

СТАВРОПОЛЬСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ АГРАРНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ

В. А. ЧЕРЕПАНОВ

***КОНСТИТУЦИОННОЕ
ПРАВО РОССИИ***

КУРС ЛЕКЦИЙ

Ставрополь
«АГРУС»
2012

УДК 342
ББК 67.400
Ч-46

Черепанов, В. А.

Ч-46 Конституционное право России. Курс лекций : учебное пособие для студентов неюридических специальностей / В. А. Черепанов ; Ставропольский государственный аграрный университет. – Ставрополь : АГРУС, 2012. – 448 с.

ISBN 978-5-9596-0829-3

Представлен авторский курс лекций, изложенный живым разговорным языком, без лишнего теоретизирования и использования наукообразных формулировок. Для наглядности и доступности усвоения материала пособие содержит свыше 100 схем, что значительно облегчает изучение конституционного права.

Для преподавателей и студентов вузов, научных и практических работников, всех интересующихся проблемами российской государственности.

УДК 342
ББК 67.400

ISBN 978-5-9596-0829-3

© Черепанов В. А., 2012
© ФГБОУ ВПО Ставропольский
государственный аграрный университет, 2012

*Моему сыну Алёше с любовью и благодарностью
за помощь в подготовке и написании рукописи
посвящается эта книга*

ВВЕДЕНИЕ

Предлагаемое читателю учебное пособие представляет собой авторский курс лекций, прочитанный в Ставропольском государственном аграрном университете студентам, обучающимся по **неюридическим** специальностям «Экономика и управление на предприятии АПК» и «Государственное и муниципальное управление».

Возникает закономерный вопрос о том, зачем нужна данная **юридическая** дисциплина для подготовки кадров по **неюридическим** специальностям. Объясняется это тем, что конституционное право, устанавливая основополагающие принципы устройства общества и государства, определяя общие основы управления **всеми** общественными процессами, закрепляет основы правового регулирования во **всех** сферах общественных отношений (административных, земельных, гражданских, налоговых, семейных и др.).

Можно ли, например, изучать государственное управление, не зная, как устроена государственная власть на федеральном и региональном уровне? Вряд ли.

Можно ли изучать муниципальное управление, не имея представления о том, какие органы местного самоуправления существуют в нашей стране? Сомневаюсь.

Можно ли изучать управление экономическими процессами, не уяснив, как организована деятельность органов государственной власти и местного самоуправления? Не уверен.

Конечно, встречается немало случаев, когда сразу приступают к изучению, например, налогового права и добиваются определенных успехов в применении его норм на практике. Однако стать грамотным профессионалом без знания положений конституционного права, на мой взгляд, абсолютно нереально. Это то же самое, что строить дом, не имея представления о том, как

устроен его фундамент. В результате подобных строительных изысканий стены и крыша попросту будут неустойчивы и при первом же испытании могут быть разрушены.

Приведу лишь один пример из моей юридической практики, подтверждающий значение норм конституционного права для предпринимательской деятельности. Постановлением Правительства РФ от 28 февраля 1995 года № 197 «О введении платы за выдачу лицензий на производство, розлив, хранение и оптовую продажу алкогольной продукции» были установлены лицензионные сборы на производство, розлив и хранение алкогольной продукции, на ее оптовую продажу и сбор за обследование предприятий.

Однако согласно статье 57 Конституции РФ «Каждый обязан платить законно установленные налоги и сборы», т. е. налоги и сборы, установленные законом, а не Постановлением Правительства РФ, которое является подзаконным нормативным актом. Кроме того, в соответствии со статьей 75 Конституции РФ система федеральных налогов устанавливается федеральным законом. Таким образом, ***Постановление Правительства РФ было принято в нарушение Конституции РФ.***

Помимо несоответствия Конституции РФ, Постановление Правительства РФ вводило ***непомерные*** размеры сборов, которые винодельческие предприятия Ставропольского края не в состоянии были уплатить. Виноделие Ставропольского края оказалось на грани банкротства. Резко увеличивались оптово-отпускные цены, значительно снижался покупательский спрос и реализация винодельческой продукции. Краевая винодельческая продукция ставилась в неравные условия с продукцией, произведенной за рубежом, и не могла с ней конкурировать. Винодельческие предприятия Ставропольского края должны были заплатить лицензионные сборы на общую сумму около 26 млрд рублей, из которых 24,7 млрд рублей – в федеральный бюджет. Причем эти платежи необходимо было осуществить до начала самого производства. Становилось невыгодно даже собирать промышленный виноград.

Виноделы обратились к краевым депутатам, в число которых входил и я. Государственная Дума Ставропольского края, обоснованно считая виноделие национальным богатством и частью российской культуры, приняла специальное Постановление «О критическом финансовом состоянии виноградарско-вино-

дельческой отрасли в Ставропольском крае», которым приостановила действие Постановления Правительства РФ на территории края и приняла решение обратиться в Конституционный Суд РФ. Представлять интересы Ставропольского края в Конституционном Суде РФ было поручено мне.

Почему мы пошли на такой шаг о приостановлении действия Постановления Правительства РФ? А потому что нормы Конституции РФ согласно статье 15 имеют высшую юридическую силу, *прямое* действие и применяются на всей территории Российской Федерации.

Депутаты краевой Думы, как представители населения края, не могли спокойно наблюдать, как методично пытаются уничтожить винодельческую отрасль. Без такого решительного шага краевого законодателя, приостановившего действие Постановления Правительства РФ, через полтора года, в течение которого запрос рассматривался Конституционным Судом РФ, о виноделии Ставропольского края можно было бы говорить в прошедшем времени.

Мне удалось доказать нашу правоту в Конституционном Суде РФ, и оспариваемое Постановление Правительства РФ было признано не соответствующим Конституции РФ и в этой связи недействующим. Тем самым Ставропольский край удержал ситуацию в винодельческой отрасли, защитил свою экономику от незаконных посягательств федеральной власти. На тот период, пожалуй, впервые Правительству РФ было указано, что его полномочия не безграничны, а находятся в рамках, установленных Конституцией Российской Федерации.

Этот случай является конкретным, причем весьма удачным примером применения норм конституционного права в реальной жизни. Перечень подобных примеров можно продолжить.

Таким образом, при подготовке специалистов по многим *неюридическим* специальностям изучение конституционного права крайне необходимо. Следует отметить, что данная учебная дисциплина *прямо* предусмотрена Федеральным государственным образовательным стандартом высшего профессионального образования по направлению подготовки 081100 – Государственное и муниципальное управление (квалификация (степень) «бакалавр»). Кроме того, конституционное право изучается при подготовке специалистов и по другим неюридическим специальностям.

Однако при большом разнообразии учебников и учебных пособий, выпущенных для студентов юридических вузов, ощущается острая нехватка учебной литературы, подготовленной специально для изучения конституционного права студентами *неюридических* специальностей. Очевидно, что объем изучаемого ими учебного материала должен быть значительно меньше, чем на юридических факультетах. Кроме того, в связи с отсутствием у них базовой юридической подготовки, например в области теории государства и права, которую получают на первых курсах студенты в юридических вузах, учебный материал для студентов *неюридических* специальностей целесообразно излагать в более доступной и наглядной форме, с конкретными примерами из практики государственного и муниципального управления.

Предлагаемый курс лекций как раз и разработан специально для обучения студентов неюридических специальностей. Учебное пособие содержит тот объем учебного материала, знание которого, во-первых, понадобится студентам в будущей профессиональной деятельности и, во-вторых, поможет им осваивать специальные дисциплины экономического и управленческого профиля.

Это реальный, «живой» курс лекций, который изложен разговорным языком, без излишнего теоретизирования и использования наукообразных формулировок. Для наглядности и доступности усвоения юридической терминологии лекции снабжены большим количеством схем, которые облегчают изучение конституционного права.

При разработке содержания и логики изложения учебного материала сделана попытка построить его на *проблемной* основе с использованием примеров из моей собственной юридической практики и раскрытием особенностей конституционно-правового регулирования общественных отношений в Ставропольском крае. При таком подходе «*Конституционное право России*», на мой взгляд, становится конкретной дисциплиной, тесно связанной с реальной правовой жизнью, основой формирования необходимых знаний, умений, навыков. Насколько это получится, покажут результаты. Надеюсь, что они будут положительными.

В. А. Черепанов,
доктор юридических наук, профессор,
заслуженный юрист Российской Федерации

Л е к ц и я 1

КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО РОССИИ КАК ОТРАСЛЬ ПРАВА, НАУКА И УЧЕБНАЯ ДИСЦИПЛИНА

1. Понятие и предмет отрасли права «Конституционное право России».
2. Источники конституционного права России.
3. Система конституционного права России.
4. Наука конституционного права России. Конституционное право России как учебная дисциплина.

1. Понятие и предмет отрасли права «Конституционное право России». Начнем с того, что вспомним некоторые исходные юридические понятия, которые будут необходимы при изучении первого вопроса лекции. Перед тем как говорить о конституционном праве, разберемся сначала, **что такое право вообще.**

В общественной жизни складывается огромное число различных общественных отношений, которые для эффективного управления обществом должны регулироваться определенными правилами, т. е. социальными нормами. Некоторые общественные отношения в силу их значимости регулируются правовыми нормами.

Право – это система общеобязательных социальных норм, устанавливаемых государством, исполнение которых обеспечивается государственным принуждением.

Во-первых, право – это система **общеобязательных** норм, которые **устанавливаются государством.** Это означает, что все члены общества непременно выполняют требования, содержа-

щиеся в нормах права. Право должно быть соблюдено и самой властью, его устанавливающей. Если власть, устанавливающая правило, не считает нужным его соблюдать, а действует по собственному усмотрению, то право сменяется произволом. В правовом государстве государство не только создает право, но и само подчиняется ему, самоограничивает себя. Право должно, регулируя политические отношения, накладывать ограничения на *саму* власть.

Во-вторых, право *охраняется и обеспечивается государством*. В случае нарушения требований, содержащихся в нормах права, применяется государственное принуждение. Без принуждения нет смысла говорить о праве. Возьмем, к примеру, такое правило дорожного движения, согласно которому водитель и пассажиры обязаны пристегиваться ремнями безопасности. Долгое время эта норма не исполнялась многими водителями, однако стоило ужесточить санкцию за ее нарушение, как это требование стало соблюдаться.

