полномочном представительстве Пра-



вительства РФ в ФС РФ. Введено трехглавое руководство представительством (представитель в Совете Федерации, представитель в Думе, ответственный секретарь). Ответственный секретарь назначается решением Руководителя Аппарата Правительства.

9 ноября 1998 постановлением Правительства РФ «О полномочном представительстве Правительства РФ в Федеральном Собрании РФ и Конституционном Суде РФ» было установлено, что полномочное представительство в парламенте в целом возглавляет по должности Руководитель Аппарата Правительства.

2 июля 1998 постановлением Думы была введена должность постоянного представителя ГД в Конституционном Суде РФ.

29 сентября 2000 Генеральный прокурор РФ в письме на имя Председателя ГД ФС РФ сообщил, что учреждены должности полномочных представителей Генерального прокурора РФ в Федеральном Собрании РФ с целью организации взаимно согласованной работы Генеральной прокуратуры в комитетах и комиссиях палаты, в депутатских объединениях, рабочих группах по подготовке законопроектов, а также с целью оказания правовой и консультационной помощи депутатам ГД.

26 ноября 1994 года распоряжением Президента РФ была создана Объединенная комиссия по координации законодательной деятельности в целях реализации Договора об общественном согласии и достижения согласованности в законодательной деятельности между палатами ФС, Президентом РФ, Правительством РФ и другими субъектами права законодательной инициативы.

Для преодоления возникших разногласий по федеральному закону, не получившему одобрения Совета Федерации, может быть создана на паритетных началах согласительная комиссия из представителей обеих палат. Комиссия рассматривает каждое возражение верхней палаты и вырабатывает согласованные предложения, после чего федеральный закон повторно рассматривается ГД. При этом на обсуждение палаты выносятся только предложения согласительной комиссии. Никакие другие предложения и поправки, выходящие за пределы разногласий, обсуждению не подлежат. Каждое предложение комиссии голосуется отдельно, после чего решается вопрос о принятии федерального закона с учетом одобренных палатой предложений согласительной комиссии. Закон считается принятым, если за него проголосовало большинство от общего числа депутатов Государственной Думы. Принятый таким образом закон в течение пяти дней вновь направляется на рассмотрение Совета Федерации.

Если комиссия не пришла к согласованному решению или ее решение не удовлетворяет Государственную Думу, отклоненный федеральный закон ставится на голосование в ранее принятой редакции. В этом случае закон считается принятым, если за него проголосовало квалифицированное большинство – не менее двух третей от общего числа депутатов палаты.

Следует отметить, что при отклонении закона Советом Федерации возникшие коллизии могут быть решены и без использования согласительных

процедур, поскольку создание согласительной комиссии является правом, а не обязанностью палат. В этом случае Государственная Дума в ходе повторного рассмотрения закона может подтвердить свое первоначальное решение и преодолеть вето Совета Федерации, если за принятие закона проголосует не менее двух третей от общего числа депутатов нижней палаты.

Принятый в указанном порядке федеральный закон в течение пяти дней направляется Президенту для подписания и обнародования, о чем Председатель Государственной Думы уведомляет Председателя Совета Федерации.

При отклонении федерального закона Президентом он также возвращается в Государственную Думу для повторного рассмотрения. Сначала закон поступает на заключение ответственного комитета или специально созданной комиссии палаты, по итогам рассмотрения которого комитет или комиссия могут рекомендовать Думе согласиться с доводами Президента и принять закон в предложенной им редакции либо одобрить закон в ранее принятой редакции, выразив тем самым несогласие с мнением Президента. Вопрос о повторном рассмотрении закона включается в повестку дня заседания палаты в первоочередном порядке.

Повторное рассмотрение федерального закона, отклоненного Президентом, начинается с выступления полномочного представителя Президента в Государственной Думе, после чего заслушивается заключение комитета или комиссии. По окончании обсуждения на голосование первым ставится предложение принять закон в редакции Президента. Решение считается принятым, если за него проголосовало более половины от общего числа депутатов. Если такое предложение не прошло, на голосование ставится вопрос о повторном принятии закона в ранее одобренной редакции, то есть о преодолении президентского вето. При этом данное решение требует не простого, а квалифицированного большинства голосов – более двух третей от общего числа депутатов.

В случае если первые два решения не приняты, проводится голосование по отдельным разделам, главам и статьям закона в редакции, предложенной Президентом. Решение по отдельному предложению считается принятым, если за него проголосовало более двух третей от общего числа депутатов.

Принятые в результате повторного рассмотрения федеральные законы, отклоненные Президентом, направляются в Совет Федерации для дальнейшего рассмотрения.

Таким образом, при урегулировании разногласий в законодательном процессе основными сторонами выступают ГД и Президент РФ. Президент использует не только свое право отлагательного вето, но и возможности влияния на законодательный процесс через СФ. В то же время наличие квалифицированного большинства (2/3) в пользу закона в обеих палатах лишает Президента правовой возможности препятствовать опубликованию закона и вступлению его в силу. Однако затем Президент РФ вправе оспорить конституционность федерального закона в Конституционном Суде РФ.

## 22.4 Проблемы законодательного процесса

Усиление представительской функции современных парламентов, вызывают ряд проблем, с которыми сталкиваются законодатели в процессе принятия законов.

Во-первых, речь идет от трудности реализации конституционного принципа плюрализма. Множество и многоаспектность общественных интересов и отношений, нуждающихся в правовом регулировании, сказываются на качестве законов, которые нередко носят упрощенный характер и существенно отчуждены от потребностей общества. В первую очередь это касается законов, принимаемых на федеральном уровне, и это приводит к необходимости усиления законодательного процесса на местном уровне.

Во-вторых, законодательная основа государственного управления, как это ни парадоксально, создает определенные трудности в реализации законодательного процесса. Комплексность задач постсовременного государственного управления (частые кризисы власти, реформирование системы государственных органов и т.д.), усиливающаяся глобализацией управления, требует жесткого порядка регулирования и регламентирования, прежде всего, на основе принципа правозаконности. Этот принцип означает абсолютный авторитет действующего законодательства, исключаящего не только произвол со стороны правительства, но и саму возможность для правительства действовать в каких-то ситуациях по своему усмотрению<sup>1)</sup>. Принцип правозаконности не может быть истолкован иначе как то, что правительство, претендующее на роль демократического, ограничено в своих действиях заранее установленными гласными правилами, дающими возможность предвидеть с большей точностью, какие меры принуждения будут применять представители власти в той или иной ситуации. Реализация этого принципа может быть обеспечена принятием закона о конституционной ответственности, что до сих пор, к сожалению, не произошло.

В-третьих, придание особого внимания рациональности законодательного процесса, наряду с положительными последствиями, вызывает и негативные. Замечено, что нередко правовая методика и техника законодательного процесса приводят к противоположному результату от задуманного: выхолащивается смысловое содержание закона, резко ограничивается применение его на практике. Так, в политической сфере на первом месте стоят вопросы политической воли, требующие выработки правовых механизмов достижения компромиссов и согласия, а, например, в административной – более важны содержательные аспекты законов, а не аспекты законодательной техники, т.е. последнее не должно быть самоцелью.

В-четвертых, на законодательный процесс прямо и косвенно оказывают влияние множество формальных (высшие должностные лица, государственные чиновники и т.д.) и неформальных (группы давления, общественные объединения и т.д.) субъектов, переплетение различных интересов и т.п., что умножает

---

<sup>1)</sup> Хайек Ф. Дорога к рабству // Вопросы философии. - 1990.- № 11. - С. 123.

вопросы прозрачности, публичности и необходимости адекватного объяснения происходящего в законодательном органе. Особенно это проблематично во время парламентских сессий. Институт связи с общественностью в определенной мере решает проблему публичности законодательного процесса, однако не в состоянии обеспечить прозрачность и легитимность деятельности парламента в целом.

В-пятых, проблема общественного доверия к процессу принятия законов нередко вызывается понижением доверия к политическим институтам и политическим акторам. Поэтому для эффективности законодательного процесса необходимы открытые и честные формы политической коммуникации и, возможно, введение своего рода «маркетинга законов» с целью внятного разъяснения цели, содержания и ожидаемых последствий принимаемых законов.

### ***Вопросы для самопроверки***

*Что такое законодательный процесс?*

*Каковы основные принципы законодательного процесса?*

*Что представляет собой законодательная инициатива?*

*Назовите основных субъектов права законодательной инициативы.*

*Как должны быть оформлены законопроекты?*

*В чем заключается принципиальное отличие первого, второго и третьего чтений?*

*Какова процедура подписания Закона Президентом РФ?*

*Что происходит на стадии опубликования закона?*

*Каковы особенности законодательного процесса в ГД применительно к з/проектам о поправках к Конституции?*

*Каковы особенности законодательного процесса в ГД применительно к проектам ФКЗ?*

*Каковы особенности законодательного процесса в ГД применительно к финансовым законопроектам?*

*Каков порядок преодоления разногласий в законодательном процессе?*

*Какие проблемы в законодательном процессе представляются наиболее важными?*

## **23 Правительство Российской Федерации: структура, порядок формирования и прекращения деятельности**

### **23.1. Место исполнительной власти в системе федеральных органов государственной власти**

Исполнительная власть в лице Правительства РФ согласно главе шестой Конституции РФ занимает важное место в системе федеральных органов государственной власти, определяемое принципом разделения властей.

Деятельность органов этой власти направлена на реализацию государственной политики в различных сферах общественной жизни:

- участие государства в общественных отношениях;
- выполнение функций государства в порядке и в пределах, установленных правовыми нормами.

Органы исполнительной власти, в отличие от других ветвей, чаще нарушают законы, поэтому на статус должностных лиц этих органов власти не распространяются гарантии независимости и неприкосновенности (т.е. индемнитет и иммунитет).

В отличие от коллегиального законодательного органа, принятие решений в котором связано с коллективным голосованием, органы исполнительной власти представляют собой властную вертикаль с жесткой субординацией. Исполнительная власть в целом базируется на централизованном управлении, во главе которого стоит правительство.

В отличие от судов, деятельность которых детально регламентирована законом, в деятельности исполнительной власти остается широкая возможность для усмотрения, а правовое установление принципов и целей такого усмотрения зачастую малоэффективно.

Исполнительная власть находится в тесном взаимодействии с законодательной и судебной властями. Это проявляется в следующем:

-законодательная власть санкционирует финансовые полномочия исполнительной власти путем утверждения государственного бюджета и участвует в формировании кадрового состава исполнительной власти;

-законодательная власть может привлечь Правительство к политической ответственности, вынеся вотум недоверия. При этом Правительство дает заключения о финансовой возможности принятия законопроектов, хотя эти заключения не влекут каких-либо правовых последствий;

-функции Правительства и Президента обуславливают их тесное взаимодействие. Предоставленные Президенту РФ полномочия позволяют фактически руководить Правительством, а также вторгаться в сферу ответственности правительства, осуществляя руководство рядом федеральных органов исполнительной власти, хотя Правительство формально остается независимым органом, осуществляющим в полном объеме исполнительную власть;

-судебная власть осуществляет контроль за исполнительной властью в рамках административной юстиции.

Система органов исполнительной власти в общем виде регулируется статьями 5 и 77 Конституции РФ, а также – ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 4 июля 2003г. (№ 95-ФЗ).

Следует заметить, что идея единой системы органов исполнительной власти выражена слабо не только в Конституции РФ, но и в целом в федеральном законодательстве. Это проявляется в том, что, во-первых, федеральные и региональные органы исполнительной власти входят в эту систему в пределах компетенции РФ, т.е. частично. Если федеральный орган исполнительной власти

действует в пределах компетенции субъекта федерации, а орган исполнительной власти субъекта федерации действует в рамках собственной компетенции, то в обоих случаях эти два органа не входят в единую систему органов исполнительной власти государства<sup>1)</sup>.

Во-вторых, несмотря на то, что Президент не входит в систему органов исполнительной власти (см.: ст. 77 Конституции РФ, там о Президенте ничего не сказано), однако де-факто именно ему принадлежат прерогативы в сфере исполнительной власти, хотя п.1 ст. 110 провозглашает сосредоточение всей исполнительной власти в руках Правительства РФ.

В-третьих, слабая взаимосвязь внутри самой системы, т.е. органы исполнительной власти субъектов федерации не подчинены Правительству РФ, которое вправе лишь координировать их деятельность в той мере, в какой они входят в единую систему.

В-четвертых, федеральное правительство не вправе применять меры конституционной ответственности к органам исполнительной власти субъектов федерации, а может только вносить предложения Президенту РФ о приостановлении действия актов этих органов в случае их противоречия конституционному и федеральному законодательству;

В-пятых, акты самого Правительства РФ могут быть отменены Президентом РФ не только по причине их незаконности, но и в случае противоречия указам президента.

Кроме того, следует заметить, что основы системы органов исполнительной власти были установлены не Конституцией РФ, как это должно было быть, а ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» от 17 декабря 1997 г., до этого времени система фактически устанавливалась указами Президента РФ.

В целом, систему органов исполнительной власти образуют три основные группы органов:

- органы, составляющие аппарат главы администрации;
- управления, комитеты, отделы и прочие службы администрации, находящиеся в двойном подчинении с преобладанием подчинения главе администрации;
- территориальные органы федеральных министерств и ведомств, входящие в систему органов исполнительной власти субъекта РФ, но имеющие ярко выраженную вертикальную подчиненность.

В задачи администрации входят обеспечение соблюдения Конституции РФ и законов, указов Президента РФ, постановлений и распоряжений Правительства РФ, представительство, руководство местными органами власти, защита интересов области в федеральных органах власти.

---

<sup>1)</sup> Колюшин, Е.И. Конституционное (государственное) право России. - М.: МГУ, 1999.- С.274.