Таким образом, *право – это действительно система общеобязательных социальных норм, устанавливаемых государством, исполнение которых обеспечивается государственным принуждением*.

Зададимся следующим вопросом о том, **что такое отрасль права**.

Отрасль права – это совокупность правовых норм, регулирующих определенную сферу общественных отношений.

Однородность той или иной сферы общественных отношений вызывает к жизни соответствующую отрасль права (гражданское право, уголовное право, налоговое право и т. д.). Общественные отношения, регулируемые нормами отрасли права, в юриспруденции принято именовать **предметом этой отрасли права**.

Конституционное право как любая отрасль права представляет собой совокупность правовых норм, которые регулируют определенные общественные отношения. Общественные отношения, регулируемые нормами конституционного права, составляют **предмет конституционного права**. Поэтому, приступая к изучению конституционного права, прежде всего, надо понять, какие общественные отношения входят в его предмет.

В социальной действительности существует большое количество разнообразных общественных отношений, возникающих:

- между людьми;
- между людьми и различными их общностями (социальными группами, социальными организациями, включая органы государственной власти и органы местного самоуправления);
- между различными общностями людей, включая общественные отношения между российским народом как социальной общностью и государством в целом как социальной организацией, субъектами РФ и Российской Федерацией, органами государственной власти и органами местного самоуправления.

Общественные отношения, урегулированные правовыми нормами, становятся правовыми отношениями, или, что то же самое, – **правоотношениями**.

Общественные отношения в зависимости от их участников и объекта¹ регулируются различными отраслями права (конституционным правом, гражданским правом, уголовным правом, административным правом и др.). Во всей совокупности возникающих в нашей стране общественных отношений можно выделить наиболее важные, значимые, системообразующие отношения, которые объединяют весь российский народ и различные общности людей в единую социальную систему, в единый социальный организм.

Именно такие общественные отношения, которые в науке конституционного права обоснованно считаются базовыми, основополагающими, образующими как бы фундамент всего здания сложной системы социальных связей, подлежащих правовому воздействию, регулируются конституционным правом. Эти общественные отношения, которые составляют предмет конституционного права, можно условно разделить на четыре основные группы² (схема 1).

¹ Под объектом общественного и, соответственно, правового отношения понимаются те материальные и нематериальные явления реальной действительности, по поводу которых возникают эти отношения.

² Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Конституционное право России : учебник. 5-е изд., перераб. и доп. М. : Проспект, 2012. С. 7–9.



Схема 1. Предмет конституционного права России

Рассмотрим каждую из выделенных групп общественных отношений, которые в своей совокупности образуют предмет конституционного права.

1.1. *Общественные отношения, составляющие Основы конституционного строя Российской Федерации,* возникают между всеми гражданами нашей страны, образующими многонациональный народ Российской Федерации, который принял на всенародном референдуме Конституцию РФ (далее – Конституция), по поводу важнейших исходных начал, основных принципов, на которых построено наше государство и общество: приоритет прав и свобод человека и гражданина, народовластие, республиканская форма правления, федерализм, разделение властей и др.

Эти общественные отношения, будучи урегулированными нормами первой главы Конституции, определяют устои государства и общества и составляют Основы конституционного строя Российской Федерации.

1.2. *Общественные отношения, возникающие между личностью и государством по поводу основных неотъемлемых прав, свобод и обязанностей человека и гражданина, составляющих основы правового статуса личности в Российской Федерации.* В статье 2 Конституции человек, его права и свободы провозглашены высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина опреде-

лены как обязанность государства. Исходя из этого принципа приоритета прав и свобод человека и гражданина, который относится к Основам конституционного строя, во второй главе Конституции, которая так и называется «Права и свободы человека и гражданина», закреплены принципы правового статуса личности, основные права, свободы и обязанности человека и гражданина, государственные гарантии их реализации.

В связи с этим в предмет конституционного права входят *важнейшие* общественные отношения, возникающие между личностью и государством по поводу основных неотъемлемых прав, свобод и обязанностей человека и гражданина, составляющих основы правового статуса личности в Российской Федерации.

1.3. Федеративные отношения. Россия как федеративное государство состоит из республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов, которые являются субъектами Российской Федерации (далее – субъекты РФ). В связи с федеративным устройством российского государства возникает широкая сфера общественных отношений между Российской Федерацией и ее субъектами по поводу разделения государственной власти, которые называются *федеративными отношениями*.

Так, например, статья 71 Конституции устанавливает предметы ведения Российской Федерации, статья 72 Конституции – предметы совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. Статья 73 Конституции закрепляет, что вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения субъекты РФ обладают всей полнотой государственной власти. Дальнейшее разграничение компетенции между Российской Федерацией и ее субъектами по конституционно установленным предметам ведения осуществляется федеральными законами и договорами между Российской Федерацией и субъектами РФ.

Таким образом, эти общественные отношения регулируются конституционно-правовыми нормами и входят в предмет конституционного права.

1.4. Общественные отношения, возникающие по поводу организации государственной власти и местного самоуправления. В предмет конституционного права входят основополагающие общественные отношения, возникающие в процессе

осуществления государственной власти и местного самоуправления. Конституционное право закрепляет систему органов государственной власти и местного самоуправления, их компетенцию, принципы организации и деятельности, обеспечивая тем самым согласованное управление обществом с участием различных уровней публичной власти.

С учетом сказанного попробуем сформулировать, что же такое конституционное право России. В научной литературе предложено известное определение конституционного права³, которое с некоторой корректировкой может выглядеть следующим образом.

Конституционное право России – это ведущая отрасль российского права, представляющая собой совокупность правовых норм, закрепляющих и регулирующих основы конституционного строя Российской Федерации, основы правового статуса личности, федеративные отношения, организацию государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации.

Возникает закономерный вопрос о том, почему конституционное право считается **ведущей** отраслью российского права. Попробуем дать ответ на этот вопрос.

Конституционное право является **ведущей** отраслью российского права, поскольку, закрепляя основополагающие принципы устройства общества и государства, определяя общие основы управления **всеми** общественными процессами, устанавливая основы правового регулирования во **всех** сферах общественных отношений, конституционное право лежит в основе **всей** системы российского права.

Возьмем, к примеру, земельные отношения. В статье 9 и 36 Конституции закреплены **исходные начала** правового регулирования земельных отношений:

- земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории;
- земля и другие природные ресурсы могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности;

³ Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Указ. соч. С. 9.

- 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.

Эти конституционные положения лежат в основе земельного права, получают свое развитие и конкретизацию в Земельном кодексе РФ, других федеральных законах и иных нормативных правовых актах.

Рассмотрим другой пример. В статье 49 Конституции закреплён принцип презумпции невиновности:

- каждый обвиняемый в совершении преступления считается невиновным, пока его виновность не будет доказана в предусмотренном федеральным законом порядке и установлена вступившим в законную силу приговором суда;
- обвиняемый не обязан доказывать свою невиновность;
- неустранимые сомнения в виновности лица толкуются в пользу обвиняемого.

Этот конституционный принцип презумпции невиновности лежит в основе уголовно-процессуального права и получает свою конкретизацию в уголовно-процессуальных нормах.

Аналогичные примеры можно привести в отношении других отраслей права, составляющих в своей совокупности российскую правовую систему. Таким образом, конституционное право действительно занимает ведущее место в системе российского права, является основанием, своеобразным фундаментом, на котором построена вся российская правовая система.

2. Источники конституционного права России.

Источниками конституционного права России являются нормативные правовые акты, которыми устанавливаются конституционно-правовые нормы.

Источники конституционного права образуют целостную систему, называемую **конституционным законодательством**. Таким образом, конституционное законодательство – это совокупность нормативных правовых актов, которыми устанавливаются конституционно-правовые нормы.

В зависимости от территории, на которой действуют нормативные правовые акты, и органов публичной власти, принявших эти нормативные правовые акты, все источники конституционного права можно условно разделить на четыре основные группы: федеральные, федерально-региональные, региональные и местные ⁴ (схема 2).



Схема 2. Источники конституционного права России

Рассмотрим каждую из выделенных групп источников конституционного права, которые в своей совокупности образуют конституционное законодательство.

2.1. К федеральным источникам конституционного права относятся:

- Конституция;
- международные договоры Российской Федерации;
- федеральные законы, федеральные конституционные законы, законы РФ о поправках к Конституции;
- акты Президента РФ;
- акты палат Федерального Собрания;
- акты Правительства РФ;
- акты Центральной избирательной комиссии РФ.

⁴ *Кутафин О. Е.* Источники конституционного права Российской Федерации. М. : Юрист, 2002. В данной монографии выделены также регионально-местные источники, к которым отнесены договоры между субъектами РФ и органами местного самоуправления, не получившие распространения в конституционной практике.

2.1.1. Конституция является основным источником конституционного права, поскольку закрепляет основополагающие конституционно-правовые нормы общего характера, которые конкретизируются в других источниках конституционного права и являются основой для дальнейшего конституционно-правового регулирования.

2.1.2. Международные договоры Российской Федерации. Согласно части 4 статьи 15 Конституции общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы.

Тем самым нормы международного права включены в систему российского права, а сами международные договоры Российской Федерации, которыми они установлены, отнесены к федеральным источникам конституционного права, поскольку, во-первых, они действуют на всей территории страны и, во-вторых, ратифицированы федеральными законами.

2.1.3. Федеральные законы, федеральные конституционные законы, законы РФ о поправках к Конституции.

Конституция предусматривает принятие на федеральном уровне трех видов законов: федеральных конституционных законов, федеральных законов и законов РФ о поправках к Конституции.

Федеральные конституционные законы принимаются по вопросам, предусмотренным Конституцией, например, федеральные конституционные законы «О Правительстве Российской Федерации», «О судебной системе Российской Федерации», «О Конституционном Суде Российской Федерации».

Очевидно, что все федеральные конституционные законы и законы РФ о поправках к Конституции являются источниками конституционного права, поскольку регулируют общественные отношения, которые относятся к одной (или нескольким) из четырех групп общественных отношений, составляющих в своей совокупности предмет конституционного права.