## 23.2 Функциональное назначение исполнительной власти

В понятие «функции исполнительной власти» входят, прежде всего, цели, которые ставит государство перед исполнительной властью, а также – основные направления ее деятельности, правовые средства (обязанности и полномочия), которые применяются для достижения поставленных целей<sup>1)</sup>.

*Первая функция* исполнительной власти – это функция охраны общественного порядка и обеспечения национальной безопасности. С этой точки зрения, исполнительная власть гораздо полнее, чем законодательная, представляет единство и функциональную направленность государства. Ослабление этой функции отрицательно сказывается на других сторонах деятельности государства – на управлении экономикой, финансами, культурой и т.д., что сопровождается ростом административных проступков и даже преступлений. Эта функция основана на принуждении.

*Вторая функция* – регулятивно-управленческая – представляет собой деятельность публичных служб по руководству экономикой, финансами, культурой, образованием, здравоохранением, обороной, внутренними и внешними делами государства. Она осуществляется государственными органами и учреждениями. Распорядительный характер этой функции говорит о том, что органы исполнительной власти выступают не как пассивные исполнители законов, но как органы, принимающие важные политико-правовые решения, что наделяет их правом издавать нормативные и индивидуальные акты для нижестоящих органов.

*Третья функция* – обеспечение прав и свобод граждан. Как правило, это функция закреплена за органами исполнительной власти во всех нормативных актах, устанавливающих их правовой статус. Эта функция особая и отличается от первых двух тем, что осуществляется она индивидуально и по конкретным случаям.

*Вспомогательные (или инструментальные) функции исполнительной власти* к которым, во-первых, относится нормотворческая функция, заключающаяся в издании органами этой власти нормативных актов управления. Если закон принимается парламентом, то подзаконный нормативный акт издается органом исполнительной власти; во-вторых, – оперативно-исполнительная функция, смысл которой заключается в том, что органы исполнительной власти обеспечивают реализацию правовых норм, содержащихся как в законах, так и в подзаконных актах; в-третьих, – юрисдикционная функция исполнительной власти, играющая особую роль, так как юрисдикционные органы осуществляют деятельность по применению разного рода санкций (администра-

---

<sup>1)</sup> Бельский, К.С. О функциях исполнительной власти //Государство и право. - 1997.- №3.- С. 14-15.

тивных, финансовых, дисциплинарных и т.п.) по отношению к работникам аппарата управления, представляющих исполнительную власть<sup>1)</sup>.

Таким образом, функции Правительства в целом можно свести к следующим:

- управление государственным аппаратом;
- исполнение законов по букве конституций (имеется в виду промульгация актов, т.е. предписание исполнения всех нормативных актов государственными учреждениями и организациями);
- контроль за законодательной деятельностью парламента, который осуществляется по двум направлениям: 1) Правительство РФ является главным источником законодательной инициативы, 2) Правительство РФ оказывает решающее воздействие на законодательный процесс;
- нормоустанавливающая деятельность: Правительство является автором подавляющей части нормативных актов, что в большей степени объясняется делегированным законодательством;
- составление и исполнение бюджета;
- осуществление внешней политики в основном ложится на плечи правительства, на долю парламентов остаются лишь некоторые контрольные функции.

Правительство контролирует и направляет деятельность всех органов и институтов, которые осуществляют внешнеполитическую деятельность. Оно комплекзует дипломатический и консульский аппарат, определяет контингенты вооруженных сил, руководит деятельностью органов внешней разведки, ведет и заключает международные переговоры и соглашения.

Конституционно-правовой статус Правительства РФ помимо ст.114 Конституции РФ, регулируется ФКЗ «О Правительстве РФ» от 14 мая 1997 в редакции федеральных конституционных законов от 31 декабря 1997г. № 3-ФКЗ, от 19 июня 2004г. № 4-ФКЗ, от 3 ноября 2004г. № 6-ФКЗ, от 1 июня 2005 года № 4-ФКЗ, от 30 января 2007 года № 1-ФКЗ, от 2 марта 2007 года № 3-ФКЗ, а также – Регламентом Правительства РФ от 1 июня 2004г. № 260 и др.

### **23.3 Структура, порядок формирования и прекращения деятельности Правительства РФ**

Согласно п.2 ст.110 Конституции РФ и Главе II ФКЗ «О Правительстве РФ» от 14 мая 1997г. Правительство России состоит из:

- Председателя Правительства РФ;
- его заместителей;
- членов Правительства (федеральных министров);
- аппарата правительства;
- его руководителей и замов (ст.6 ФКЗ).

---

<sup>1)</sup> Бельский, К.С. О функциях исполнительной власти //Государство и право. - 1997.- №3.- С. 15.



В целом, структура Правительства имеет достаточно прозрачные границы и модифицируется всякий раз при создании нового Правительства. Так последняя реструктуризация Правительства была связана с отставкой прежнего Председателя Правительства М.Касьянова.

Весной 2004 года Президент России своими указами «О структуре федеральных органов исполнительной власти» от 9 марта 2004г. (№314) существенно изменил структуру Правительства. Количество федеральных министерств сократилось до 14. Были упразднены и реорганизованы 13 министерств, 11 комитетов, комиссий, федеральных служб, агентств. Были образованы 16 федеральных служб и 20 федеральных агентств.

Пять федеральных министерств остались под руководством Президента Российской Федерации:

- Министерство внутренних дел РФ;
- Министерство РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий;
- Министерство иностранных дел РФ;
- Министерство обороны РФ;
- Министерство юстиции РФ.

Кроме пяти министерств, под руководством Президента РФ остались 5 федеральных служб и 2 федеральных агентства:

- Государственная фельдъегерская служба РФ (федеральная служба);
- Служба внешней разведки РФ (федеральная служба);
- Федеральная служба безопасности РФ (федеральная служба);
- Федеральная служба РФ по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ (федеральная служба);
- Федеральная служба охраны РФ (федеральная служба);

Главное управление специальных программ Президента РФ (федеральное агентство).

Федеральные министерство, служба и агентство являются федеральными органами исполнительной власти, функции которых определены также Указом Президента следующим образом.

*Федеральное министерство:*

-осуществляет функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленной актами Президента РФ и Правительства РФ сфере деятельности;

-на основании Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов Президента РФ и Правительства РФ самостоятельно осуществляет правовое регулирование в установленной сфере деятельности;

-в установленной сфере деятельности не вправе осуществлять функции по контролю и надзору, правоприменительные функции, а также функции по управлению государственным имуществом, кроме случаев, устанавливаемых указами Президента Российской Федерации;

-осуществляет координацию и контроль деятельности находящихся в его ведении федеральных служб и федеральных агентств.

-осуществляет координацию деятельности государственных внебюджетных фондов.

*Федеральная служба:*

-осуществляет функции по контролю и надзору в установленной сфере деятельности и специальные функции в области обороны, государственной безопасности, защиты и охраны государственной границы РФ, борьбы с преступностью, общественной безопасности;

-в пределах своей компетенции издает индивидуальные правовые акты;

-не вправе осуществлять в установленной сфере деятельности нормативно-правовое регулирование.

*Федеральное агентство* осуществляет в установленной сфере деятельности функции:

-по оказанию государственных услуг,

-по управлению государственным имуществом и правоприменительные функции, за исключением функций по контролю и надзору;

-в пределах своей компетенции издает индивидуальные правовые акты;

-ведет реестры, регистры и кадастры;

-не вправе осуществлять нормативно-правовое регулирование в установленной сфере деятельности и функции по контролю и надзору.

Таким образом, с 2004 года Правительство РФ состоит из структур трех уровней: а) федеральное министерство, б) федеральная служба, в) федеральное агентство. Все эти структуры являются взаимосвязанными, и каждая имеет специализацию.

*Федеральное министерство* вырабатывает общую политику отрасли, принимает нормативные правовые акты и несет политическую ответственность за состояние дел в подотчетной ему сфере. Однако при этом оно не обладает полномочиями выдавать лицензии, принимать решения по отношению к конкретным организациям и лицам, управлять федеральным имуществом.

*Федеральная служба* следит за исполнением гражданами и организациями требований, установленных законом.

*Федеральное агентство* оказывает государственные услуги и управляет федеральным имуществом (ГУПы, казенные предприятия, акции в федеральной собственности), но не может устанавливать правила поведения и осуществлять надзор за деятельностью граждан и организаций (выдавать разрешения, лицензии, квоты и т.п.). Выступает заказчиком по федеральным целевым программам и финансирует подведомственные учреждения.

Основные принципы реформы структуры исполнительной власти предусматривают разделение разработки политики и ее исполнения, устранение внутреннего конфликта между функциями, компактное правительство с небольшим числом министерств, соподчинение органов реализующих политику (агентства, службы) органам, вырабатывающим политику (министерствам), при достаточной автономии служб и агентств, политическую ответственность министра.

Все эти принципы были реализованы правительствами большинства экономически развитых стран (США, Великобритания, Франция, Канада и др.) еще в 80-90 годы прошлого века.

Порядок формирования и прекращение деятельности Правительства РФ подробно прописывает шестая глава Конституции.

Порядок формирования Правительства связан с фигурой Председателя Правительства, который назначается Президентом страны с согласия ГД (см.: ст. 111 Конституции РФ), причем в случае трехкратного отказа в согласии Президент РФ самостоятельно назначает Председателя РФ, распускает ГД и назначает новые выборы. По предложению Председателя Правительства РФ Президент назначает на должность и освобождает от должности заместителей Председателя Правительства РФ, федеральных министров.

Полномочия Правительства прекращаются в трех случаях:

-во-первых, в случае нового избрания Президента (отставка происходит в день вступления президента в должность);

-во-вторых, в случае отставки или освобождения от должности Председателя Правительства. Председатель Правительства РФ освобождается от должности Президентом РФ либо по заявлению Председателя Правительства РФ об отставке, либо в случае невозможности исполнения Председателем Правительства своих полномочий. Президент РФ уведомляет Совет Федерации и Государственную Думу об освобождении от должности Председателя Правительства РФ в день принятия решения. Освобождение от должности Председателя Правительства РФ одновременно влечет за собой отставку Правительства РФ (ст.7 ФКЗ от 1997г.);

-в-третьих, в случае отставки Правительства: есть две разновидности отставки Правительства: а) юридически добровольная просьба о сложении полномочий – в данном случае отставка принимается только с согласия Президента, б) отставка как одностороннее волеизъявление Президента (т.е. действует формула «Президент отправил в отставку»). В данном случае Президент не связан какими-либо юридическими основаниями для увольнения Правительства.

Председатель Правительства, его заместители и федеральные министры обязаны при назначении на должность, а впоследствии ежегодно представлять в налоговые органы РФ сведения о доходах, ценных бумагах и т.п. Налоговые органы направляют эти сведения Президенту РФ и Федеральному Собранию РФ. Эти сведения также могут быть опубликованы.

Федеральное конституционное законодательство (ФКЗ «О Правительстве РФ» от 14 мая 1997г.) определенным образом регулирует статус члена Правительства РФ: устанавливает некоторые ограничения, связанные с пребыванием в составе Правительства РФ.

Члены Правительства не вправе:

-быть членами СФ, депутатами ГД и законодательных органов государственной власти субъектов федерации, а также – депутатами выборных органов местного самоуправления;

-занимать должности в органах государственной власти, органах местного с/у и общественных объединениях;

-заниматься предпринимательской деятельностью лично или через доверенных лиц;

-заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности;

-использовать в неслужебных целях информацию, средства материального, финансового обеспечения, предназначенных только для служебных целей;

-получать гонорары за публикации в качестве члена Правительства РФ;

-получать в связи с осуществлением своих полномочий от физических и юридических лиц не предусмотренные федеральным законодательством ссуды, подарки и т.д.;

-принимать без разрешения Президента РФ почетные и специальные звания, награды и иные знаки отличия иностранных государств;

-выезжать в служебные командировки за пределы РФ за счет физических и юридических лиц, за исключением служебных командировок.

Правительство РФ в определенной мере подотчетно ГД. В частности, оно представляет ГД федеральный бюджет и отчет о его исполнении. Члены правительства обязаны давать ответ на запросы депутатов ГД. Но ГД не в состоянии отправить Правительство в отставку, даже в случае выражения ему недоверия, окончательное решение остается за Президентом РФ. Относительно подотчетности Правительства РФ Совету Федерации в Конституции ничего не сказано, хотя на практике члены правительства нередко выступают с сообщениями перед СФ по вопросам внутренней и внешней политики.

### **23.4 Компетенция Правительства РФ**

Правительство в любом государстве осуществляет широкую деятельность, охватывающую государственным управлением практически все сферы жизни. Поэтому конституционно закрепить предметную компетенцию этого органа государственной власти в конституциях с исчерпывающей полнотой весьма затруднительно, вследствие чего она всегда устанавливается только в общей форме.

Таково положение и в Российской Федерации. В ст. 114 Конституции РФ закреплен перечень вопросов, относящихся к компетенции Правительства РФ, но в заключении его говорится, что оно осуществляет и «иные полномочия», возложенные на него Конституцией РФ, федеральными законами, указами Президента РФ. Следовательно, конституционный перечень не является исчерпывающим, да и сами вопросы, которые включены в него, выглядят скорее как самое общее обозначение основных обязанностей государства.

Поэтому кроме Конституции РФ компетенция Правительства РФ регулируется главой III ФКЗ от 14 мая 1997г. «Полномочия Правительства РФ»: стст. 12-22 регулируют полномочия Правительства во всех жизненно важных сферах государственной и общественной жизни.

Компетенция Правительства РФ, установленная в ст. 114 Конституции РФ и соответствующих федеральных законах, включает следующие полномочия.

*Бюджет и финансы.* Правительство РФ - соучастник бюджетного процесса, т. е. регламентированной законом деятельности органов власти по составлению, рассмотрению, утверждению и исполнению бюджетов. Правительство разрабатывает и представляет Государственной Думе федеральный бюджет и обеспечивает его исполнение. Оно также представляет Государственной Думе отчет об исполнении федерального бюджета.

*Социальная политика.* Правительство РФ обеспечивает проведение в Российской Федерации единой государственной политики в области культуры, науки, образования, здравоохранения, социального обеспечения, экологии. Практически в каждой из этих областей действуют федеральные законы, устанавливающие конкретные полномочия Правительства РФ.

*Управление федеральной собственностью.* Правительство РФ (через Государственный комитет по управлению государственным имуществом) осуществляет общее управление федеральной собственностью, решает вопросы приватизации, рационального использования федеральных предприятий.

*Оборона, безопасность, внешняя политика.* Правительство РФ осуществляет меры по обеспечению обороны страны, государственной безопасности, реализации внешней политики Российской Федерации. Руководители ведущих министерств и ведомств, осуществляющих управление в этих областях, подчиняются Президенту РФ, но в то же время значительные полномочия и ответственность возложены на Правительство РФ.

*Обеспечение прав и свобод граждан.* В сферу полномочий Правительства РФ входит осуществление мер по обеспечению законности, прав и свобод граждан, охране собственности и общественного порядка, борьбе с преступностью. На правительственном уровне решаются вопросы, связанные с финансированием и укреплением материально-технической базы правоохранительных органов, проводится анализ состояния законности в стране и эффективности борьбы с преступностью<sup>1)</sup>.

Необходимо еще раз подчеркнуть, что конституционная компетенция Правительства РФ носит самый общий характер. Принято много федеральных законов и указов Президента РФ, дополняющих, уточняющих и конкретизирующих эту компетенцию.

Ряд полномочий Правительства сформулирован в ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации». Полномочия Правительства РФ тесно переплетаются со многими полномочиями Президента РФ, текстуально они никогда не могут быть доведены до абсолютной точности и конкретности. Даже беглый взгляд на структуру и наименования исполнительных органов дает представление о сложности и многообразии вопросов, входящих в компетенцию Правительства РФ. Кроме того, следует принимать во внимание, что государственное

---

<sup>1)</sup> Колюшин Е.И. Конституционное (государственное) право России. - М.: МГУ, 1999.- С.283.

управление неизбежно требует многих оперативных и непредвиденных мер, которые, принципиально не выходя за пределы компетенции Правительства, часто не укладываются в общие законодательные формулировки обязанностей федеральной исполнительной власти.

Реализация компетенции тесно связана с деятельностью аппарата Правительства, вспомогательных (консультативных) органов и, прежде всего, с работой Председателя Правительства.

Компетенция Председателя Правительства РФ в самом общем виде сводится к следующему. Председатель Правительства РФ:

- организует работу Правительства РФ;
- ведет его заседания;
- систематически проводит совещания с членами Правительства, руководителями федеральных служб и федеральных агентств, органов и организаций при Правительстве, на которых рассматривает ход выполнения программ и планов деятельности Правительства, поручений Президента РФ Правительству РФ;
- принимает решения по оперативным вопросам;
- издает постановления и распоряжения на основании Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов, указов и распоряжений Президента РФ;
- организует исполнение Конституции РФ, федеральных законов, актов Президента РФ и Правительства, международных договоров РФ в пределах своих полномочий;
- осуществляет систематический контроль за их исполнением федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ (в части полномочий, осуществляемых органами исполнительной власти субъектов РФ в пределах ведения федерации и полномочий РФ по предметам совместного ведения федерации и её субъектов);
- принимает меры по устранению нарушений законодательства России;
- заслушивает на своих заседаниях федеральных министров, руководителей иных федеральных органов исполнительной власти т.д. в целях осуществления контроля за исполнением Конституции РФ, федеральных законов, международных договоров РФ, актов Президента и решений Правительства;
- дает оценку деятельности указанных органов и соответствующих организаций;
- принимает решения: во-первых, об отмене или о приостановлении действия актов федеральных органов исполнительной власти; во-вторых, о внесении Президенту РФ предложений о приостановлении действия актов органов исполнительной власти субъектов РФ; в-третьих, о привлечении к дисциплинарной ответственности должностных лиц, назначаемых на должность и освобождаемых от должности Правительством;
- вносит предложения Президенту РФ о привлечении к дисциплинарной ответственности должностных лиц, назначаемых на должность и освобождаемых от должности Президентом РФ;

-рассматривает проекты федеральных законов, указов и распоряжений Президента РФ, постановлений и распоряжений Правительства, а также проекты заключений, поправок и официальных отзывов на проекты федеральных законов;

-рассматривает другие документы по вопросам, не требующим принятия соответствующих актов по поручению Президента РФ, а также по предложениям членов Правительства, руководителей иных федеральных органов исполнительной власти, руководство которыми осуществляет Президент РФ или Правительство.

Обращения в Правительство, содержащие предложения о принятии федеральных законов, актов Президента Российской Федерации и Правительства, других решений Правительства, направляются в федеральные министерства, иные федеральные органы исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Президент РФ или Правительство, в соответствии со сферами ведения соответствующих федеральных органов исполнительной власти. Указанные органы проводят проработку обращений, принимают в пределах своей компетенции соответствующие решения, при необходимости вносят в Правительство в установленном порядке проекты актов, по которым требуется решение Правительства, и о результатах рассмотрения информируют заявителей.

Обращения, содержащие жалобы на неудовлетворительную работу руководителей федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Президент РФ, направляются на рассмотрение в Администрацию Президента России, а жалобы на неудовлетворительную работу руководителей иных федеральных органов исполнительной власти, подведомственных федеральным министерствам, направляются Аппаратом Правительства соответствующим федеральным министрам.

### 23.5 Правовые акты Правительства

В качестве исполнительной власти Правительство обязано исполнять законы, принятые Федеральным Собранием. Но модель деятельности Правительства «на основе и во исполнения Конституции и законов», применяемая до принятия Конституции 1993г., несколько изменилась за счет нормотворческой (Указы Президента) деятельности Президента РФ.

По Конституции нормотворчество не входит в полномочия органов исполнительной власти. В связи с этим Правительство вправе издавать нормативные правовые акты только в тех случаях и по тем вопросам, которые отнесены к его ведению законом и только в тех пределах, в которых это необходимо для исполнения закона. Теории известны ситуации, когда законодательный орган передает правительству право в установленных случаях осуществлять правовое регулирование в полном объеме (делегированное законодательство), однако действующая Конституция РФ этого не допускает.

Правительство РФ издает *постановления* (акты, имеющие нормативный характер) и *распоряжения* (акты по оперативным и иным текущим вопросам),

которые обязательны к исполнению и подлежат официальному опубликованию в случаях, установленных Конституцией (ст. 15 Конституции РФ), в порядке и на условиях, установленных Указом Президента РФ от 23 мая 1996 г.

Постановления Правительства РФ могут быть обжалованы на предмет соответствия федеральному закону – в Верховный Суд РФ и на предмет соответствия Конституции РФ – в Конституционный Суд РФ.

Нормативные правовые акты издаются федеральными органами исполнительной власти в виде постановлений, приказов, распоряжений, правил, инструкций и положений.

Структурные подразделения и территориальные органы федеральных органов исполнительной власти не вправе издавать нормативные правовые акты.

Подготовка проекта нормативного правового акта возлагается на одно или несколько структурных подразделений федерального органа исполнительной власти с учетом их функций и компетенции. При этом определяются круг должностных лиц, ответственных за подготовку указанного проекта, срок его подготовки, а при необходимости – организации, привлекаемые к этой работе.

В подготовке проекта нормативного правового акта участвует юридическая служба федерального органа исполнительной власти.

В процессе работы над проектом нормативно-правового акта должно быть изучено не только законодательство РФ, но и договоры о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ, а также – практика применения соответствующих нормативно-правовых актов и т.д.

Нормативно-правовые акты подписываются (утверждаются) руководителем федерального органа исполнительной власти или лицом, исполняющим его обязанности.

Государственной регистрации подлежат не все акты, а только те, которые затрагивают права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливают правовой статус организаций, имеют межведомственный характер, независимо от срока их действия, в том числе акты, содержащие сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера.

Государственная регистрация нормативных правовых актов осуществляется Министерством юстиции РФ, которое ведет Государственный реестр нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти.

Государственная регистрация нормативного правового акта включает в себя:

- юридическую экспертизу соответствия этого акта законодательству РФ;
- принятие решения о необходимости государственной регистрации данного акта;
- присвоение регистрационного номера;
- занесение в Государственный реестр нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти.



Нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающие правовой статус организаций или имеющие межведомственный характер, подлежат официальному опубликованию в установленном порядке, кроме актов или отдельных их положений, содержащих сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера.

Копии актов, подлежащих официальному опубликованию, в течение дня после государственной регистрации направляются Министерством юстиции Российской Федерации в «Российскую газету», в Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти издательства «Юридическая литература» Администрации Президента Российской Федерации, в научно-технический центр правовой информации «Система» и в Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации.

Акт, признанный Министерством юстиции Российской Федерации не нуждающимся в государственной регистрации, подлежит опубликованию в порядке, определяемом федеральным органом исполнительной власти, утвердившим акт.

Федеральные органы исполнительной власти направляют для исполнения нормативные правовые акты, подлежащие государственной регистрации, только после их регистрации и официального опубликования.

### ***Вопросы для самопроверки знаний***

*В чем состоит принципиальное отличие органов исполнительной власти от органов законодательной и судебной власти?*

*Назовите статьи Конституции РФ и 1993г. и ФЗ, регулирующие статус исполнительной власти в РФ?*

*Какие группы органов власти образуют систему исполнительной власти в РФ?*

*Каково функциональное назначение исполнительной власти в РФ?*

*Что понимают под вспомогательными функциями в конституционном праве России?*

*Какова структура Правительства РФ согласно Конституции РФ 1993г.?*

*Как изменилась структура Правительства РФ после соответствующей реформы весной 2004г.?*

*Какие основные функции закреплены за федеральными министерствами согласно указам Президента РФ в 2004-2005гг.?*

*Какие функции осуществляют федеральные службы?*

*Какова компетенция федеральных агентств?*

*Каков порядок формирования Правительства РФ?*

*Каков порядок прекращения деятельности Правительства РФ?*

*Какие законы РФ устанавливают правовой статус члена Правительства РФ? Каковы его основные элементы?*

*Что входит в понятие компетенция Правительства РФ?*

*Каковы полномочия Председателя Правительства РФ?*

*Перечислите все виды правовых актов Правительства РФ.*

*Кто разрабатывает проекты нормативных правовых актов Правительства РФ?*

*Что включает в себя процедура регистрации нормативных правовых актов Правительства РФ?*

## **24 Конституционно-правовые основы судебной власти**

### **24.1 Понятие судебной власти и судебной системы**

Судебная власть – одна из трех ветвей власти, особенностью которой является то, что она может реализовываться только государственными судами, входящими в состав судебной системы, закрепленной в конституции РФ 1993г. и ФКЗ «О судебной системе РФ» от 31 декабря 1996 (№ 1- ФКЗ). От других ветвей власти судебная отличается особенностью порядка ее формирования, о чем более подробно будет сказано ниже.

Судебная власть как одна из трех ветвей власти нетождественна судебной системе, т.к. она по своему содержанию выходит за пределы судов. Социальная роль судебной власти – восстанавливать и гарантировать справедливость в обществе через организацию и деятельность судов.

Судебная власть осуществляется различными правовыми способами в следующих формах:

- конституционная юстиция, в рамках которой решаются дела о соответствии Конституции федеральных законов, нормативных актов Президента, палат федерального собрания и других актов (ст. 3 Закона о Конституционном Суде);

- суды общей юрисдикции, т.е. рассмотрение и разрешение гражданских и уголовных дел и дел об административных правонарушениях – в формах гражданского, уголовного и административного судопроизводства;

- арбитражное разрешение споров, вытекающих из гражданских правоотношений (экономические споры) либо из правоотношений в сфере управления, т.е. арбитражного судопроизводства.

Особенность судебной власти заключается в том, что она реализуется на основе и строго в соответствии с процессуальным законом.

Основными положениями, которыми руководствуется суд, являются принципы правосудия, а также принципы процессуальных отраслей права. К специальным процессуальным законам относятся:

- уголовно - процессуальный кодекс;
- гражданский процессуальный кодекс;
- кодекс об административных правонарушениях;
- арбитражный процессуальный кодекс.

Исключительность судебной власти находит свое выражение в том, что она осуществляется только судами, входящими в судебную систему России. Каждая из форм судопроизводства осуществляется соответствующими, полно-

мочными на то судами. Специфика задач трех ветвей судебной системы (Конституционный Суд, суды общей юрисдикции, арбитражные суды) определяет особенности их организации и деятельности. Суды различных ветвей не могут взаимно поручать друг другу выполнение принадлежащих только им полномочий.

Под судебной системой понимается совокупность судов, структурированных в соответствии с их компетенцией, задачами и целями.

Согласно ФКЗ «О судебной системе РФ» от 31 декабря 1996г. судебную систему РФ образуют федеральные суды и суды субъектов федерации.

К федеральным судам относятся:

-Конституционный Суд РФ;

-Верховный Суд РФ, верховные суды республик, краевые, областные, суды городов федерального значения, суды автономной области и автономных округов, районные суды, военные и специализированные суды (эти суды составляют подсистему федеральных судов общей юрисдикции);

-Высший Арбитражный Суд РФ, федеральные арбитражные суды округов, субъектов РФ (эти суды составляют подсистему федеральные арбитражных судов).