Зададимся теперь вопросом о том, все ли федеральные законы можно считать источниками конституционного права. Ответ будет отрицательный, потому что к источникам конституционного права относятся *не все* федеральные законы, а лишь те, которые регулируют общественные отношения, входящие в предмет конституционного права, т. е. входят в одну (или несколько)

из четырех групп общественных отношений, составляющих в своей совокупности предмет конституционного права.

Возьмем, к примеру, Гражданский кодекс РФ. Относится ли он к источникам конституционного права? Нет, не относится, потому что этот закон регулирует имущественные отношения и связанные с ними личные неимущественные отношения, которые не входят в предмет конституционного права.

Можно ли считать Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» источником конституционного права? Разумеется, потому что этот закон регулирует общественные отношения, возникающие по поводу *организации государственной власти*, которые входят в предмет конституционного права.

К источникам конституционного права относятся федеральные законы «О выборах Президента Российской Федерации», «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», «О политических партиях» и многие другие, которые регулируют общественные отношения, входящие в предмет конституционного права.

Необходимо отметить, что в конституционном праве, помимо «чисто» конституционно-правовых норм, выделяют и так называемые смежные нормы, которые, разграничивая компетенцию между Российской Федерацией и ее субъектами в конкретных сферах общественных отношений (трудовых, семейных, административных и др.), регулируют, с одной стороны, общественные отношения по поводу разделения государственной власти, входящие в предмет конституционного права, а с другой – иные отраслевые отношения (трудовые, семейные, административные и др.).

Возьмем, к примеру, Водный кодекс РФ. Статья 24 Водного кодекса РФ устанавливает полномочия органов государственной власти Российской Федерации в области водных отношений, а статья 25 – полномочия органов государственной власти субъектов РФ в области водных отношений. Эти нормы, с одной стороны, регулируют общественные отношения по поводу разделения государственной власти между Российской Федерацией и ее субъектами в области водных отношений

и поэтому являются конституционно-правовыми нормами. С другой стороны, эти нормы одновременно регулируют отношения по использованию и охране водных объектов (водные отношения) и поэтому относятся также к нормам водного права.

В связи с этим в состав источников конституционного права следует включать не только «чисто» конституционно-правовые законы, но и часть отраслевых законов, принятых по предметам совместного ведения: Лесной кодекс РФ, Водный кодекс РФ, Трудовой кодекс РФ, Кодекс РФ об административных правонарушениях и др.

2.1.4. К источникам конституционного права относятся нормативные правовые акты Президента РФ, палат Федерального Собрания (Совета Федерации и Государственной Думы), Правительства РФ, Центральной избирательной комиссии РФ, регулирующие общественные отношения, которые входят в предмет конституционного права, например:

- Указ Президента РФ «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти»;
- Регламент Государственной Думы и Регламент Совета Федерации;
- Положение о законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации, утвержденное Постановлением Правительства РФ;
- Положение о Государственной системе регистрации (учета) избирателей, участников референдума в Российской Федерации, утвержденное Постановлением Центральной избирательной комиссии РФ.

2.2. Федерально-региональные источники: договоры между Российской Федерацией и ее субъектами о разграничении предметов ведения и полномочий. К ним относятся:

- Федеративный договор, охватывающий три договора, подписанных 31 марта 1992 года между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ о разграничении предметов ведения и полномочий, который действует в части, не противоречащей Конституции;
- договоры Российской Федерации с отдельными субъектами РФ о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ.

За период с 1994 по 1998 год было заключено 42 таких договора с 46 субъектами РФ. В связи с несоответствием договоров положениям Конституции они были расторгнуты, и законодательно установлены новые принципы заключения подобных договоров. К настоящему времени на основе новых принципов заключен лишь один договор: Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Татарстан, утвержденный Федеральным законом от 24 июля 2007 года № 199-ФЗ.

2.3. Региональные источники: конституции (уставы) субъектов РФ, законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ, регулирующие общественные отношения, которые входят в предмет конституционного права. В Ставропольском крае к числу источников конституционного права относятся, например, Устав (Основной Закон) Ставропольского края, законы Ставропольского края «О системе органов государственной власти Ставропольского края», «О Губернаторе Ставропольского края», «О Правительстве Ставропольского края», «О Думе Ставропольского края» и др.

2.4. Местные источники: уставы муниципальных образований и иные нормативные правовые акты органов местного самоуправления, регулирующие общественные отношения, которые входят в предмет конституционного права. Возьмем, к примеру, уставы муниципальных образований. Ими устанавливается структура и порядок формирования органов местного самоуправления, наименование и полномочия выборных и иных органов местного самоуправления и другие вопросы, связанные с организацией местного самоуправления на территории конкретного муниципального образования. Таким образом, уставы муниципальных образований регулируют общественные отношения, возникающие при осуществлении населением местного самоуправления, которые входят в предмет конституционного права, и по этой причине уставы муниципальных образований относятся к источникам конституционного права.

Помимо уставов, в состав источников конституционного права включаются другие нормативные правовые акты, которые принимаются органами местного самоуправления при условии, что они содержат правовые нормы, регулирующие общественные отношения, входящие в предмет конституционного права.

Рассмотрим, например, решение Ставропольской городской Думы об утверждении избирательных округов для проведения выборов депутатов Ставропольской городской Думы. Можем ли мы считать его источником конституционного права? Разумеется, потому что этот нормативный правовой акт регулирует общественные отношения, возникающие при формировании представительного органа местного самоуправления, которые входят в предмет конституционного права.

Однако не все нормативные правовые акты представительного органа местного самоуправления относятся к источникам конституционного права. Так, Правила содержания животных в городе Ставрополе, утвержденные той же Ставропольской городской Думой, не регулируют общественные отношения по поводу организации местного самоуправления в городе Ставрополе и по этой причине не считаются источником конституционного права.

3. Система конституционного права России.

Конституционное право является не конгломератом правовых норм, а представляет собой внутренне организованную их систему, в которой правовые нормы объединены в конституционно-правовые институты и подотрасли конституционного права (схема 3).

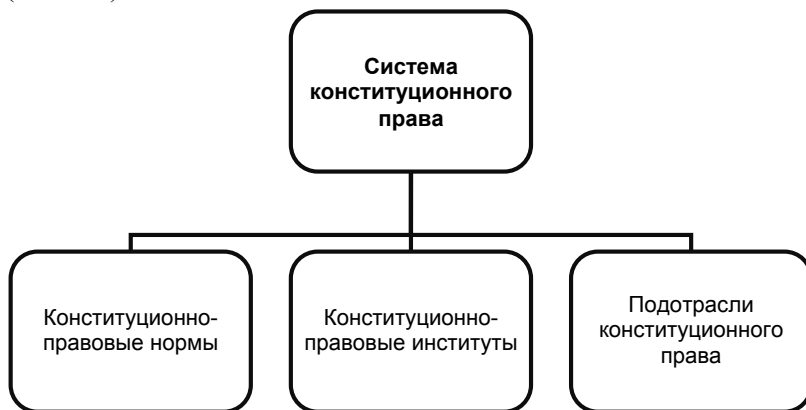


Схема 3. Система конституционного права России

Рассмотрим каждый из выделенных структурных элементов, которые в своей совокупности образуют систему конституционного права.

3.1. Конституционно-правовые нормы – это первичные элементы конституционного права, которые, объединяясь в конституционно-правовые институты и подотрасли, образуют целостную систему конституционного права.

В научной литературе выделяется ряд особенностей, которые конституционно-правовые нормы имеют по сравнению с нормами других отраслей права⁵. Остановимся на некоторых из них.

Конституционно-правовые нормы *отличаются* от норм других отраслей права *по степени важности*, так как они регулируют наиболее важные, фундаментальные общественные отношения: основы конституционного строя, основы правового статуса личности, федеративные отношения, организацию государственной власти и местного самоуправления.

Конституционно-правовые нормы *отличаются* от норм других отраслей права *своеобразием видов правовых норм*. Среди них значительное количество общерегулятивных норм, таких как нормы-декларации и нормы-принципы.

Нормы-декларации, например, содержатся в статье 1 Конституции, которая провозглашает, что Российская Федерация – Россия есть демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления.

Нормы-принципы, содержащиеся в Конституции, закрепляют, например, следующие конституционные принципы:

- принцип приоритета прав и свобод человека и гражданина: человек, его права и свободы являются высшей ценностью (статья 2);
- принцип народовластия: носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ (статья 3);
- принцип верховенства Конституции и федеральных законов: Конституция и федеральные законы имеют

⁵ Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Указ. соч. С. 10–13; Авакьян С. А. Конституционное право России : учебный курс. В 2 т. Т. 1. М. : Юристъ, 2005. С. 81–88.

верховенство на всей территории Российской Федерации (статья 4).

Конституционно-правовые нормы *отличаются* от норм других отраслей права *особенностями своей структуры*.

Правовая норма имеет характерное внутреннее строение (структуру). Структура правовой нормы показывает, *из каких элементов, частей состоит норма и как эти части взаимосвязаны*. В структуре правовой нормы выделяют три элемента: гипотезу, диспозицию и санкцию.

Гипотеза – это элемент правовой нормы, в котором указывается, при каких условиях следует руководствоваться данным правилом.

Диспозиция – раскрывает само правило поведения, указывает на юридические права и обязанности, возникающие у субъектов права.

Санкция – это элемент правовой нормы, в котором определяется, какие меры государственного взыскания могут применяться к нарушителю правила, предусмотренного диспозицией. Санкция определяет меры юридической ответственности за нарушение определенной нормы права.

Элементы правовой нормы можно условно расположить по схеме: «если имеют место такие условия (гипотеза) – то надо действовать именно так (диспозиция) – а в противном случае к нарушителю будут применены вот такое наказание (санкция)».

Как правило, норма конституционного права содержит лишь гипотезу и диспозицию либо только диспозицию. Так, в части 1 статьи 95 Конституции закреплена норма, которая устанавливает, что Федеральное Собрание состоит из двух палат – Совета Федерации и Государственной Думы. Очевидно, что в структуре этой нормы имеется только диспозиция.