К судам субъектов РФ относятся:

-конституционные (уставные) суды субъектов РФ;

-мировые судьи (они являются судьями общей юрисдикции субъектов РФ).

Подобный вид судебная система приобрела с начала девяностых годов, а до этого она выглядела значительно проще: в нее входили только гражданские (общие) суды трех уровней (народные суды, суды среднего звена и Верховный суд РСФСР). 15 декабря 1990 года Съезд народных депутатов РСФСР принял решение об образовании Конституционного суда РСФСР, а 24 мая 1991 года – арбитражных судов. В конце декабря 1991 года военно-судебные органы, дислоцированные на территории РСФСР и бывшие до тех пор судами СССР, перешли под юрисдикцию России.

Обобщая вопрос о судебной власти и судебной системе, следует выделить следующие их общие признаки.

Во-первых, судебная власть осуществляется только судами. Суд – орган государственной власти, который создается и упраздняется только конституцией или федеральным законом. Суды субъектов РФ создаются и упраздняются законами субъектов РФ. Конституция запрещает создание и деятельность чрезвычайных судов, в том числе и в условиях чрезвычайного и военного положения (ст. 118).

Во-вторых, речь идет об единстве судебной системы, означающей:

-установление Конституцией РФ исчерпывающего перечня судов;

-установление правил судопроизводства федеральными законами, которые являются обязательными для всех судов;

-обязательное исполнение актов судов, вступивших в силу на всей территории РФ;

-закрепление федеральным законодательством единого статуса для судей всех судов;

-финансирование всех судов из средств федерального бюджета.

Здесь следует обратить внимание на то, что конституционные (уставные) суды субъектов РФ и мировые судьи, хотя законодательно включены в единую судебную систему страны, но правила судопроизводства в конституционных (уставных) судах устанавливает не федеральный законодатель, а субъект РФ и финансирование этих судов осуществляется из бюджета субъекта РФ. Таким образом, и порядок финансирования, и порядок замещения должности мировых судей устанавливает субъект федерации. Определение полномочий и порядка деятельности мирового судьи ФКЗ отнес к совместному ведению РФ и субъектов РФ. ФЗ «О мировых судьях» от 17 декабря 1998г. закрепил положение о совместном ведении в ст. 1.

В-третьих, в основе организации судебной системы лежит принцип федерализма, означающий, что при организации системы судов учитывается федеративное устройство: суды делятся на федеральные суды и суды субъектов, создаваемые и финансируемые субъектами РФ самостоятельно. В свою очередь, территория деятельности федеральных судов ограничивается территорией субъекта РФ (республиканские, краевые, областные суды) и административно-территориальных единиц субъекта (районные суды).

В структуру судебной системы России входят:

-суды общей юрисдикции, которые рассматривают гражданские, уголовные дела и дела об административных правонарушениях;

-арбитражные суды, которые рассматривают споры экономического характера с участием юридических лиц и индивидуальных предпринимателей;

-конституционные и уставные суды, осуществляющие охрану конституций и уставов субъектов федерации (Постановление Конституционного Суда РФ от 16 июня 1998г (ФЗ-19-П).

В государственную судебную систему не входят ни коммерческие третейские суды, ни суды, осуществляющие международную защиту прав.

В каждом суде создается собственная организационная структура, которая включает в себя:

-председателя и президиума суда – единоличный и коллегиальный органы, избираемые судьями этого суда,

-пленум – собрания всех судей,

-палаты (если речь идет о Конституционном Суде РФ),

-коллегии, (если речь идет о рассмотрении дел определенных категорий).

Правосудие может осуществляться от лица всего суда единолично судьей или коллегиально.

В структуру судебной системы можно включить ещё и судейское сообщество как гарант независимости судей. Как известно, независимость судов обеспечивается самостоятельным решением всех организационных, финансовых и кадровых вопросов. В этих целях все судьи России образуют профессиональное объединение – судейское сообщество. В рамках этого сообщества соз-

даются специальные органы: съезды и конференции судей, Советы судей, квалификационные коллегии, судебный департамент при Верховном Суде РФ (ФЗ от 14 марта 2002г.).

## 24.2 Статус судей в Российской Федерации

Статус судей включает ряд гарантий и прав, установленных Законом РФ от 26 июня 1992г., а также – ФЗ РФ от 5 апреля 2005г. «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации», ФЗ «О мировых судьях в Российской Федерации», ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации» и ФЗ «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации».

Независимость судебных органов обеспечивается:

-независимостью судей, которые при рассмотрении дел должны руководствоваться только законом и своим убеждением, сложившимся в процессе рассмотрения дела;

-организационной подчиненностью председателю суда;

-несменяемостью до истечения срока, на который судья был назначен;

-запретом быть членом политической партии.

Судьям обеспечивается ряд социальных и трудовых гарантий, многие из которых сохраняются при определенных условиях за судьей и после прекращения исполнения им судейских полномочий (за судьей в отставке).

Для назначения на должность судьи кандидат должен отвечать ряду требований, обеспечивающих необходимую квалифицированность принятия решений. Как условие назначения выступает обязанность сдать квалификационный экзамен. Судьи всех федеральных судов, на исключением высших (Верховного Суда РФ, Высшего Арбитражного Суда РФ и Конституционного Суда РФ) назначаются Президентом РФ.

Ответственность судей ограничивается рядом условий. Лишение судей неприкосновенности для привлечения к публично-правовой ответственности, как и привлечение к дисциплинарной ответственности осуществляется органами судейского сообщества.

Правовой статус судьи характеризуется следующими чертами:

-независимость при осуществлении правосудия (запрет вмешательства на его деятельность, право на отставку и т.д.);

-несменяемость, означающая запрет на перевод судьи на другую должность или в другой суд без его согласия, а также – запрет прекращения или приостановления полномочий, помимо оснований и порядка, установленных законом о статусе судей;

-неприкосновенность: а) освобождение его от административной и дисциплинарной ответственности, б) освобождение от ответственности за принятое решение в процессе правосудия, в) особый порядок привлечения судьи к уголовной ответственности, г) неприкосновенность судьи распространяется и на его жилище, служебное помещение, транспорт и т.д.;

-профессионализм: а) наличие российского гражданства, возраст не моложе 25 лет, в) высшее юридическое образование, г) 5 лет юридического стажа, д) сдача квалификационного экзамена на должность судьи, е) рекомендация квалификационной коллегии судей, ж) деполитизация;

-наличие дискреционных (властных) полномочий, объем которых определен законом. Требования и распоряжения судей обязательны для всех государственных органов, общественных и иных объединений, должностных лиц, граждан, иностранцев и т.д.;

-судейское сообщество: в РФ насчитывается около 24 тыс. судей, которые образуют судейское сообщество, выступающее как гарант независимости судей и выразитель их интересов. Судейское сообщество институционально представлено собственными органами в виде съездов (конференций) и собраний судей, избираемых ими на совете судей.

Органы судейского сообщества формируют квалификационные коллегии судей, рассматривают актуальные проблемы судов и т.д.

В статус судей входит и поощрение в виде жалования или заработной платы, включающей в себя:

- должностной оклад;
- доплата за особые условия труда;
- 50% - доплата за квалификационный класс;
- доплата за выслугу лет;
- доплата за сложность и напряженность, высокие достижения в труде и специальный режим работы;
- доплата за ученую степень: кандидат юридических наук - 5% , доктор юридических наук - 10%, почетное звание «Заслуженный юрист РФ» 10%;
- денежные поощрения (премия) по итогам работы за квартал и год;
- судьям РФ, имеющим право на получение ежемесячного пожизненного содержания в полном размере, но продолжающим работать, выплачивается ежемесячная надбавка к заработной плате в размере 50% ежемесячного пожизненного содержания, которое могло быть им начислено, при выходе в отставку.

### **24.3 Принципы и виды судопроизводства**

Под принципами отправления правосудия понимаются общие правила рассмотрения дел в судах, к каковым относятся:

- равенство перед законом и судом;
- право на судебную защиту, это право включает также и право на обжалование и пересмотр судебного решения вышестоящим судом в порядке, как апелляции, так и кассации, которое, однако, не распространяется на сферу конституционной юстиции (Постановления Конституционного Суда РФ от 2 февраля 1996г., от 6 июля 1998г., от 14 февраля 2000г., от 17 июля 2002г.);
- право на юридическую помощь;
- право на рассмотрение уголовного дела судом присяжных;

-недопустимость использования доказательств, полученных с нарушением закона;

-презумпция невиновности;

-обязательность решений судов;

-гласность, открытость и устный характер судебного разбирательства;

-государственный язык судопроизводства;

-принцип состязательности и равноправия сторон;

-непосредственность судебного разбирательства – означает исследование судом материалов дела в судебном заседании; решение суда выносятся только на основании тех материалов, которые были им исследованы; конституция РФ запрещает заочное разбирательство уголовных дел в судах, кроме случаев предусмотренных федеральным законодательством;

-участие граждан в отправлении правосудия (это не только принцип, но еще и конституционное право – ст. 32 Конституции) в качестве присяжных заседателей, представителей общественных организаций и трудовых коллективов (общественные обвинители и общественные защитники).

Конституция РФ предусматривает четыре вида судопроизводства (ст. 118): конституционное, гражданское, административное и уголовное. Федеральное законодательство знает также судопроизводство и в арбитражных судах, поэтому можно выделить и арбитражное судопроизводство, но более уместно отнести его к гражданскому процессу.

Конституционное судопроизводство связано образованием и деятельностью особого органа конституционного контроля – Конституционным Судом РФ.

### ***Вопросы для самопроверки знаний***

*Чем отличается судебная власть от судебной системы?*

*Какие суды образуют судебную систему РФ?*

*Перечислите суды, относящиеся к судам субъектов РФ.*

*Когда в России впервые было принято решение об образовании Конституционного Суда?*

*Что означает единство судебной системы?*

*Как влияет федеративное устройство на дифференциацию судов в РФ?*

*Какие суды в РФ не входят в государственную судебную систему?*

*Что представляет собой судейское сообщество в РФ?*

*Какими нормативными правовыми актами регулируется статус судей в РФ?*

*Чем обеспечивается независимость судебных органов?*

*Назовите условия, ограничивающие ответственность судей.*

*Что входит в понятие статуса судей РФ?*

*Каковы Принципы осуществления правосудия в России?*

*Какие виды судопроизводства существуют в РФ?*

## 25 Конституционный контроль в РФ

### 25.1 Понятие и виды конституционного контроля

Под конституционным контролем принято понимать любую форму проверки того, как действия органов всех ветвей власти, общественных организаций и всех других органов, осуществляющих функции публичной власти, соответствуют Конституции. Под соответствием понимается непротиворечие Конституции.

Потребность промышленно развитых демократических обществ в конституционном контроле объясняется тем, что сложность общественных отношений, расширение прав и свобод человека, увеличение роли общественно-политических организаций в управлении обществом, возрастание функций публичной власти, наконец, усложнение функций законодательной и исполнительной власти, четко обозначившиеся после второй мировой войны, способствовали принятию и изданию огромного количества законов и норм разного уровня – от конституционных до обычных и текущих. Поэтому-то и возникла необходимость проверять их на конституционность, то есть на соответствие их букве и духу Конституции.

Классифицировать конституционный контроль можно по различным основаниям:

*-по времени осуществления* он может быть предварительным или последующим. Первый означает, что закон проверяется до вступления его в силу (т.е. до санкционирования и промульгации), но после принятия его парламентом. Последующий контроль распространяется на все официально опубликованные акты;

*-по месту осуществления* Конституционный контроль может быть внутренним и внешним. Внутренний проводится тем органом, который издает закон, а внешний – другим органом. Чаще всего внутренний контроль – предварительный, в большинстве же случаев внешний контроль – последующий;

*-конституционный контроль может быть консультативным или постановляющим, с точки зрения правовых последствий.* Первый обладает только моральной, но не юридической силой. Если в результате постановляющего контроля вынесено решение не в пользу какого-то акта, то последний теряет свою юридическую силу. Поэтому под конституционным контролем понимают, прежде всего, постановляющий контроль;

*-по обязательности проведения* конституционный контроль может быть обязательным или факультативным. В первом случае правовой акт обязательно подвергается конституционному контролю, обычно – предварительному. Факультативный контроль осуществляется только в том случае, если инициатива исходит от управомоченного субъекта;

*-по форме* конституционный контроль может быть абстрактным или конкретным. Первый означает проверку какого-либо акта вне связи с каким-либо делом. Предварительный контроль может быть только абстрактным.



Конкретный контроль осуществляется только в связи с каким-нибудь делом, чаще всего судебным, при разрешении которого подлежат применению акты или нормы спорные, с точки зрения конституционности. Стало быть, конкретный контроль всегда последующий;

-с точки зрения действия обратной силы конституционный контроль имеет две формы: *ex tunc* (дословный перевод – «с тех пор») означает, что решение о признании неконституционности акта имеет обратную силу. Это значит, что акт, объявленный неконституционным, считается таковым с момента его издания или с момента вступления в силу конституционной нормы, которой он стал противоречить. На практике это порождает огромные сложности, поэтому чаще применяется вторая форма – *ex nunc* – («с этих пор, отныне»), она означает, что решение о неконституционности действительно только на будущее, т.е. закон обратной силы не имеет.

В российском конституционном праве принцип *ex nunc* установлен лишь в отношении некоторых категорий нормативных актов:

-закон, устанавливающий или отягчающий ответственность, обратной силы не имеет (ст. 54 Конституции). Никто не может нести ответственность за деяние, которое в момент его совершения не признавалось правонарушением. Если после совершения правонарушения ответственность за него устранена или смягчена, применяется новый закон;

-законы, устанавливающие новые налоги или ухудшающие положение налогоплательщиков, обратной силы не имеют (ст. 57 Конституции РФ);

- нормативные акты Банка России не имеют обратной силы (ч. 3 ст.7 ФЗ от 10 июля 2002г. № 86-ФЗ) и т.д.

Закон же, например, для штрафов в РФ имеет обратную силу. Так, согласно письму Минфина России от 21 марта 2007г. (№ 03-02-07/2-54) с 1 января 2007 года в Налоговом кодексе действует норма, согласно которой в случае невозврата излишне уплаченного налога в установленный срок на сумму задолженности начисляются проценты. Если они не были выплачены в полном объеме, налоговый орган должен принять решение о возврате оставшейся суммы процентов в течение трех дней со дня получения соответствующего уведомления от Федерального казначейства (п. 12 ст. 78 НК РФ). Аналогичная норма предусмотрена за нарушение срока возврата излишне взысканных налогов, сборов, пеней и штрафов (п. 7 ст. 79 НК РФ). По мнению Минфина России, нормы пункта 12 статьи 78 и пункта 7 статьи 79 Налогового кодекса имеют обратную силу. Поэтому они должны применяться в отношении сумм излишне уплаченных (взысканных) налогов, авансовых платежей, сборов, пеней и штрафов до 1 января 2007 года.

К объектам конституционного контроля можно отнести:

-все внутригосударственные договоры;

-все акты исполнительной власти и органов самоуправления;

-возможна проверка на соответствие Конституции также и частных правовых актов (например, завещания), которые могут нарушать принципы Конституции – равноправие религий и т. д.;

-национальные законы подвергаются проверке на соответствие международным договорам, поскольку во многих странах устанавливается примат международного права над национальным;

-действия должностных лиц, как правило, это относится к высшим должностным лицам государства, вплоть до судей;

-акты и действия общественных объединений, на которые государство возложило определенные властные функции, в т.ч. и политические партии.

В РФ контролю на предмет конституционности подлежат четыре группы нормативных правовых актов.

Первую группу составляют федеральные законы двух видов: обычные и конституционные, а также нормативные акты Президента, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства РФ. При этом остается спорным следующий вопрос: на какой стадии принятия возможна проверка конституционности законов о поправках к Конституции РФ. Сама возможность такой проверки в конституционной теории, как правило, не оспаривается. Предлагается предусмотреть в нормах закона правило, согласно которому разрешение дел о соответствии Конституции РФ законов о конституционных поправках происходит после их принятия парламентом страны, но до передачи на одобрение органам законодательной власти субъектов федерации. Однако пока такого правила нет, трудно предсказать по какому пути пойдет развитие практики, если будет запущен механизм пересмотра конституции.

Правовые акты Президента, Правительства, палат Федерального Собрания, которые не содержат норм права, Конституционный Суд проверять не правомочен. В такой же мере из сферы конституционного контроля, осуществляемого этим органом, выпали акты федеральных органов исполнительной власти – министерств, государственных комитетов, федеральных служб и других ведомств, в совокупности именуемые ведомственным законодательством. В соответствии с ГПК (ст.116) рассмотрение дел об оспаривании данных актов отнесено к подсудности Верховного Суда РФ. Такое распределение полномочий вызвано ограниченной пропускной способностью Конституционного Суда и большей значимостью именно нормативных правовых актов. Следует добавить, что конституционный контроль за актами нормативного и ненормативного характера Правительства и органов исполнительной власти субъектов федерации осуществляет также и Президент РФ. Причем акты Правительства могут быть отменены Президентом, в то время как акты органов исполнительной власти субъектов федерации только приостановлены до решения вопроса о их соответствии федеральной конституции, федеральным законам и международным обязательствам РФ Конституционным Судом РФ. Такое различие определяется действием принципа федерализма в отношении права субъекта федерации самостоятельно формировать свою систему органов государственной власти и регламентировать их компетенцию и порядок деятельности в соответствии с ограничениями, установленными Конституцией РФ.

Вторую группу составляют нормативные правовые акты субъектов РФ. Помимо конституций и уставов к ним отнесены законы и иные нормативные

акты субъектов федерации, в отношении которых установлены некоторые ограничения. Конституционный Суд правомочен проверять только те из них, которые изданы по вопросам, относящимся к ведению федеральных органов государственной власти и совместному ведению с органами государственной власти субъектов федерации. Нормативные акты принятые по вопросам, отнесенным к исключительному ведению последних, могут быть обжалованы в суды общей компетенции, арбитражные суды или в орган конституционного (уставного) контроля субъекта федерации.

Третья группа актов включает внутригосударственные договоры, заключенные в публично-правовой сфере органами законодательной или исполнительной власти федерации и ее субъектов или двух и более субъектов. В этой области полномочие Конституционного Суда расширилось в связи с предусмотренной федеральной конституцией возможностью заключать договоры между соответствующими органами РФ и ее субъектов. Эта область конфликтов с большой потенциальной силой. Такие договоры по существу являются нормативными в конституционном праве и связаны с перераспределением публично-правовых полномочий. Они обладают меньшей юридической силой, чем федеральная конституция, хотя вопрос о соотношении их с федеральным законом сохраняет спорный характер. Вместе с тем практика заключения данных договоров свидетельствует о том, что ими нередко изменяется закрепленное в статьях 71-72 Конституции РФ разграничение предметов ведения РФ и ее субъектов (особенно в договорах с Татарстаном и Башкортостаном). Можно найти объяснение в политической целесообразности подобных уступок в пользу отдельных субъектов федерации для сохранения целостности самой федерации, однако вряд ли возможно обосновать их строго юридически. Отдельными юристами высказывается мнение, что положения таких договоров имеют более высокую юридическую силу, чем статьи 71-73 Конституции РФ, и отступление от последних в договорах нельзя рассматривать как их нарушение. Представляется, что подобное суждение отрицает верховенство федеральной конституции на территории единого государства. К тому же порядок заключения рассматриваемых договоров не может им обеспечить большую юридическую силу по сравнению с конституционными нормами. И, по-видимому, их все же следует приводить в соответствие с положениями Конституции РФ.

К четвертой группе актов относятся не вступившие в силу международные договоры РФ, в отношении которых осуществляется предварительный конституционный контроль.

Российская система конституционного контроля предусматривает возможность осуществления его не только в абстрактной, но и в конкретной форме, что, несомненно, повышает его доступность для обычных граждан. Последние впервые получили право оспаривать акты законодательной власти. По жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан и по запросам судов Конституционный Суд вправе проверять конституционность закона, примененного или подлежащего применению в конкретном деле (ч.4 ст.125 Конституции РФ). Ограничения, связанные с конкретным нормоконтролем породили следующую проблему. Обжаловать можно только такой вид правового

акта как закон, притом затрагивающий конституционные права и свободы. Тем не менее, в российской правовой системе значительный удельный вес имеет указное нормотворчество Президента и, в частности, указы с временной силой закона. Подобные акты не могут быть обжалованы гражданами ни в орган конституционной юстиции, ни в Верховный Суд РФ в силу ст.116 ГПК. Такой пробел можно рассматривать как ограничение конституционного права на судебную защиту и его следует устранить<sup>1)</sup>.

Конституционный контроль призван содействовать и разрешению политических конфликтов, споров о компетенции между конституционными институтами. Пока авторитет Конституционного Суда как высшего арбитра в вопросах компетенции невелик. Однако перспектива развития этой функции чрезвычайно важна, т.к. ее активизация может повлиять на реализацию как «горизонтального», так и «вертикального» разделения властей, обеспечить баланс между федеративным государством в целом и его составными частями.

## 25.2 Модели и функции конституционного контроля.

Мировой практике известны следующие модели конституционного контроля:

- осуществление охраны конституции судами общей юрисдикции (американская модель);
- создание несудебных или квазисудебных органов (французская модель);
- создание специальных судов (австро-германская модель). Последняя была доктринально обоснована в рамках правовой теорией Г. Кельзена, австрийского профессора права, выдвинувшего, помимо концепции «чистого права», идею системности правовых норм, выстроенных в иерархическую подчиненность. Для обеспечения непротиворечия частных норм основным, более общим нормам, содержащимся в документе высшей юридической силы – в конституции – создаются специальные конституционные суды.

В России создание органов конституционной юстиции относится к началу девяностых годов XX века. Однако и советская правовая система признавала конституционный надзор. Но, если в основе создания Комитета конституционного надзора СССР лежала французская модель конституционной юстиции, то в основе создания Конституционного Суда РФ лежит германская модель конституционного контроля.

Конституционный Суд РФ, выполняя функцию охраны конституции, рассматривает дела о соответствии конституции законов в порядке конкретного нормоконтроля, а также о соответствии конституции законов и правовых актов органов государственной власти – в порядке абстрактного нормоконтроля.

---

<sup>1)</sup> Кравец, И.А. Функции конституционного контроля в условиях Российской политико-правовой модернизации. – Режим доступа: [http://www.philosophy.nsc.ru/journals/humscience/1\\_98/22\\_KRAV.htm](http://www.philosophy.nsc.ru/journals/humscience/1_98/22_KRAV.htm)

Кроме того, Конституционный Суд дает официальное и общеобязательное толкование норм Конституции РФ, разрешает вытекающие из конституционных положений споры о компетенции и дает заключение о соблюдении установленного конституцией порядка выдвижения обвинения Президента РФ в совершении государственной измены или совершении иного тяжкого преступления (ст. 3 ФКЗ от 21.07.1994 г.).

## 25.2 Функции конституционного контроля

Осуществление функций конституционного правосудия возможно в правовом государстве лишь через реализацию полномочий конституционных судов, установленных конституцией и специальными законами о конституционном суде.

Под конституционным контролем понимается проверка на соответствие конституции законов и других правовых нормативных актов, международных и внутригосударственных договоров, а также решений и действий должностных лиц и органов публичной власти, включая и судебные органы.

К основным функциям конституционной юстиции можно отнести следующие.

*Толкование конституции* – одна из основных функций конституционного контроля, которая реализуется через все полномочия конституционного суда (казуальное толкование конституции) и через специальное полномочие по официальному толкованию конституции по запросу компетентных субъектов права о таком толковании в рамках специального – конституционного – судопроизводства. В условиях разделения властей именно конституционный суд (а не парламент) должен быть наделен правом официального толкования конституции в силу их самостоятельности, независимости и незаинтересованности.

Толкование не сводится только к *разъяснению* положений конституции, но и включает и их *интерпретацию*, невозможную без появления новых положений, непосредственно не вытекающих из текста конституции (отсюда наличие различия текста – буквы и содержания – духа конституции).

Использование полномочия официального толкования конституции во многом зависит от установок (позиции) самого конституционного суда, в частности при решении вопроса о допустимости обращений (запросов) компетентных субъектов права об официальном толковании тех или иных положений конституции (понятийных и программно-целевых положений, принципов и норм), о пределах (объеме) такого толкования. Необходимость в толковании положений новых конституций в государствах молодой демократии возникает довольно часто, так как они закрепляют основы нового общественного и государственного строя<sup>1)</sup>.

---

<sup>1)</sup> Витрук, Н.А. Цель, задачи и функции конституционного правосудия в государствах новой демократии. – Режим доступа: <http://www.concourt.am/hr/ccl/vestnik/2.16-2002/vitruk.htm>

*Правовосстановительная (защитная) функция* конституционной юстиции, направлена на восстановление конституционности, конституционного правопорядка. Как правило, объектами конституционного контроля, осуществляемого конституционными судами, могут быть законы, регламенты и постановления парламента и другие правовые нормативные акты высших органов государственной власти (главы государства, правительства и др.) и т.д.

При осуществлении функции конституционного контроля в сфере законотворчества (нормотворчества) конституционные суды одновременно реализуют *дополнительную функцию содействия законодательной деятельности* – как в направлении его совершенствования и развития (через «негативные» и в определенной мере «позитивные» законодательные полномочия конституционных судов), так и в утверждении конституционных начал в законодательном процессе. Признание конституционным судом закона (отдельного его положения) не соответствующим конституции означает утрату им юридической силы, его устранения из правового пространства. Наряду с этим конституционные суды могут давать рекомендации по новому законодательному регулированию, указывая, как правило, на характер, предмет, содержание такого регулирования (не подменяя законодателя в окончательном выборе того или иного варианта содержания новой правовой формы). Правовые позиции конституционного суда, содержащиеся в его решениях, при этом выступают как критерии, параметры, своеобразные модели будущего законодательного регулирования.

На содействие законодателю в его деятельности направлены и такие полномочия конституционных судов, предусмотренные в ряде государств новой демократии, как право законодательной инициативы, право внесения предложений по изменению и дополнению конституции, право посланий, докладов о своей деятельности (Молдова, Россия).

*Штрафная или наказательная функция.* Конституционный контроль решений и действий высших должностных лиц государства, организации и деятельности политических партий и иных общественных объединений, осуществляемый конституционными судами, направлен как на восстановление конституционности, так и в ряде случаев – на установление фактов нарушения конституции, конституционной присяги, совершения тяжких преступлений высшими должностными лицами государства (главой государства, председателем правительства, верховным судьей и др.), антиконституционной деятельности политических партий и т.п. для их отрешения от должности (импичмента), для запрета или приостановления деятельности политической партии, общественного объединения.

*Установление компетенции органов публичной власти* – эта функция связана с разграничением предмета ведения и полномочий между центральной и местной властями, между федеральной властью и властью ее субъектов и автономных образований в случаях споров по данному вопросу.

*Защита прав и свобод человека и гражданина* по жалобам граждан и других лиц, по запросам судов, уполномоченных по правам человека (омбудсменов), прокуратуры о проверке конституционности законов (в некоторых го-

сударствах – других нормативных актов), правоприменительной практики, нарушающих права и свободы граждан и других лиц.