Рассмотрим теперь пример конституционной нормы, состоящей из гипотезы и диспозиции. В части 2 статьи 109 Конституции установлено, что в случае роспуска Государственной Думы Президент назначает дату выборов с тем, чтобы вновь избранная Государственная Дума собралась не позднее чем через четыре месяца с момента роспуска. Структуру этой конституционно-правовой нормы можно представить в виде следующей логической схемы: «если будет распуше-

на Государственная Дума» (гипотеза), то «Президент должен назначить дату выборов с тем, чтобы вновь избранная Государственная Дума собралась не позднее чем через четыре месяца с момента роспуска» (диспозиция). Санкции за неисполнение диспозиции данной правовой нормы не предусмотрено.

Необходимо подчеркнуть, что лишь в отдельных конституционно-правовых нормах можно встретить санкцию, например, Президент может отрешить от должности высшее должностное лицо субъекта РФ в связи с утратой доверия или за ненадлежащее исполнение своих обязанностей.

3.2. Конституционно-правовые институты, являясь вторым уровнем конституционного права, объединяют в единую подсистему конституционно-правовые нормы, регулирующие однородные, близкие по содержанию общественные отношения.

Главный критерий объединения норм в правовой институт – однородность регулируемых ими отношений, что влечет за собой правовое единство соответствующих норм, объединенных в институт, общую для них правовую специфику.

Так, например, правовые нормы, регулирующие общественные отношения, связанные с гражданством, образуют конституционно-правовой институт гражданства. Нормами конституционного права, входящими в этот институт, регулируются порядок приобретения и прекращения гражданства, правовой статус иностранных граждан и лиц без гражданства и другие вопросы, связанные с гражданством.

Самостоятельными конституционно-правовыми институтами считаются совокупность правовых норм, регулирующих личные права и свободы, политические права и свободы, социально-экономические права и свободы человека и гражданина.

3.3. Подотрасли конституционного права являются наиболее крупными блоками в системе конституционного права России⁶. На наш взгляд, можно выделить 10 подотраслей конституционного права России (схема 4).

⁶ Авакьян С. А. Указ. соч. С. 77–79.

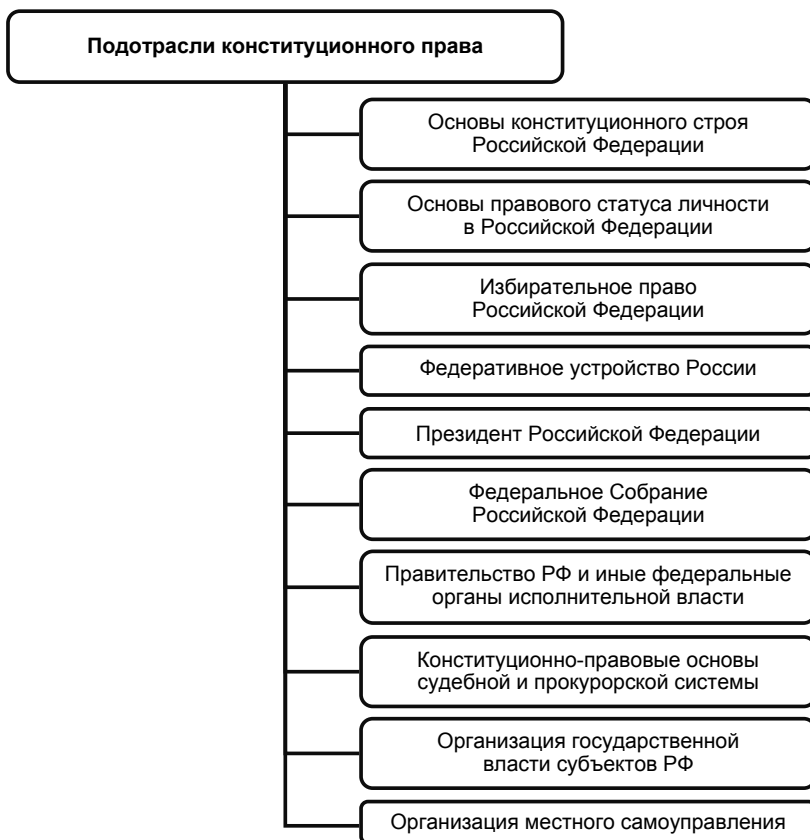


Схема 4. Подотрасли конституционного права России

Рассмотрим кратко каждую из выделенных подотраслей конституционного права России.

3.3.1. Основы конституционного строя Российской Федерации – совокупность правовых норм, закрепляющих основы устройства государства и общества.

3.3.2. Основы правового статуса личности в Российской Федерации. Эта подотрасль охватывает нормы, устанавливающие принципы правового статуса личности, гражданство, основные права, свободы и обязанности человека и гражданина, гарантии их реализации.

3.3.3. Избирательное право Российской Федерации – совокупность правовых норм, закрепляющих принципы избира-

тельного права, избирательные права граждан и порядок их осуществления, правила подготовки и проведения выборов в нашей стране.

3.3.4. Федеративное устройство России – совокупность правовых норм, регулирующих федеративные отношения в нашей стране и устанавливающих конституционно-правовой статус субъектов РФ, их взаимоотношения с федеральной властью, разграничение компетенции между Российской Федерацией и ее субъектами.

3.3.5. Президент Российской Федерации – совокупность правовых норм, определяющих статус Президента РФ, его полномочия, порядок выборов, организацию его деятельности.

3.3.6. Федеральное Собрание Российской Федерации. Нормы этой подотрасли устанавливают статус Федерального Собрания Российской Федерации в целом и его палат – Государственной Думы и Совета Федерации, регулируют организацию и порядок их деятельности, в том числе законодательный процесс в Российской Федерации.

3.3.7. Правительство Российской Федерации и иные федеральные органы исполнительной власти – совокупность правовых норм, определяющих статус Правительства РФ, организацию и порядок его деятельности, систему и структуру федеральных органов исполнительной власти.

3.3.8. Конституционно-правовые основы судебной и прокурорской системы в Российской Федерации – совокупность правовых норм, устанавливающих систему судов и прокурорского надзора в Российской Федерации и закрепляющих принципы их деятельности.

3.3.9. Организация государственной власти субъектов Российской Федерации – совокупность правовых норм, устанавливающих систему органов государственной власти субъектов РФ, статус, порядок формирования и организацию их деятельности.

3.3.10. Организация местного самоуправления в Российской Федерации – совокупность правовых норм, устанавливающих принципы местного самоуправления, систему и структуру органов местного самоуправления, их компетенцию и порядок формирования, формы осуществления населением местного самоуправления.

4. Наука конституционного права России. Конституционное право России как учебная дисциплина. Термин «Конституционное право России» употребляется в трех значениях (схема 5).

До сих пор мы говорили о конституционном праве как отрасли российского права. Конституционное право *как отрасль права* – это совокупность правовых норм, регулирующих определенную сферу общественных отношений.

Наличие конституционного права как *отрасли права* обуславливает существование соответствующей *науки* конституционного права, которая изучает эту отрасль права и разрабатывает рекомендации по ее дальнейшему совершенствованию.

Предметом любой науки являются объективные закономерности действительности. Конституционное право *как научная юридическая дисциплина* направлена на изучение *закономерностей* формирования и развития общественных отношений в Российском государстве *под воздействием конституционно-правовых норм*. Именно в этом заключается специфика ее собственного предмета в отличие от других научных дисциплин.

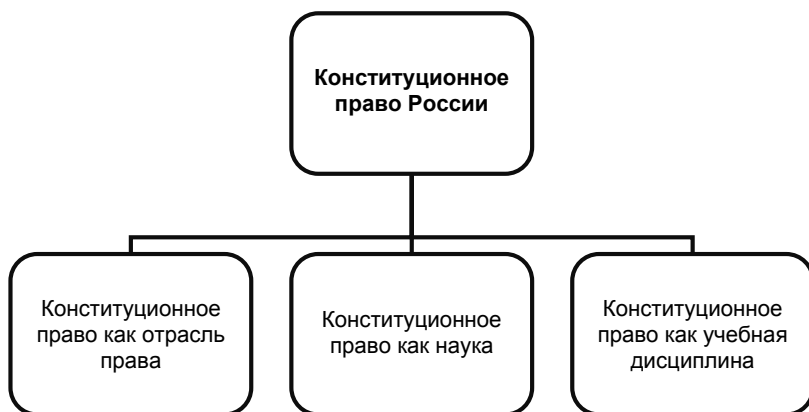


Схема 5. Конституционное право как отрасль права, наука и учебная дисциплина

Однако научный поиск не ограничивается комментированием действующего законодательства, а рассматривает его в динамике, исследуя на разных стадиях становления россий-

ского государства. Наука конституционного права не только выявляет объективные закономерности формирования и развития конституционно-правовой действительности, но и разрабатывает предложения по совершенствованию правового регулирования конституционно-правовых отношений.

Таким образом, Конституционное право России как наука:

- изучает закономерности формирования и развития общественных отношений под воздействием конституционно-правовых норм;
- разрабатывает предложения по совершенствованию конституционно-правового регулирования общественных отношений.

Наличие конституционного права как *отрасли права* и как *науки* обуславливает потребность в подготовке юридических кадров в сфере конституционного права. В связи с этим возникает необходимость в создании специальной учебной дисциплины «Конституционное право России».

Конституционное право России **как учебная дисциплина**, разумеется, не тождественно научной теории. Во-первых, в учебном курсе, как бы ни был велик его объем, невозможно изложить всю совокупность теоретического и эмпирического знания, полученного в результате научных исследований. Во-вторых, в этом нет необходимости, так как учебный процесс имеет иные цели, чем научный поиск. Обучение не направлено на выявление закономерностей формирования и развития конституционно-правовых отношений и разработку предложений по совершенствованию их правового регулирования.

В ходе изучения учебного курса необходимо, чтобы студент овладел разработанными в науке знаниями о конституционно-правовых отношениях и их правовом регулировании, причем не всеми знаниями, а лишь теми, которые понадобятся ему в будущей профессиональной деятельности. И, кроме того, приобрел необходимые умения и навыки по применению полученных знаний в различных сферах общественной практики, в чем и заключается целевое назначение учебной дисциплины «Конституционное право России».