Круг и объем полномочий конституционного суда по рассмотрению конституционных жалоб граждан или обращений компетентных органов, направлены на непосредственную защиту индивидуальных и коллективных прав и свобод граждан и других лиц, их объединений, неодинаков. Такого рода полномочия конституционных судов разнообразны и их использование обусловлено выполнением ряда условий.

Так, в России жалоба на нарушение законом (но не иным по форме нормативным актом) конституционных прав и свобод допустима при соблюдении следующих условий:

-закон затрагивает (по мнению заявителя, нарушает) конституционные права и свободы граждан;

-имеется конкретное дело, рассмотрение которого завершено или начато в суде или ином органе, применяющем закон;

-закон применен или подлежит применению в конкретном деле.

Учитывая, что человек, его права и свободы провозглашены в конституции в качестве высших ценностей, вопрос об эффективном обеспечении и защите фундаментальных прав и свобод человека и гражданина приобретает исключительное, приоритетное значение.

Конституционные суды в государствах новой демократии осуществляют и некоторые *дополнительные функции*, прежде всего связанные с *дачей экспертных заключений и производством регистрационно-учредительных операций, имеющих общеобязательный характер*. Такого рода функции конституционного правосудия опосредуются следующими полномочиями конституционных судов: участие в процедуре принятия присяги главой государства; дача заключения о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения главе государства в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления и др.

### **Вопросы для самопроверки знаний**

*Что такое конституционный контроль? Дайте определение.*

*Какие виды конституционного контроля вам известны?*

*Что можно отнести к объектам конституционного контроля в РФ?*

*Какие виды правовых актов не подлежат конституционному контролю?*

*Предусматривает ли российская система конституционного контроля возможность осуществления его в конкретной форме (что характерно для американской модели конституционного контроля)?*

*Какую роль играет конституционный контроль в демократической системе общества?*

*Какие модели конституционного контроля вам известны? Какая модель получила свое развитие в России?*

*Каковы основные функции конституционного контроля?*

*Чем отличается казуальное толкование конституции от официального толкования конституции?*

*Чем отличается толкование конституции от ее интерпретации?*

*На что направлена правосстановительная (защитная) функция конституционной юстиции?*

## **26 Конституционный Суд РФ**

### **26.1 Правовая природа КС РФ**

Конституционный суд РФ – судебный орган конституционного контроля, самостоятельно и независимо осуществляющий судебную власть посредством конституционного судопроизводства согласно ст.1 ФКЗ «О Конституционном Суде РФ» 1994г.

КС РФ был учрежден в период российской конституционной реформы 12 декабря 1990 года вместо Комитета конституционного надзора РСФСР, который был предусмотрен Конституцией при реформе 1989 года, но так и не был создан. Первый закон о КС РФ был принят 12 июля 1991 года, он предусматривал пожизненное избрание судей КС и предельный возраст 65 лет.

Правовая природа КС РФ имеет двойственный характер: с одной стороны, он является особым судебным органом, входящим в общую систему судебной власти (ст. 118 Конституции РФ); с другой, - КС – это один из высших (конституционных) органов власти (наряду с законодательной и исполнительной), обеспечивающий баланс властей.

Отнесение Конституционного Суда к высшим органам государственной власти обусловлено тем, что его компетенция, наряду с компетенцией Президента, Государственной Думы, Совета Федерации и Правительства, прописана достаточно ясно в Конституции РФ. Это в некоторой степени дистанцирует его от иных высших судебных органов (Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ), компетенция которых определена текущим законодательством. Кроме того, статус КС и порядок его деятельности установлен ФКЗ, что подчеркивает значимость его места системе государственного управления.

Вместе с тем, Конституционный Суд не является высшим судебным органом РФ в том смысле, что он не возглавляет систему судебных органов и не является для судов общей, арбитражной, конституционной юрисдикции кассационной или надзорной инстанцией. Поэтому правильнее его можно определить не как высший, а как федеральный судебный орган конституционного контроля.

### **26.2 Порядок формирования Конституционного Суда РФ**

Впервые КС РФ был избран Съездом народных депутатов РСФСР еще 29-31 октября 1991 года в составе 13 судей и действовал до октября 1993 года, когда его деятельность была приостановлена Президентом РФ из-за того, что КС РФ признал противоречащим Конституции РФ Указ Президента РФ от 21



сентября 1993 года, которым он распустил Съезд народных депутатов и Верховный Совет РФ.

*26.2.1 Законодательство о КС РФ.* Конституционное правосудие в Российской Федерации, появившееся впервые в 1991 году на основе внесения поправок в действовавшую Конституцию РСФСР, развивалось далее через принятие второго Закона о Конституционном Суде уже в 1994 году, того Закона, который попытался учесть недостатки первого опыта регулирования и, прежде всего, освободился от права суда самостоятельно по своей инициативе начинать производство по делу о конституционности каких-либо действий или каких-либо актов. ФКЗ «О Конституционном Суде РФ» от 1994г. был разработан с учетом опыта западноевропейских стран. Этот закон включает в себя как правила, регулирующие структуру, компетенцию, образование Суда, так и правила, регулирующие судебные процедуры. И таким образом, в нормативной своей базе конституционное судопроизводство в России отвечает всем тем признакам, которые характерны для демократической организации конституционного судебного контроля в правовом государстве.

5 апреля 2005 ФЗ «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» внёс ряд изменений в ст. 12 о сроках полномочий судьи КС РФ:

- полномочия судьи КС РФ не ограничены определенным сроком;
- предельный возраст пребывания в должности судьи КС – семьдесят лет;

- судья считается вступившим в должность с момента принятия им присяги;

- полномочия судьи прекращаются в последний день месяца, в котором ему исполняется семьдесят лет;

- судья КС РФ, достигший предельного возраста пребывания в должности судьи, продолжает исполнять обязанности судьи до принятия итогового решения по делу, начатому с его участием, или до назначения на должность нового судьи.

*26.2.2 Порядок формирования КС РФ.* Действующими конституциями во всем мире используются две процедуры формирования состава суда: парламентская и смешанная. Примером парламентского порядка формирования может служить федеральный конституционный суд Германии, 1/2 членов которого избирается Бундестагом, а вторая половина – Бундесратом. Смешанная процедура предполагает участие в формировании данного органа нескольких субъектов власти: нижняя и верхняя палаты парламента, президент и т.д.

В России согласно Конституции РФ 1993г. судьи Конституционного Суда назначаются Советом Федерации по представлению Президента РФ.

Конституционный Суд РФ состоит из 19 судей. Ст. 8 ФКЗ содержит требования, предъявляемые к кандидату на должность судьи Конституционного Суда РФ:

- судьей может быть назначен гражданин РФ, достигший ко дню назначения возраста не менее 40 лет;

- безупречная репутация;

-наличие высшего юридического образования и стажа работы по юридической профессии не менее 15 лет;

-обладание признанной высокой квалификацией в области права.

Совет Федерации рассматривает вопрос о назначении на должность судьи в срок не позднее 14 дней с момента получения представления Президента РФ. Ст. 12 ФКЗ определяет срок полномочий судьи – 15 лет, а также содержит положение о том, что назначение судьи на второй срок не допускается.

### **26.3 Структура КС РФ**

Конституционный суд представляет собой двухпалатный орган. Палаты КС состоят из 10 и 9 судей, комплектуются по жребию и полностью равноправны, так что аналогия с верхней и нижней палатами парламента здесь неуместна. Председатель КС и его заместитель не могут входить в состав одной и той же палаты.

При открытии вакансий в палатах жеребьевка не обязательна: порядок замещения вакансий определяется в каждом случае специальным решением пленарного заседания КС (§ 7 Регламента).

В заседаниях палат может рассматриваться любое дело, кроме отнесенных к исключительной компетенции пленарных заседаний:

- вопросы о конституционности основных законов регионов;
- о толковании Конституции РФ;
- о заключении по поводу отрешения Президента от должности;
- о принятии посланий;
- о выступлении с законодательной инициативой.

Кроме того, в заседаниях палат не могут решаться вопросы, не относящиеся к рассмотрению дел (избрание руководителей КС, деление на палаты, принятие Регламента, приостановление и прекращение полномочий судей). Очередность рассмотрения дел и решения о передаче дел на рассмотрение палат принимаются пленарным заседанием.

Решение Конституционного Суда РФ окончательно, не подлежит обжалованию и вступает в силу немедленно после его провозглашения.

Решение КС РФ действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами. Акты или их отдельные положения, признанные Конституционным Судом неконституционными, утрачивают силу. Решения судов и иных органов, основанные на актах, признанных неконституционными, не подлежат исполнению и должны быть пересмотрены в установленных законом случаях.

Решения Конституционного Суда РФ 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.

Решение, принятое палатой, считается решением Конституционного Суда РФ. Палата может при необходимости дать разъяснение принятому ей решению.

Если большинство палаты склоняется к решению, не соответствующему правовой позиции, выраженной в ранее принятых решениях КС, дело передается на рассмотрение в пленарном заседании.

Создание палат в составе КС способствовало ускорению рассмотрения дел. КС не может переходить к рассмотрению нового дела, пока не вынесет решение по рассматриваемому делу, но очередь для пленарного заседания и для каждой палаты своя, что позволяет рассматривать параллельно три дела (одно в пленуме и два в палатах).

Конституционный Суд иногда рассматривает вопросы, относящиеся к компетенции палат, в пленарных заседаниях. Примерами могут служить «чеченское» и «удмуртское» дела.

Для обеспечения равномерного распределения судей, представляющих все направления профессиональной специализации, по обеим палатам, КС предусмотрел в своем Регламенте механизм, который на чемпионатах мира по футболу именуется «жеребьевкой с рассеянием».

Кроме того, в структуру КС РФ входят:

-Председатель КС, полномочия которого обозначены в ст. 24 ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» от 1994г. и в параграфе 2 Регламента Конституционного Суда (курирует вопросы международного характера, федеративного устройства и т.д.);

-заместитель Председателя КС, полномочия которого регулируются ст. 26 ФКЗ от 1994г. (вопросы права человека и правоприменительная практика, трудовое право и социальное обеспечение и т.д.);

-судья-секретарь КС (курирование рабочей комиссии судей по бюджету, финансам и управлению);

-рабочие комиссии судей КС РФ: комиссия по бюджету, финансам и управлению; комиссия по совершенствованию структуры аппарата Конституционного Суда и кадрам; аналитическая комиссия по Регламенту и вопросам применения ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации»; комиссия по координации с органами судебного конституционного контроля субъектов Российской Федерации и государств - участников СНГ; комиссия по международным связям;

-аппарат КС, который а) осуществляет организационное, научно-аналитическое, информационно-справочное и иное обеспечение Конституционного Суда РФ, б) проводит прием посетителей; в) рассматривает обращения в адрес Конституционного Суда в предварительном порядке и в случаях, когда они не затрагивают вопросов, требующих изучения судьями Конституционного Суда; г) содействует судьям в подготовке дел и иных вопросов к рассмотрению в заседаниях и на совещаниях; д) изучает и обобщает деятельность государственных органов по обеспечению исполнения решений Конституционного Суда.

## 26.4 Принципы конституционного судопроизводства

Правила конституционного судопроизводства основываются на принципах, общих для различных форм осуществления судебной власти и в то же время отличаются определенной спецификой. Среди общих принципов можно отметить:

- непрерывность рассмотрения дела;
- состязательность (которая имеет определенную специфику);
- коллегиальность.

В порядке абстрактного нормоконтроля, для толкования Конституции, разрешения спора о компетенции и получение заключения в Конституционный Суд могут обращаться перечисленные в Конституции и законе органы и должностные лица, а в порядке конкретного – физические лица и суды. Физические лица подают в Конституционный Суд жалобы, по спорам о компетенции подается ходатайство, а во всех остальных случаях – запросы. Обращения (жалобы, ходатайства и запросы) являются поводом для рассмотрения дела в Конституционном Суде, поскольку, как и другие суды, он связан внешней инициативой (в отличие от французской модели).

Сторонами в конституционном процессе являются обратившиеся физические лица, органы или должностные лица, а также органы, издавшие нормативный акт, конституционность которого ставится под сомнение, и органы, чья компетенция оспаривается.

Основанием для производства в Конституционном Суде является неопределенность в вопросах применения Конституции (вопросе о соответствии нормативных актов Конституции по форме или содержанию, вопросе о содержании её положений и т.д.).

ФКЗ «О Конституционном Суде РФ» от 21 июля 1994 устанавливает процедуру рассмотрения дела в Конституционном Суде, включающую ряд стадий (предварительное рассмотрение обращения, подготовка дела к слушанию, слушание дела и вынесение решения).

## 26.5 Полномочия КС РФ

В ст. 125 Конституции выделены основные вопросы, составляющие предмет ведения Конституционного Суда. К ним относятся, прежде всего, рассмотрение дел о соответствии Конституции РФ федеральных законов, нормативных актов Президента РФ, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства РФ. Конституционный Суд решает дела о соответствии Конституции РФ конституций республик, уставов, законов, иных нормативных актов субъектов Российской Федерации по вопросам, относящимся к ведению органов государственной власти РФ и совместному ведению этих органов и органов государственной власти субъектов РФ, а также договоров, заключенных ими между собой и на уровне субъектов Федерации.

В отдельную позицию выделены споры о компетенции между органами государственной власти на уровне Федерации и ее субъектов.

Весьма характерным положением является конституционное закрепление полномочия Конституционного Суда по рассмотрению нарушений конституционных прав и свобод граждан.

Следует отметить, что Конституционный Суд РФ и до принятия Конституции 1993 г. достаточно эффективно использовал это право в своей деятельности. В качестве примера можно привести дело о проверке конституционности правоприменительной практики по рассмотрению жалоб на вступившие в силу решения об отказе в восстановлении на работе на основании ряда норм трудового законодательства. В ходе разбирательства Конституционный Суд указал на ряд основных моментов, ведущих к необходимости отмены некоторых положений КЗоТ РСФСР, как не соответствующих Конституции РФ. Аргументы в пользу отмены сводились к противоречию норм трудового законодательства гражданскому процессуальному законодательству РФ, возникшему на основе коллизии норм соответствующих кодексов, а также к нарушению права граждан на судебную защиту своих прав и свобод, гарантированного действовавшей ранее ст. 63 Конституции РФ. Кроме того, было указано на несогласование этих норм с положениями Декларации прав и свобод человека и гражданина, принятой Верховным Советом РСФСР в 1991 г. Конституционный Суд выявил также в этом деле противоречия с общепризнанными стандартами и нормами, в том числе и с принципами Всеобщей Декларации прав человека 1948 г.

Этот пример помогает понять механизм рассмотрения конкретного дела, характер используемой аргументации в ходе решения спора. Очевидно, что в данном случае преобладают чисто юридические способы разрешения конфликта, основанные на анализе конституционных положений и коллизионных норм действующего законодательства.

Конституция РФ 1993 г. закрепляет правомочие, характерное для всех конституционных судов, а именно – толкование Конституции РФ. Наряду с этим выделена немаловажная норма об участии Конституционного Суда в процессе выдвижения обвинения Президента РФ в государственной измене или в совершении иного тяжкого преступления. Смысл действий Суда в данном случае состоит в даче заключений о соблюдении установленного порядка в этом процессе.

Надо отметить, что в практике работы Конституционного Суда РФ, действовавшего до принятия Конституции РФ 1993 г., весьма активно использовались юридические приемы рассмотрения споров о соответствии Конституции. Вместе с тем подобно любому другому конституционному суду аналогичный орган РФ не лишен политико-правового подхода к рассмотрению дел. Особенно это касается конфликтных ситуаций между органами государственной власти. По сути, эти опоры, как отмечалось ранее, выходят уже на уровень политического конфликта и Конституционный Суд оказывается задействованным в подобных делах. Поэтому чрезвычайно важным является определение роли Суда в подобной ситуации.

Безусловно, определяющее значение в этом смысле принадлежит действующему законодательству о Конституционном Суде. Надо отметить, что при-

нятый Федеральным Собранием РФ Федеральный Конституционный Закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» в июле 1994 г. свидетельствует как об уровне правового регулирования статуса этого органа, так и об углубленном и детальном подходе к судебной процедуре по рассмотрению споров на конституционном уровне. Но даже при наличии этого закона очевидно, что дебаты по поводу роли и полномочий Конституционного Суда еще не закончены.

## 26.6 Конституционные (уставные) суды субъектов РФ

Система органов конституционной юстиции включает, помимо федерального Конституционного Суда, также конституционные и уставные суды субъектов (соответственно в республиках и других субъектах РФ). Эти органы образуются субъектами РФ самостоятельно и могут наделяться полномочиями по проверке нормативных актов субъекта на соответствие конституции или устава субъекта, по толкованию конституции или устава, а также иными полномочиями, соответствующими природе органов конституционной юстиции.

Вопросы организации деятельности этих судов – порядок назначения и сроки полномочий судей, процессуальные правила судопроизводства, указанный выше перечень полномочий определяется субъектом РФ в специальном законе.

Принятый в декабре 1996 Федеральный конституционный закон о судебной системе записал, что конституционные (уставные) суды входят в судебную систему РФ, но не относятся к системе федеральных судов, а являются судами субъектов Федерации. Порядок их формирования и деятельности устанавливается законами субъектов Федерации. Конституционным (уставным) судам регионов посвящена ст. 27 закона. Конституционный (уставный) суд субъекта РФ может (но не обязан) создаваться субъектом Федерации для рассмотрения вопросов соответствия законов и нормативных актов субъекта Федерации, а также актов местного самоуправления Конституции (Уставу) субъекта и для толкования Конституции (Устава). КС (УС) финансируется из регионального бюджета, избирается и действует в соответствии с законом субъекта Федерации. Решение КС (УС) субъекта Федерации, принятое в пределах его полномочий, не может быть пересмотрено иным судом. Закон устанавливает, что ни один суд в РФ не может быть упразднен без передачи вопросов его юрисдикции в компетенцию другого суда.

### ***Вопросы для самопроверки знаний***

*Какие правовые акты в России регулируют статус Конституционного Суда?*

*Когда был принят первый закон о КС РФ?*

*Почему правовая природа КС РФ имеет двойственный характер? Объясните.*

*Каков порядок формирования КСРФ?*

*Какие изменения внёс ФЗ «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» от 5 апреля 2005?»*

*Каков порядок формирования Конституционного Суда РФ?*

*Какие требования содержит ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» в отношении кандидатов на должность судьи КС РФ?*

*Какова структура Конституционного Суда РФ?*

*Каковы полномочия Председателя КС РФ?*

*Каковы полномочия заместителя Председателя КС РФ?*

*Каковы полномочия Судьи-секретаря КС РФ?*

*Какие рабочие комиссии судей КС РФ вы знаете?*

*Что входит в состав Аппарата КС РФ?*

*Охарактеризуйте основные принципы конституционного судопроизводства.*

*Какова процедура рассмотрения дел в КС РФ?*

*Каковы полномочия КС РФ?*

*Что представляют собой Конституционные (уставные) суды субъектов РФ?*

## **27 Конституционно-правовые основы местного самоуправления в РФ**

### **27.1 Местное самоуправление как категория конституционного права**

Местное самоуправление в РФ – признаваемая и гарантируемая Конституцией РФ самостоятельная и под свою ответственность деятельность населения по решению непосредственно или через органы местного самоуправления вопросов местного значения, исходя из интересов населения, его исторических и иных местных традиций. Местное самоуправление как выражение власти народа составляет одну из основ конституционного строя Российской Федерации (ст.2).

Местное самоуправление осуществляется в соответствии с Конституцией России, ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» от 12 августа 2004г. №131-ФЗ, другими федеральными законами, конституциями, уставами субъектов РФ, законами субъектов РФ.

Законодательное регулирование субъектами РФ вопросов местного самоуправления осуществляется в соответствии с Конституцией РФ и ФЗ № 131. Федеральные законы, законы субъектов России, устанавливающие нормы муниципального права, не могут противоречить Конституции РФ и ФЗ № 131, ограничивать гарантированные ими права местного самоуправления.

В случае противоречия норм муниципального права, содержащихся в законах, положениям Конституции РФ, ФЗ № 131 применяются положения Конституции РФ и ФЗ № 131.

Граждане РФ имеют равные права на осуществление местного самоуправления как непосредственно, так и через своих представителей независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям. Также они имеют право избирать и быть избранными в органы местного самоуправления; имеют право обращаться в органы местного самоуправления и к должностным лицам местного самоуправления.

Органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления обязаны обеспечить каждому возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими права и свободы человека и гражданина, а также возможность получения гражданами и другой полной и достоверной информации о деятельности органов местного самоуправления, если иное не предусмотрено законом<sup>1)</sup>.

*27.1.2 Модели местного самоуправления.* Совершенствуя местное самоуправление, всегда целесообразно посмотреть и на свой исторический опыт, и на практику мирового сообщества. Практика различных стран в настоящее время выработала, по крайней мере, несколько моделей местного самоуправления, которые обеспечивают его самостоятельность, и, с другой стороны, необходимый государственный контроль.

Первая модель – англосаксонская. Она предусматривает самоуправление во всех звеньях, на всех ступенях административно-территориального деления. В общинах имеются только выборные органы. В мелких общинах, в которых меньше 150 человек, собирается общее собрание. А во всех остальных – выборные местные органы. Никаких назначенных чиновников сверху нет, управляются они советниками. Каждый член Совета отвечает за определенную отрасль. Здесь существует практика утверждения министерствами чиновников, которые затем утверждаются советами. Прежде чем назначить чиновника по пожарной охране, по здравоохранению, надо согласовать с соответствующим министерством. Есть целый ряд других форм государственного контроля, т.е. при любой выборности местных органов государственный контроль в той или иной форме существует, даже когда нет специально назначенных от государства уполномоченных<sup>1)</sup>.

Вторая модель – континентальная. На всех уровнях здесь действует выборный Совет, но есть и назначенные представители правительства – префекты. Это своего рода государственная власть над властью местного самоуправления. Префекты могут обжаловать любое решение муниципального совета в административный суд. Специальные административные суды есть на всех уровнях. Что касается Правительства, то оно может сместить чиновника, но только в том случае, если он нарушает закон или если оказывается неспособным.

---

<sup>1)</sup> Постовой, Н.В. Местное самоуправление: история, теория, практика. – М.: Юридическая литература, 2004.- С.128.



Остальные модели сочетают в себе отдельные элементы первой и второй моделей<sup>1)</sup>.

В России складывается своя модель МСУ, на которую, безусловно, не может не оказывать влияние традиции и культура нашей страны. Несмотря на то, что ст. 12 Конституции РФ исключает органы местного самоуправления из системы органов государственной власти, она не делает органы местного самоуправления элементами государственности второго сорта и не выводит их за рамки государственности. Это такой же по качеству элемент государственности. С точки зрения юридической оценки это – органы власти, как и вся вышестоящая структура. Не надо представлять, что здесь совершенно иная природа. Это публично-правовые учреждения. Кроме того, признание публично-правового характера органов местного самоуправления надо рассматривать с той точки зрения, что существует тенденция к общинизации местного самоуправления. Поэтому естественно, что государство определяет и территории местного самоуправления, и объем полномочий местного самоуправления, исходя из реальных управленческих возможностей данных структур, определяемых размерами территории, социальной, производственной инфраструктурой и т.д.

## **27.2 Формирование местного самоуправления**

Важнейший принцип организации местного самоуправления формирование его руководящих органов посредством выборов. На основании федерального законодательства и в соответствии с заключенными РФ международными договорами, Европейской хартией о местном самоуправлении наличие выборных органов местного самоуправления является обязательным, а выборы проводятся в сроки, установленные законами субъектов Федерации и уставами муниципальных образований.

Подготовку и проведение выборов в органы местного самоуправления осуществляют территориальные, окружные, участковые избирательные комиссии, которые вместе с избирательными комиссиями субъектов РФ и ЦИК РФ. Федерации несут всю полноту ответственности за обеспечение избирательных прав российских граждан. Именно поэтому принципиально важно, чтобы избирательные комиссии в пределах своей компетенции проявляли независимость от органов государственной власти и местного самоуправления, и в то же время – обеспечили деятельное взаимодействие с законодательными, исполнительными и судебными органами, работали в тесном контакте со средствами массовой информации, а избирательные комиссии субъектов РФ и ЦИК РФ, используя собственные полномочия, обеспечивали бы контроль за соблюдением избирательных прав граждан и единообразным применением законодательства, оказывали организационно-методическую, правовую и иную кон-

---

<sup>1)</sup> См.: Тихомиров, Ю.А. Модели местного самоуправления в России и за рубежом //Государство и право. - 2005. - №7. - С.9.

сультативную помощь комиссиям, непосредственно организующим выборы на местах<sup>1)</sup>.

В России накоплен значительный опыт подготовки и проведения выборов в органы местного самоуправления, которые проводятся на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании, что отвечает демократическим принципам и международным стандартам. Граждане наделены правом избирать и быть избранными в органы местного самоуправления независимо от пола, расы, языка, социального и имущественного положения, профессии, образования, отношения к религии и политических убеждений. Голоса избирателей имеют одинаковый вес, а носителей мандатов определяют исключительно сами избиратели. Выборы в органы местного самоуправления, как и все другие, обычно проводятся на альтернативной основе (практика показывает, что на один депутатский мандат претендуют от 2 до 12 кандидатов).

В формировании органов местного самоуправления принимают участие общественные объединения. Чаще всего – это наиболее крупные объединения, способные организовать предвыборную агитацию в пользу своих сторонников и обеспечить общественный контроль за проведением выборов. В России, также как и во многих европейских странах, существует несколько способов формирования органов местного самоуправления.

Представительные органы местного самоуправления избираются непосредственно населением. В отдельных случаях их полномочия осуществляют собрания (сходы) граждан.

Составной частью системы органов местного самоуправления является исполнительные органы – местная администрация – занимающаяся повседневным управлением на подведомственной территории. Руководят местной администрацией, как правило, выборные должностные лица – главы местного самоуправления. В городах это чаще всего мэр, либо глава администрации, глава города; в районах – глава местного самоуправления, глава района; на других территориях – глава муниципального округа, сельсовета и так далее. Глава местного сообщества избирается либо непосредственно населением, либо из состава представительного органа. Он может быть нанятым по контракту или занимать эту должность в силу избрания его председателем соответствующего представительного органа (в большинстве – почти 2/3 – субъектах Федерации главы местного самоуправления избраны населением в ходе выборов тайным голосованием)<sup>1)</sup>.

В большинстве субъектов Федерации имеется необходимая законодательная база, обеспечивающая реформирование органов местного само-

---

<sup>1)</sup> Широков, А. Местное самоуправление в России: состояние, проблемы, перспективы. - М. Юрист, 2001.-С.52.

<sup>2)</sup> См.: Емельянов, И.А. Местное самоуправление. Проблемы. Поиски. Решения. - М.: Норма-М, 2003.-С.91.

управления. Наряду с конституциями и уставами субъектов Российской Федерации на местах действуют законы:

- «Об организации местного самоуправления»;
- «О порядке образования, объединения, преобразования или упразднения муниципальных образований»;
- «Об установлении и изменении границ и наименований муниципальных образований»;
- «О выборах в органы местного самоуправления»;
- «О местном референдуме»;
- «О собраниях и сходах граждан» и другие.