В этой связи, очевидно, что учебные дисциплины, имеющие одно название «Конституционное право России», но пре-

подаваемые студентам разных специальностей, например, юридического и неюридического профиля, будут иметь различное содержание и объем.

Таким образом, Конституционное право России *как учебная дисциплина* представляет собой систему *выработанного* научного знания о конституционно-правовых отношениях и их правовом регулировании, которая посредством учебного процесса должна превратиться в систему знаний, умений и навыков студентов.

Л е к ц и я 2

УЧЕНИЕ О КОНСТИТУЦИИ

1. Возникновение и развитие конституционализма в истории государства и права. Конституционное развитие России.
2. Понятие и сущность Конституции.
3. Основные функции Конституции.
4. Основные свойства Конституции.
5. Конституционные поправки и пересмотр Конституции.
6. Структура Конституции.

1. Возникновение и развитие конституционализма в истории государства и права. Конституционное развитие России. Государство и право в большинстве демократических стран построено на конституции как Основном законе, регулирующем базисные положения государственного и общественного устройства.

Отсчет эры конституционализма начался сравнительно недавно, а первая писаная конституция появилась на американском континенте в XVIII веке.

Тринадцать бывших английских колоний, поднявших в 1775 году восстание против метрополии, одержали победу в войне за независимость и начали создавать первое демократическое государство.

Бывшие колонии, которые стали называть себя штатами, были призваны решить двойную задачу: разработать адекватную модель управления на уровне отдельных штатов и создать эффективную модель общего для всех штатов правительства.

С первой задачей справились достаточно быстро и, в общем-то, успешно. Почти все штаты, а по-английски «state» (штат)

означает «государство», приняли собственные конституции, которые устанавливали основы государственного устройства и управления на уровне отдельных штатов.

Объединяя усилия в борьбе с метрополией, бывшие колонии – штаты логично пришли к *конфедеративной* схеме объединения как наиболее гибкой и реальной на тот момент, учитывая местнические традиции и амбиции. Одобренные к июлю 1778 года в ходе острых дебатов Статьи Конфедерации подчеркивали суверенитет отдельных штатов. В то же время учреждался конгресс Соединенных Штатов для рассмотрения весьма ограниченного круга общих вопросов. К этим общим вопросам были отнесены вопросы войны и мира, право внешних сношений и разрешение споров между отдельными штатами. Из экономических вопросов упоминались: денежное обращение, регулирование торговли и управление всеми делами с индейцами, учреждение и регулирование почтовых сообщений между различными штатами.

При всей оригинальности американского конфедеративного союза его недостатки стали очевидны достаточно быстро. Конфедерация показала свою финансовую и организационную беспомощность как в годы войны за независимость, так и после заключения мирного договора с Великобританией в 1783 году.

Мысль об укреплении центральной власти, объединяющей все штаты в единое целое, активно обсуждалась в американском обществе. В целях выработки Конституции США был образован специальный конституционный Конвент, который в течение пяти месяцев подготовил проект Конституции.

После этого проект Конституции подлежал ратификации всеми тринадцатью штатами. Началась борьба за ратификацию новой конституции с широким ее обсуждением в обществе, в том числе на страницах американских газет. Наиболее известной считается серия из 85 газетных статей, объединенная общим названием «Федералист», написанных в форме обращений к народу штата Нью-Йорк под псевдонимом «Публий». Для обоснования новых идей федерализма этот псевдоним был выбран сознательно, под ним имелся в виду легендарный основатель Римской республики Публий Валерий Публикола. Под этим псевдонимом объединились три ярких личности того времени: Александр Гамильтон (в будущем выдающийся министр финан-

сов первого правительства США), Джеймс Мэдисон (в будущем президент США в течение двух сроков) и Джон Джей (в будущем верховный судья США).

Эти статьи появлялись с интервалами в один-три дня и печатались параллельно в четырех из семи газет, существовавших в то время в Нью-Йорке; за пределами Нью-Йорка отдельные статьи перепечатывали 16 газет и один журнал. Еще в период ратификации Конституции США «Федералист» был издан отдельной книгой.

Точно определить степень его воздействия на ратификационную кампанию, разумеется, невозможно. Ясно одно – это была интересная попытка разъяснить американскому народу основные положения новой Конституции в форме политических памфлетов и сформировать общественное согласие по поводу идей американского федерализма.

После ратификации в 1787 году этого проекта всеми штатами Конституция США стала первой писаной конституцией в мире, причем долговременного, а не кратковременного действия, согласно которой впервые в мире была учреждена президентская республика, предусмотрено разделение властей, образовано первое федеративное государство.

Конституция США, состоящая всего из 5725 слов, стала эталоном для многих стран, точкой отсчета в модернизации государственного устройства. 225 лет существования незыблемой Конституции США с отдельными конституционными поправками являются классическим примером тщательной проработки конституционного документа, основанного на широких общественных дебатах и учете общественного мнения.

На европейском континенте первые конституции были приняты в Польше (1791 г.) и во Франции (1791 г.).

Конституционное развитие России в период до 1917 года осуществлялось в направлении постепенного ограничения самодержавия путем принятия ряда нормативных актов, которые носили конституционный характер. Первым шагом на пути перехода России к конституционной монархии стало принятие царского Манифеста от 6 августа 1905 года, которым была учреждена Государственная Дума – первый русский парламент с совещательными функциями. Царский Манифест от 17 октября 1905 года «Об усовершенствовании

государственного порядка» упрочил российский парламентаризм, наделив Государственную Думу законодательными полномочиями.

Важным этапом конституционного развития России явилось принятие Свода Основных государственных законов, утвержденных российским императором 23 апреля 2006 года за несколько дней до открытия Государственной Думы 27 апреля 2006 года. Российская Конституция как единый документ в царский период не принималась, хотя все перечисленные правовые акты нередко рассматриваются в своей совокупности как первая российская Конституция, дарованная народу российским императором.

После Октябрьской революции в 1918 году была принята первая Конституция РСФСР, в которой закреплялась идеологическая и социальная основа новой государственности – диктатура пролетариата, учреждалась система Советов рабочих, крестьянских и солдатских депутатов, устанавливалось федеративное устройство России. Избирательная система исходила из принципа диктатуры пролетариата. К выборам допускались лишь граждане, подпадающие под категорию «трудящиеся». Не избирали и не могли быть избранными лица, прибегающие к наемному труду, лица, живущие на нетрудовой доход (проценты с капитала, доходы с предприятий и т. д.), частные торговцы, служители церкви, служители и агенты бывшей полиции и т. д.

Главная историческая роль Конституции 1918 года выражалась в закреплении новой системы политических, экономических, социальных и идеологических отношений, которые положили начало советскому периоду конституционного развития Российского государства. Последующие конституции РСФСР (1925, 1937 и 1978 гг.) были органически связаны с союзными конституциями 1924, 1936 и 1977 годов и в значительной части дублировали их положения.

Действующая Конституция была принята 12 декабря 1993 года на общенародном референдуме. Ее разработка и принятие проходило в условиях острого политического противостояния Президента РФ и Правительства РФ (далее – Президент и Правительство), с одной стороны, и Верховного Совета и Съезда народных депутатов РФ (далее – Верховный Совет и Съезд народных депутатов), с другой (схема б).



Схема 6. Основные этапы разработки Конституции

Первый Съезд народных депутатов в июне 1990 года образовал Конституционную комиссию, состоящую из *народных депутатов РСФСР*. Конституционной комиссии было поручено разработать проект Конституции и внести его на утверждение Съезда народных депутатов. В апреле 1992 года VI Съезд народных депутатов одобрил общую концепцию конституционной реформы и основные положения проекта новой Конституции. В мае 1993 года проект Конституции, разработанный Конституционной комиссией и одобренный Верховным Советом, был опубликован для всенародного обсуждения. Система организации государственной власти была построена на принципах полновластия высшего законодательного органа с широкими контрольными полномочиями в отношении Президента и Правительства.

Президент выдвинул свой вариант, который был определен им как официальный проект Конституции. В «Российской газете» были опубликованы основные принципы новой Конституции. Главное отличие от действовавшей Конституции заключалось в значительном усилении президентской власти и уменьшении контрольных полномочий предлагаемого нового высшего законодательного органа – Федерального Собрания.

С момента опубликования президентского проекта осуществлялась параллельная работа над двумя проектами: проектом Конституционной Комиссии и президентским проектом.

Указом Президента от 12 мая 1993 года была образована рабочая комиссия по доработке официального проекта Конституции, а затем создано Конституционное совещание, на обсуждение которого вынесен президентский проект Конституции. Верховный Совет предпринял ответные шаги и провел в конце мая совещание двух тысяч депутатов всех уровней, которое отвергло президентский проект.

С целью преодоления сложившегося двоевластия в стране Президент Б. Н. Ельцин принял Указ от 21 сентября 2003 года № 1400 «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации», в котором отмечалось, что в результате противодействия деятельности всенародно избранного Президента со стороны Верховного Совета и Съезда народных депутатов в стране сложилась политическая ситуация, угрожающая государственной и общественной безопасности. Принимая во внимание, что безопасность России и ее народов – **более высокая ценность, нежели формальное следование противоречивым нормам, созданным законодательной ветвью власти**, Указом в нарушение действовавшей Конституции 1978 года была прервана деятельность Верховного Совета и Съезда народных депутатов и прекращены полномочия народных депутатов Российской Федерации.

Трагические вооруженные столкновения между президентской властью и Верховным Советом в начале октября 1993 года завершились победой президентской стороны. В результате президентский проект остался без альтернативы, был опубликован 10 ноября 1993 года для всеобщего ознакомления и 12 декабря 1993 года принят на всеобщем референдуме.

В референдуме приняли участие 54,8 % избирателей, то есть 45,2 % не приняли участие в голосовании. За принятие

Конституции проголосовали 58,4 % избирателей, принявших участие в голосовании⁷. Таким образом, Конституция была одобрена 32 % (менее 1/3) всех избирателей страны.

В *семнадцати* регионах граждане страны проголосовали против Основного закона, а в *двадцати двух* субъектах РФ референдум вообще не состоялся⁸.

Таким образом, результаты голосования отразили острое противостояние политических сил российского общества, существовавшее в то время.

2. Понятие и сущность Конституции. Конституция – это основной закон страны, обладающий высшей юридической силой и регулирующий наиболее значимые общественные отношения, формирующие конституционный строй конкретной страны. По вопросу о том, в чем заключается сущность Конституции, имеются различные подходы.

Одной из самых старых теорий является трактовка конституции как *общественного договора*, берущая свое начало от Жан-Жака Руссо. Суть общественного договора заключается в согласовании политических интересов различных классов, групп и прослоек общества. Считается, что принимая конституцию, члены общества заключают договор о том, на каких основах учреждается данное общество и по каким правилам оно собирается жить.

Представители школы *естественного права* полагают, что сущность конституции заключается в воплощении в ней многовекового опыта, традиций данного народа, естественных прав и свобод, которые присущи человеку с рождения.

Широко распространенной является *теория соотношения политических сил*. С этой точки зрения конституция играет роль политического документа, выражает определенное соотношение политических сил на момент ее разработки и принятия. Один из основателей данной теории Фердинанд Лассаль

⁷ Авакьян С. А. Конституция России: природа, эволюция, современность. М. : РЮИД ; «Сашко», 2000. С. 184.

⁸ Лукьянова Е. А. Российская государственность и конституционное законодательство в России (1917–1993). М. : Изд-во МГУ, 2000. С. 159.

считал, что любая писаная конституция будет хороша и долговечна только при соответствии ее существующему в стране соотношению политических сил.

Теория соотношения политических сил была воспринята марксизмом. Классики марксизма неоднократно подчеркивали, что конституция выражает волю победившего класса и появляется в результате нового соотношения классовых сил для закрепления господства победившего класса. В этой связи делался вывод об антинародной сущности буржуазной конституции, выражающей интересы господствующих эксплуататорских классов. В противовес буржуазной конституции конституция социалистического типа, по мнению представителей марксизма, отражала интересы и волю трудящихся.

Каждая из теорий о сущности конституции основывалась на своих идейных постулатах, в каждой из них имеется свое рациональное зерно, каждая из них раскрывает те или иные аспекты политической сущности конституции. В этой связи Конституция, впитала в себя рациональные аспекты различных теорий, отрицая их идеологические крайности.

Первое. Без сомнения, конституция закрепляет имеющееся на момент ее принятия соотношение политических сил. В ней в зависимости от соотношения политических сил закрепляется либо воля господствующего класса, политической элиты, либо воля народа. Очевидно, что советские конституции были ярким примером этого аспекта политической сущности Основного закона и закрепляли волю, правда, не господствующего класса, а правящей партийной элиты.

Аналогично и Конституция 1993 года отражала имевшее место соотношение политических сил. Разработанная на основе президентского варианта она отражала интересы победившей в октябре 1993 года исполнительной власти во главе с Президентом Б. Н. Ельциным и ее примат над властью представительной.

Второе. Без сомнения, Конституция впитала в себя положения гуманистических теорий естественного права. Она провозгласила приоритет прав и свобод человека и гражданина – этот гуманистический суперпринцип российского конституционного права, закрепила основные права и свободы человека и гражданина, сформулированные в процессе исторического развития человечества и зафиксированные во многих международных договорах.

Третье. Без сомнения, конституция должна отражать достигнутый в обществе уровень **согласия** между государством и народом, учреждающим Основной закон государства.

Несмотря на общенародный референдум, посредством которого она была принята, достаточно условно можно говорить о том, что она выражала волю народа России и согласие с ее положениями. Как мы уже говорили, Конституция была одобрена менее 1/3 всех избирателей страны.

Можно много спорить о легитимности действующей Конституции РФ, но нельзя игнорировать тот факт, что в ней выражена политическая воля граждан страны, принявших участие в референдуме. Кроме того, уже более 18 лет этот документ действует в нашем обществе и во многом способствовал преодолению политических конфликтов, имевших место в прошлом.

Таким образом, действующая Конституция по своей сущности является конституцией демократического правового государства, воплощением воли многонационального российского народа, выраженной путем всенародного голосования, направленной на учреждение таких основ жизни государства и общества, которые утверждают общедемократические принципы, исходя из признания высшей ценностью человека, его прав и свобод⁹.

3. Основные функции Конституции. Под основными функциями Конституции понимаются основные направления ее воздействия на общественные отношения. В науке конституционного права принято выделять пять основных функций Конституции¹⁰ (схема 7).

Учредительная функция состоит в том, что новая конституция, появляясь, как правило, «в результате коренных изменений в жизни общества, становится политико-правовой основой его развития на следующем историческом этапе, основой модернизации государства и права»¹¹.

⁹ Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Указ. соч. С. 72.

¹⁰ Авакьян С. А. Конституционное право России. С. 138–144.

¹¹ Там же. С. 138.



Схема 7. Основные функции Конституции

Таким образом, новая конституция, отражая общественные потребности, «учреждает» новые устои государства и общества, на основе которых затем возводится все здание государственно-правовой системы.

Учредительная функция Конституции 1993 года заключается в том, что она учредила новую систему государственной власти и местного самоуправления, новое соотношение властей на федеральном уровне; осуществила отличное от прежнего разграничение предметов ведения между Российской Федерацией и ее субъектами, создала правовую основу для возникновения новых экономических отношений, основанных на многообразии форм собственности, и др.

Возьмем, к примеру, организацию государственной власти в нашей стране. Согласно прежней Конституции 1978 года с ее последующими изменениями политическую основу Российской Федерации составляли Советы народных депутатов, которые образовывали систему представительных органов государственной власти в Российской Федерации. Съезд народных депутатов считался *высшим* органом государственной власти Российской Федерации, к компетенции которого, например, относились, наряду с другими, такие полномочия, как:

- принятие Конституции, внесение в нее изменений и дополнений;
- определение внутренней и внешней политики Российской Федерации;

- утверждение Председателя Совета Министров РФ;
- ежегодное заслушивание доклада Президента о выполнении социально-экономических программ;
- принятие решения об отставке Правительства путем выражения ему недоверия;
- принятие решения об отрешении Президента от должности.

Такие полномочия Съезда народных депутатов как **высшего** органа государственной власти позволяли говорить об определенном доминировании законодательной (представительной) власти над властью исполнительной во главе с Президентом.

Конституцией 1993 года была **учреждена** новая организация государственной власти в Российской Федерации. Создано Федеральное Собрание – парламент Российской Федерации, который является представительным и законодательным органом Российской Федерации и состоит из двух палат – Совета Федерации и Государственной Думы. Закреплен иной баланс между законодательной и исполнительной властью, теперь уже с определенным доминированием исполнительной власти над законодательной (представительной) властью.

Конституцией 1993 года было **учреждено** новое разделение государственной власти между Российской Федерацией и ее субъектами. Закреплен исключительно важный принцип равноправия всех субъектов РФ между собой во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти. Края, области, города федерального значения, автономная область и автономные округа впервые получили право принимать законы по предметам совместного ведения и собственным предметам ведения. Тем самым была **учреждена** двухуровневая система законодательства РФ, состоящая из федеральных законов и законов субъектов РФ.

Перечень подобных примеров можно продолжить, и при изучении нашего учебного курса мы постоянно будем говорить о тех новых конструкциях, которые были **учреждены** действующей Конституцией 1993 года.

Организаторская функция Конституции вытекает из ее учредительной функции и заключается в том, что Конституция **организует** государство и общество на обеспечение функционирования новых, **учрежденных** ею структур, направляет деятельность всех граждан, органов государственной власти и

местного самоуправления на то, чтобы эти новообразования эффективно заработали в нашей стране.

Как мы только что говорили, Конституция *учредила* двухуровневую систему законодательства РФ, состоящую из федеральных законов и законов субъектов РФ. Тем самым Конституция стимулировала субъектов РФ на создание собственных законов. Мне, как депутату Государственной Думы Ставропольского края первого созыва, посчастливилось участвовать в разработке с «чистого листа» первых краевых законов. Перед нами было «непаханое» правовое поле, на котором мы «засеивали» наши первые законодательные акты.

Правовая свобода, предоставленная субъектам РФ новой Конституцией, при отсутствии сформированной системы федерального законодательства оказывалась порой настолько чрезмерной, что региональный законодатель не всегда четко осознавал пределы правового регулирования. Достаточно привести ряд примеров из законодательной практики Ставропольского края.

Увлеченные идеей регулирования миграции депутаты Государственной Думы Ставропольского края приняли специальный Закон «О статусе жителя Ставропольского края», который устанавливал на территории края «особый порядок проживания, миграции, реализации некоторых гражданских прав и свобод», определял статус жителя края и порядок его приобретения. Закреплялся правовой институт натурализации лиц, прибывающих в край, которые приобретали статус жителя края после получения разрешения на временное проживание и семи лет натурализации. В течение этого времени они серьезно ограничивались в гражданских правах и свободах. Глава администрации Ставропольского края Е. С. Кузнецов проявил политическую мудрость и отклонил этот закон, одним из активных разработчиков которого довелось быть и мне.

В 1994–1995 годах краевая Дума своими решениями предоставила налоговые льготы виноградарско-винодельческой отрасли по акцизному налогу. Экономическая целесообразность была очевидной: сильные заморозки погубили значительную часть виноградников, а на закладку новых не хватало собственных средств предприятий. Однако правовая сторона не была безукоризненной. С одной стороны, мы освобожда-

ли организации от акциза только в части бюджета края, но, с другой, затрагивали налоговую базу федерального налога на добавленную стоимость, уменьшая тем самым отчисления в федеральный бюджет. Тогда это не смущало депутатов, они защищали собственного производителя в условиях неясного и нечеткого федерального регулирования. В результате этих и других действий краевого законодателя удалось сохранить виноградорско-винодельческую отрасль края как национальное богатство нашей страны. Сейчас, спустя много лет, кое-что кажется наивным. Отчетливо видны отдельные ошибки и просчеты. Однако тогда это виделось именно так.

Приведенные примеры наглядно демонстрируют проявление *организаторской* функции Конституции и показывают ее влияние на формирование новой системы общественных отношений, *учрежденной* Конституцией.