В поле зрения Центральной избирательной комиссии постоянно находятся проблемы юридической чистоты правовой базы организации и проведения выборов в субъектах РФ. Проведенный ЦИК РФ анализ региональных законодательных актов о выборах в органы местного самоуправления обнаружил определенные отступления от федерального законодательства, а в ряде случаев и нарушения его требований. Порой нарушаются условия приобретения гражданами активного избирательного права. В ряде регионов этим правом обладают лишь граждане, постоянно проживающие на соответствующей территории. Допускается установление верхнего возрастного предела, вводятся языковые и другие ограничения для получения пассивного избирательного права. В некоторых законах закреплена возможность образования разновеликих избирательных округов с недопустимо высоким превышением установленной Федеральным законом нормы<sup>1)</sup>.

Таким образом, еще предстоит кропотливая работа по совершенствованию региональных законов, приведению их в соответствие с Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Причем практика последних лет по выборам в органы местного самоуправления показала, что нуждается в совершенствовании и федеральное законодательство, в которое следует внести дополнения в части установления общих принципов учета мнения населения при преобразовании существующих и формировании новых муниципальных образований, в том числе в связи с установлением и изменением их границ.

### **27.3 Основные конституционно-правовые вопросы организации местного самоуправления в РФ**

Конституция России определила местное самоуправление как одну из самостоятельных форм осуществления власти народом, признавая и защищая экономическую основу самоуправления – муниципальную собственность равным образом с государственной, частной и иными формами собственности.

---

<sup>1)</sup> Иванченко, А. Местное самоуправление в Российской Федерации: особенности формирования //Право и экономика.- 2005. - № 6. - С.5.

Конституционное право граждан России на осуществление местного самоуправления обеспечивается самостоятельностью населения в решении вопросов местного значения, самостоятельностью органов, создаваемых населением для этой цели и конституционным запретом на ограничение прав местного самоуправления, обеспечиваемым судебной защитой. Общие исходные принципы организации местного самоуправления, установленные в Конституции России, соответствуют международным стандартам, закрепленным в Европейской Хартии местного самоуправления 1985 года. Европейская Хартия определяет местное самоуправление как право и действительную способность местных сообществ контролировать и управлять в рамках закона под свою ответственность и на благо населения значительной частью общественных дел.

Конституцией России право населения, местных сообществ на самоуправление не только признается, но и декларируется его гарантия всеми государственными органами: как федеральными органами власти, так и органами власти субъектов Федерации. Это гарантии экономические, юридические, организационные. Реализация полномочий местного самоуправления должна обеспечиваться достаточными финансовыми ресурсами, наличием муниципальной, в том числе земельной, собственности.

Юридические гарантии включают установление федеральными законами, законами субъектов Федерации статуса местного самоуправления, обеспечения обязательности решений органов местного самоуправления.

Организационные и кадровые гарантии включают подготовку на государственном уровне муниципальных служащих различных рангов, информационное обеспечение местного самоуправления<sup>1)</sup>.

Одно из ключевых понятий, раскрывающих сущность местного самоуправления – самостоятельность. Органы местного самоуправления, в соответствии с Конституцией, наделяются собственной компетенцией, свободой в осуществлении этой компетенции и несут за это ответственность. Самостоятельность местного самоуправления подчеркивается тем, что Конституция не включает органы местного самоуправления в систему органов государственной власти. Однако это ни в коей мере не означает, что местное самоуправление находится вне системы государственно-властных отношений и абсолютно независимо от государства, как это порой утверждается противниками местного самоуправления. С точки зрения сохранения единства власти и государственности, такая трактовка, безусловно, поверхностна и неправомерна. Речь в Конституции идет о самостоятельности в пределах полномочий. Полномочия же предоставляются законом, принимаемым органом государственной власти. Таким образом, для сохранения единства власти нет никакой необходимости лишать местное самоуправление самостоятельности. Помимо этого в государстве существуют такие институты, как государственный контроль за реализацией переданных государственных полномочий, предусмотренный ст. 132 Консти-

---

<sup>1)</sup> См.: Васильев, В.И. Местное самоуправление: закон четвертый //Журнал российского права.- 2004.-№ 1.-С.14.

туции Российской Федерации, прокурорский надзор за законностью в деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления, и, наконец, судебная власть. И что особо важно, пределы самостоятельности местного самоуправления определяются наличием и объемом его финансово-экономической базы, определяемой и регулируемой правовыми актами органов государственной власти.

Более того, в целях укрепления и сохранения территориальной целостности России как федерации возникает объективная необходимость выведения органов самоуправления из-под диктата органов государственной власти. Города, сельские населенные пункты, нынешние районы не являются экономически замкнутыми и самодостаточными образованиями и стремятся к расширению связей, укрепляющих государственность. Поэтому федеральная власть, предоставляя и гарантируя в соответствии с Конституцией определенную самостоятельность местному самоуправлению, создает опору федеративному государству в решении вопросов, представляющих общенациональные и региональные интересы, и способствует консолидации всех структур власти.

Говоря о реализации конституционного права населения на осуществление местного самоуправления, необходимо осознавать, что эффективность этого процесса во многом зависит не только от наличия всего комплекса необходимых законов, обеспечивающих организационную и экономическую самостоятельность муниципальных образований, но и от понимания населением своих прав и возможностей в осуществлении местного самоуправления, от способности этими правами грамотно воспользоваться.

Одним из факторов самостоятельности местного самоуправления является Конституция РФ, а за ней и ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ». Они определяют право населения на самостоятельное определение структуры органов местного самоуправления. На практике это осуществляется самостоятельной разработкой устава муниципального образования, в котором, наряду с другими вопросами местного значения, указывается структура и порядок формирования органов местного самоуправления данного конкретного (ст. 8 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ»)<sup>1)</sup>. Уже имеющаяся практика подготовки и принятия муниципальных уставов показывает, что этот, важнейший для последующего успешного функционирования муниципального образования, процесс проходит зачастую под воздействием политической или личностной конъюнктуры как органов и должностных лиц государственной власти региона, так и должностных лиц местного самоуправления.

Во многих случаях право жителей муниципальных образований на создание оптимальной, наиболее подходящей для специфических условий их проживания, модели местного управления подменяется желанием тех или иных

---

<sup>1)</sup> Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ. Федеральный закон от 12.08.2004г. №131-ФЗ // СЗ РФ. 2004. №40. Ст.3368.

должностных лиц закрепить через правовые механизмы, только еще нарождающиеся в нашем государстве, конъюнктурную, «удобную для себя» систему местного самоуправления.

Правовая основа местного самоуправления представляет собой взаимосвязанную систему нормативных правовых актов и правовых норм, регулирующих вопросы организации и деятельности местного самоуправления и его предназначения, как института, в общей системе управления.

Система нормативных правовых актов и норм о местном самоуправлении имеет следующую внутреннюю структуру.

Во-первых, нормативные правовые акты и правовые нормы подразделены на три группы.

Первую группу составляют нормативные правовые акты федерального значения. К ним относятся: Конституция РФ, федеральные законы, нормативные правовые акты Президента РФ и Правительства РФ, иные нормативные правовые акты (например, постановления Государственной Думы ФС РФ, имеющие нормативный характер, постановления Конституционного суда РФ и т. д.).

Вторую группу составляют нормативные правовые акты субъектов РФ. К ним относятся конституции, уставы, законы, а также нормативные правовые акты исполнительных органов государственной власти и должностных лиц субъектов РФ.

Третью группу составляют нормативные правовые акты, принимаемые в системе местного самоуправления. К ним относятся решения, принятые на местном референдуме, сходе граждан, решения представительных и исполнительных органов местного самоуправления, должностных лиц местного самоуправления. Например, уставы муниципальных образований, положения о бюджетном устройстве и бюджетном процессе, положения о структуре органов местного самоуправления, о порядке управления муниципальной собственностью являются нормативными правовыми актами, составляющими правовую основу местного самоуправления.

Во-вторых, нормативные правовые акты подразделяются по юридической силе на законы и подзаконные акты. Законы обладают высшей юридической силой по отношению к подзаконным актам. Подзаконные акты не должны вступать в противоречие с законами. Если подзаконный нормативный акт противоречит закону, то он не действует в части противоречащей закону и должен быть приведен в соответствие с законом<sup>1)</sup>.

Законы издаются Федеральным Собранием РФ, законодательными органами субъектов РФ.

Главное место в системе законов занимает Конституция РФ, на основе которой принимаются федеральные законы, законы субъектов РФ, а также под-

---

<sup>1)</sup> Авакьян, С.А. Местное самоуправление в России: состояние, проблемы, перспективы. М.: Юристъ, 2002. - С.124.

законные акты всех уровней органов государственной власти и местного самоуправления.

Это означает, что нормативные правовые и иные акты, принимаемые Президентом РФ, Правительством РФ, иными федеральными органами должны соответствовать Конституции РФ и действующим федеральным законам. Такое же соотношение закона и подзаконного акта должно соблюдаться и в субъектах РФ<sup>1</sup>. Кроме того, все законы и подзаконные акты субъектов РФ не должны противоречить Конституции РФ, федеральным законам, а также нормативным правовым актам, принимаемым Президентом РФ и Правительством РФ. Безусловно, что при этом акты Президента и Правительства не входят в противоречие с Конституцией РФ и федеральными законами.

Соблюдение принципа соподчиненности нормативных правовых актов, регулирующих отношения в системе местного самоуправления является одним из главных условий, обеспечивающих нормальное управление процессом становления и развития института местного самоуправления. Нормативные акты о местном самоуправлении должны составлять единый согласованный механизм, слаженно действующий в масштабе всего государства.

Согласно ст.7 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» местное самоуправление осуществляется в соответствии с Конституцией РФ, указанным Законом, другими федеральными законами, конституциями, уставами субъектов РФ, законами субъектов РФ.

Закон устанавливает норму подчиненности нормативных актов субъектов Российской Федерации нормативным актам Федерального уровня: п. 2 ст. 7 Закона говорит о том, что законодательное регулирование субъектами Российской Федерации вопросов местного самоуправления осуществляется в соответствии с Конституцией Российской Федерации и настоящим Законом. В п.3 этой же статьи Закон вводит норму о согласованности остальных законов, устанавливающих нормы муниципального права с Конституцией РФ и базовым ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Это означает, что все принимаемые нормативные акты не должны противоречить не только Конституции РФ, но и названному федеральному закону. Следовательно, и Конституция РФ и названный федеральный закон являются фундаментом, на котором строится вся правотворческая деятельность всех органов государственной власти в области местного самоуправления.

В случае противоречия норм муниципального права, содержащихся в законах, положениям Конституции РФ, ФЗ «Об общих принципах...» применяются положения Конституции Российской Федерации и указанного специального, базового федерального закона. Такой подход способствует созданию единого правового поля в системе местного самоуправления.

В-третьих, нормативные правовые акты подразделяются на специальные, полностью посвященные регулированию всех или отдельных отноше-

ний в системе местного самоуправления, и – содержащие отдельные нормы, касающиеся местного самоуправления.

Специальными законами являются, например, ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», ФЗ «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации», ФЗ «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления», ФЗ «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации», законы субъектов РФ о местном самоуправлении, о выборах в органы местного самоуправления, о местном референдуме, о территориальном общественном самоуправлении, о собраниях (сходах) граждан, о выборах должностных лиц местного самоуправления, о порядке формирования муниципальной собственности и другие.

Нормы, регулирующие отдельные виды отношений в системе местного самоуправления содержатся, например, в Конституции РФ, в ряде федеральных законов, конституциях и уставах субъектов РФ, а также в отдельных законах субъектов РФ, не имеющих специального для местного самоуправления предназначения. К таким законам можно отнести Законы РФ «Об основах налоговой системы в Российской Федерации», «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РФ», «О недрах», «Об образовании» и другие, а также – налоговый и бюджетный кодексы<sup>1)</sup>.

Говоря о реализации конституционного права населения на осуществление местного самоуправления, необходимо отметить, что эффективность этого процесса во многом зависит не только от наличия всего комплекса необходимых законов, обеспечивающих организационную и экономическую самостоятельность муниципальных образований, но и от степени участия населения в осуществлении местного самоуправления, от способности грамотно воспользоваться конституционным правом на самоуправление.

Согласно Конституции РФ и ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» устанавливается и регламентируется право населения на самостоятельное определение структуры органов местного самоуправления. На практике это осуществляется самостоятельной разработкой устава муниципального образования, в котором, наряду с другими вопросами местного значения, указывается структура и порядок формирования органов местного самоуправления данного конкретного муниципального образования.

Имеющаяся практика подготовки и принятия муниципальных уставов показывает, что этот, важнейший для последующего успешного функционирования муниципального образования, процесс проходит зачастую под воздействием политической или личностной конъюнктуры как органов и должностных лиц государственной власти региона, так и должностных лиц местного самоуправления.

---

<sup>1)</sup> Бабошин, О.А. К вопросу о системе местного самоуправления в РФ //Государство и право. - 2004. - №2. - С.89.



**Вопросы для самопроверки знаний**

*Каковы основные критерии термина «местное самоуправление»?*

*Какие законодательные акты применяются в случае противоречия норм муниципального права, содержащихся в законах, положениям Конституции РФ, ФЗ № 131?*

*Какие модели МСУ вам известны?*

*На основе какого принципа происходит, как правило, формирование МСУ?*

*Как называются представительные органы МСУ в РФ?*

*Назовите основные федеральные законные, регулирующие образование и деятельность органов МСУ в РФ?*

*Какие положения Конституции РФ лежат в основе правового регулирования МСУ?*

*Что означает термин «самостоятельность», с правовой точки зрения, применительно к МСУ?*