Идеологическая функция Конституции состоит в том, что Конституция закрепляет систему общественных ценностей, устанавливает определенный конституционный идеал, к достижению которого она нацеливает все общество.

Возникает закономерный вопрос о том, насколько тезис об идеологической функции Конституции *соответствует* самой Конституции, которая в статье 13 закрепляет, что в Российской Федерации признается идеологическое многообразие и никакая идеология не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной.

Дело в том, что данное положение, сформулированное разработчиками Конституции как реакция на всеисилие прежней коммунистической идеологии в то время, когда само слово «идеология» воспринималось в обществе крайне негативно, привело к отрицанию самой необходимости общегосударственной системы ценностных представлений, которая является важнейшим средством укрепления общегосударственного единства, формирования единой общности под названием «российский народ».

Вместе с тем, по справедливому мнению С. А. Авакьяна, «конституция не может быть не идеологическим – в смысле *мировоззренческим* – документом. Ведь практически каждое ее слово, все закрепленные институты выражают видение желаемой социально-политической системы страны. Разве не очевидна одна идеология в категорическом отрицании частной

собственности – это делали советские конституции, и совсем противоположная – в конституционном закреплении частной собственности и вообще многообразия форм собственности в стране (Конституция РФ 1993 г.)!»¹².

Таким образом, повторим еще раз, *идеологическая функция Конституции* состоит в том, что Конституция закрепляет систему общественных ценностей, устанавливает определенный конституционный идеал, к достижению которого она нацеливает все общество.

Юридическая функция Конституции заключается в том, что, во-первых, она является ядром и основой всей российской правовой системы и, во-вторых, нормы самой Конституции *напрямую* регулируют общественные отношения, закрепляя за их участниками конкретные права и налагая на них определенные обязанности.

Вопрос о прямом действии Конституции требует отдельного рассмотрения. Согласно статье 15 Конституции она имеет прямое действие и применяется на всей территории Российской Федерации.

Существуют две формы прямого действия конституционных норм: непосредственное и опосредованное. Нормы Конституции могут реализовываться непосредственно и опосредовано путем конкретизации в иных законодательных актах.

Возьмем, к примеру, главу 4 Конституции, которая называется «Президент Российской Федерации». Многие нормы этой главы непосредственно регулируют основные общественные отношения, связанные с деятельностью руководителя нашего государства.

Например, в статье 81 устанавливаются основные положения, связанные с избранием Президента:

«1. Президент избирается сроком на шесть лет гражданами Российской Федерации на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

2. Президентом Российской Федерации может быть избран гражданин Российской Федерации не моложе 35 лет, постоянно проживающий в Российской Федерации не менее 10 лет.

3. Одно и то же лицо не может занимать должность Президента Российской Федерации более двух сроков подряд».

¹² Авакьян С. А. Конституционное право России. С. 143.

Данные конституционные нормы имеют прямое и *непосредственное* действие и не нуждаются в конкретизации другими законодательными актами. Однако в данной статье имеется и четвертая часть, согласно которой порядок выборов Президента Российской Федерации определяется федеральным законом. Эта норма имеет прямое действие, но для регулирования общественных отношений, связанных с выборами Президента, требует своей конкретизации в федеральном законе, действует на эти общественные отношения *посредством* Федерального закона «О выборах Президента Российской Федерации».

В ряде случаев возникает правовая неопределенность, связанная с действием норм Конституции, например, когда соответствующий федеральный закон не принят. Возьмем, к примеру, часть 3 статьи 59 Конституции, в которой установлено, что гражданин РФ в случае, если его убеждениям или вероисповеданию противоречит несение военной службы, а также в иных установленных федеральным законом случаях имеет право на замену ее альтернативной гражданской службой.

На первый взгляд, для реализации данной нормы о праве граждан на альтернативную гражданскую службу необходимо принять федеральный закон и до его принятия данная норма не действует. Такой Федеральный закон «Об альтернативной гражданской службе» был принят лишь в 2002 году и начал действовать с 1 января 2004 года.

До принятия этого федерального закона лиц, уклонявшихся от военного призыва по религиозным мотивам, привлекали к уголовной ответственности. Рассмотрим конкретный случай.

Д. С. Маслов, член религиозной организации «Свидетели Иеговы», несколько раз по религиозным мотивам отказывавшийся от призыва на действительную военную службу и выражавший желание о ее замене альтернативной гражданской службой, был осужден по части первой статьи 80 УК РСФСР (уклонение от очередного призыва на действительную военную службу) к двум годам лишения свободы с отсрочкой исполнения приговора. 24 октября 1995 года после отказа от очередного призыва на военную службу он вновь был привлечен к уголовной ответственности. Беловский городской народный суд Кемеровской области, рассматривая это уголовное дело, приостановил его производство и обратился в Конституционный Суд с запросом о проверке конституционности названной

нормы, а также статьи 6 Закона Российской Федерации «О военной обязанности и военной службе».

Конституционный Суд сформулировал следующую правовую позицию. Отсутствие до настоящего времени федерального закона, который бы определял условия и порядок замены военной службы альтернативной гражданской службой, не может отменять конституционное право, которое является **непосредственно действующим** и должно обеспечиваться независимо от того, принят или не принят соответствующий федеральный закон. Стремление гражданина реализовать свое конституционное право не запрещенными законом способами не может служить основанием для возбуждения против него уголовного или иного преследования.

Этот случай может служить конкретным примером прямого и непосредственного действия конституционных норм.

Внешнеполитическая функция Конституции состоит в том, что Конституция не только осуществляет правовое регулирование общественных отношений, возникающих внутри нашей страны, но и устанавливает ряд важнейших положений внешнеполитической деятельности российского государства.

В Конституции нет специальной главы о внешней политике. Однако, **во-первых**, наша Конституция провозглашает в статье 15 общепризнанные нормы и принципы международного права составной частью российской правовой системы. При этом закрепляется приоритет норм международного права над нормами национального права.

Во-вторых, ряд норм Конституции имеют прямую международную направленность. Возьмем, к примеру, статью 61 Конституции, согласно которой гражданин РФ не может быть выслан за пределы Российской Федерации или выдан другому государству.

Показательно в этом отношении **дело Литвиненко** – уголовное расследование предполагаемого убийства в Лондоне бывшего офицера ФСБ Литвиненко, умершего 23 ноября 2006 года, как было заявлено, от отравления радиоактивным полонием-210.

По версии Скотланд-Ярда, Литвиненко был отравлен российским предпринимателем, бывшим охранником Бориса Березовского, бывшим офицером Главного управления охраны Российской Федерации, нынешним депутатом Государственной Думы Андреем Луговым.

В начале июля 2007 года Генеральная прокуратура РФ отказала МВД Великобритании в удовлетворении запроса об экстрадиции Лугового, сославшись на статью 61 Конституции и обвинив Скотланд-Ярд в недостатке доказательств, необъективности и политической ангажированности уголовного расследования.

Связанные с этим делом дипломатические скандалы и трения ухудшили двусторонние отношения между Россией и Великобританией. Однако руководство страны неоднократно заявляло, что положения Конституции запрещают выдачу гражданина РФ другому государству.

В этом как раз и проявляется внешнеполитическая функция российской Конституции.

4. Основные свойства Конституции. В науке конституционного права выделяются различные черты или свойства Конституции¹³. В рамках нашего учебного курса рассмотрим кратко пять основных свойств Конституции (схема 8).



Схема 8. Основные свойства Конституции

¹³ Авакьян С. А. Конституционное право России. С. 161–178.

Основополагающий характер Конституции заключается в том, что она регулирует наиболее важные общественные отношения, закрепляет устои общества и государства.

Народность Конституции заключается в том, что она выражает волю народа. Во-первых, Конституция РФ принята на общенародном референдуме, закрепившем в ее тексте волю народа. Во-вторых, народ может непосредственно и через избранных представителей участвовать в изменении действующей Конституции, а также в разработке и принятии новой Конституции.

Реальность Конституции РФ означает, что она соответствует существующим общественным отношениям, однако при этом закрепляет конституционные идеалы, на достижение которых нацеливает государство и общество.

Возьмем, к примеру, конституционный принцип равноправия, согласно которому:

- все равны перед законом и судом;
- государство гарантирует равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств;
- мужчина и женщина имеют равные права и свободы и равные возможности для их реализации.

С одной стороны, эти конституционные нормы реальны, потому что они регулируют реальные общественные отношения, являются основой правового регулирования во многих сферах жизни общества. С другой стороны, это нормативный идеал, не получающий полной реализации в действительности, на достижение которого нацеливает Конституция.

Юридическое верховенство Конституции означает ее высшую юридическую силу по отношению к иным нормативным правовым актам. Законы и иные правовые акты, принимаемые в Российской Федерации, не должны противоречить Конституции.

Стабильность Конституции – это длительное ее действие без внесения существенных изменений. Так, с момента принятия Конституции лишь дважды в нее были внесены поправки, которыми:

- изменены сроки, на которые избирается Президент (6 лет вместо прежних 4 лет) и Государственная Дума (5 лет вместо прежних 4 лет);
- установлено, что Правительство представляет Государственной Думе ежегодные отчеты о результатах своей деятельности, в том числе по вопросам, поставленным Государственной Думой.

Зачем нужна стабильность Конституции и почему в нее нельзя часто вносить изменения?

Конституция закрепляет устои государства и общества, является своеобразным фундаментом государственно-правовой системы. Если из фундамента общества и государства постоянно вытаскивать и заменять те или иные блоки, то государственное здание вряд ли будет устойчивым в своем функционировании.

Поэтому в большинстве стран мира действует усложненный порядок изменения конституции, они меняются лишь в тех случаях, когда действительно назрели коренные перемены в государстве и обществе.

Согласно прежней российской Конституции 1978 года для принятия ее изменений и дополнений требовалось согласие не менее 2/3 от общего числа избранных народных депутатов РФ.

Только при изменении и дополнении статей Конституции, касающихся федеративного устройства, было необходимо согласование с субъектами в лице их Советов народных депутатов. Порядок принятия новой Конституции не устанавливался, и Конституция ограничивалась нормой о том, что это относится к исключительной компетенции Съезда народных депутатов Российской Федерации.

Такой упрощенный порядок изменения в совокупности с политическими факторами нарушал стабильность Конституции и привел к тому, что в прежнюю Конституцию было внесено за короткий период около **350** поправок.

Учитывая предшествующий отечественный опыт, нормативные установления конституций зарубежных демократических государств и укрепляя конституционную стабильность, действующая Конституция предусмотрела усложненный порядок внесения конституционных поправок и пересмотра Конституции.

5. Конституционные поправки и пересмотр Конституции. Порядок внесения поправок и пересмотра Конституции регулируется специальной главой 9 Конституции, которая так и называется «Конституционные поправки и пересмотр Конституции».

В Конституции предусмотрены три различных режима внесения новых положений в ее текст (схема 9).

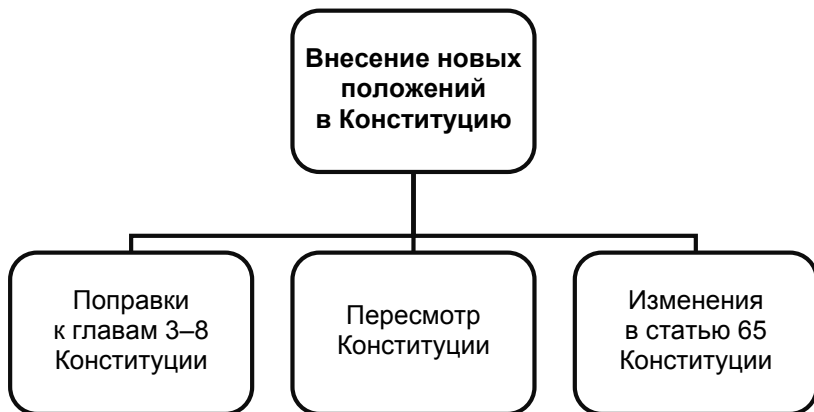


Схема 9. Внесение новых положений в Конституцию

Поправки к Конституции допускаются только к главам 3–8 Конституции. Поэтому поправки к Конституции – это внесение изменений в статьи, находящиеся в главах с 3 по 8 Конституции.

Пересмотр означает принятие новой Конституции и осуществляется в тех случаях, когда возникла необходимость изменения глав 1, 2 и 9: «Основы конституционного строя», «Права и свободы человека и гражданина», «Конституционные поправки и пересмотр Конституции».

В статье 134 Конституции установлен перечень субъектов, которые могут инициировать процесс **пересмотра** Конституции и **внесения в нее поправок**. Предложение о поправках и пересмотре положений Конституции могут вносить Президент, Совет Федерации, Государственная Дума, Правительство, законодательные (представительные) органы субъектов РФ, а также

группа численностью не менее 1/5 членов Совета Федерации или депутатов Государственной Думы.

5.1. Поправки к Конституции принимаются в виде Закона РФ о поправках к Конституции в следующем порядке (схема 10).



Схема 10. Порядок принятия Закона РФ о поправках к Конституции

Проект Закона РФ о поправках к Конституции принимается как федеральный конституционный закон:

- принимается Государственной Думой не менее чем 2/3 голосов от общего числа депутатов;
- требует последующего одобрения Советом Федерации не менее чем 3/4 голосов от общего числа членов Совета Федерации.

Кроме того, необходимым условием вступления поправок в силу является их одобрение органами законодательной власти не менее чем 2/3 субъектов Федерации, после чего Председатель Совета Федерации направляет закон Президенту для подписания и официального опубликования.

Президент в срок не позднее четырнадцати дней со дня получения Закона РФ о поправке к Конституции подписывает его и осуществляет официальное опубликование.

Принятая поправка подлежит внесению Президентом в текст Конституции, и в месячный срок со дня вступления в силу закона о поправке Президент осуществляет официальное опубликование всей Конституции с внесенными в нее поправками.

5.2. Пересмотр означает принятие новой Конституции и осуществляется в тех случаях, когда возникла необходимость изменения глав 1, 2 и 9: «Основы конституционного строя», «Права и свободы человека и гражданина», «Конституционные поправки и пересмотр Конституции». Положения этих глав не могут быть пересмотрены Федеральным Собранием. В этих главах содержатся положения, выражающие *концептуальную сущность Конституции, а также обеспечивающие ее стабильность*. Пересмотр Конституции РФ осуществляется в следующем порядке (схема 11).



Схема 11. Порядок пересмотра Конституции

Таким образом, в компетенцию Федерального Собрания не входит пересмотр Конституции, однако обе палаты Федерального Собрания (Государственная Дума и Совет Федерации) принимают участие в этом процессе и рассматривают предложения о пересмотре Конституции. Если предложение о пересмотре положений глав 1, 2 и 9 Конституции будет поддержано *тремя пятыми* от общего числа членов Совета Федерации

и депутатов Государственной Думы, тогда и только тогда в соответствии с федеральным конституционным законом созывается Конституционное Собрание (к настоящему времени указанный закон не принят).

Конституционное Собрание в соответствии с Конституцией наделено учредительными полномочиями. Оно может подтвердить неизменность Конституции, т. е. не согласиться с решениями палат Федерального Собрания, поддержавших предложение о пересмотре Конституции. В случае согласия с предложением о пересмотре Конституции Конституционное Собрание разрабатывает проект новой Конституции и принимает его 2/3 голосов от общего числа его членов *или* выносит на всенародное голосование. При проведении референдума Конституция считается принятой, если за нее проголосовало более половины избирателей, принявших участие в голосовании, при условии, что в нем приняло участие более половины избирателей.

5.3. Изменения в статью 65 Конституции, которой устанавливается состав Российской Федерации путем перечисления наименования всех субъектов РФ. Конституция предусматривает два случая внесения изменений в статью 65 Конституции:

- при принятии в Российскую Федерацию и образовании в ее составе нового субъекта; изменении конституционно-правового статуса субъекта РФ;
- при изменении наименования субъекта РФ.

Изменения в состав субъектов РФ осуществляются на основании федерального конституционного закона о принятии в Российскую Федерацию и образовании в ее составе нового субъекта, об изменении конституционно-правового статуса субъекта РФ.

В 2004 году народы Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа, реализуя учредительную власть на территориях своих регионов, приняли на референдуме решение об объединении в Пермский край. Юридическое оформление слияния и создания нового субъекта РФ – Пермского края – произошло путем принятия Федерального конституционного закона «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа».

В 2005 году на референдумах соответствующих субъектов РФ принято решение об объединении Красноярского края, Таймырского и Эвенкийского автономных округов, а также объединении Камчатской области и Корякского автономного округа в единый Камчатский край.

В 2007 году состоялось объединение Читинской области и Агинского Бурятского автономного округа в Забайкальский край, а также прекращение существования Усть-Ордынского Бурятского автономного округа в составе Иркутской области.

Изменение наименования субъекта РФ относится к собственной компетенции субъекта и включается в текст Конституции указом Президента на основании изменений наименования субъекта РФ, внесенного в конституцию (устав) субъекта РФ. Так, например, в тексте Конституции, принятой в 1993 году, в статье 65 имелись следующие наименования двух субъектов РФ: Ингушская Республика и Республика Северная Осетия. На основании изменений, внесенных в их конституции, они стали называться соответственно Республика Ингушетия и Республика Северная Осетия–Алания. В этой связи Указом Президента были изменены их наименования в статье 65 Конституции.

6. Структура Конституции. Под структурой Конституции понимается принятый в ней порядок, посредством которого устанавливаются определенная система группировки однородных конституционных норм в разделы, главы и последовательность их расположения. По своей структуре Конституция состоит из преамбулы и двух разделов (схема 12).

Преамбула – это вводная часть Конституции, предшествующая разделам, в которой указываются мотивы, цели ее принятия, задачи и принципы, заложенные в ней. Преамбула к Конституции гласит следующее:

«Мы, многонациональный народ Российской Федерации, соединенные общей судьбой на своей земле, утверждая права и свободы человека, гражданский мир и согласие, сохраняя исторически сложившееся государственное единство,

исходя из общепризнанных принципов равноправия и самоопределения народов,
чтя память предков, передавших нам любовь и уважение к Отечеству, веру в добро и справедливость,
возрождая суверенную государственность России и утверждая незыблемость ее демократической основы,
стремясь обеспечить благополучие и процветание России,
исходя из ответственности за свою Родину перед нынешним и будущими поколениями,
сознавая себя частью мирового сообщества,
принимает КОНСТИТУЦИЮ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ».

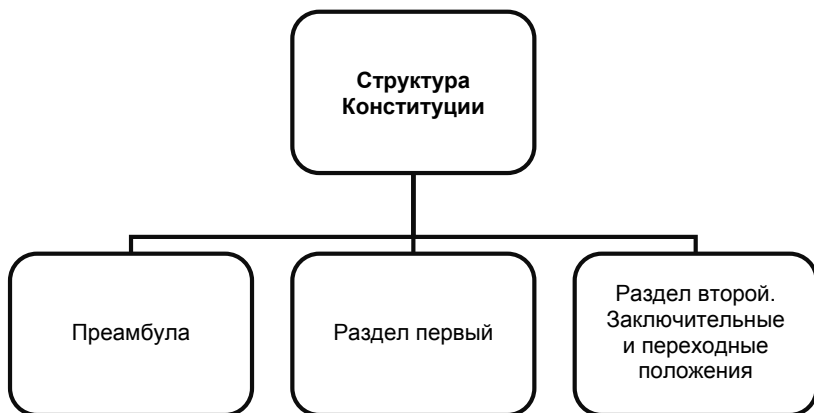


Схема 12. Структура Конституции

Препамбула – не просто набор политических деклараций, но имеет юридическую силу и представляет собой своеобразный общественный договор между гражданами России, принявшими Конституцию и тем самым учредившим новые устои государства и общества.

Раздел первый содержит собственно Конституцию и включает девять глав (схема 13).

Особое место в Конституции занимает глава 1 «Основы конституционного строя». Согласно статье 16 Конституции никакие другие ее положения не могут противоречить основам конституционного строя, т. е. положениям первой главы российской Конституции. Это означает, что предписания первой

главы обладают более высокой юридической силой по сравнению с положениями других глав Конституции, являются, как принято говорить, своего рода «конституцией в конституции».

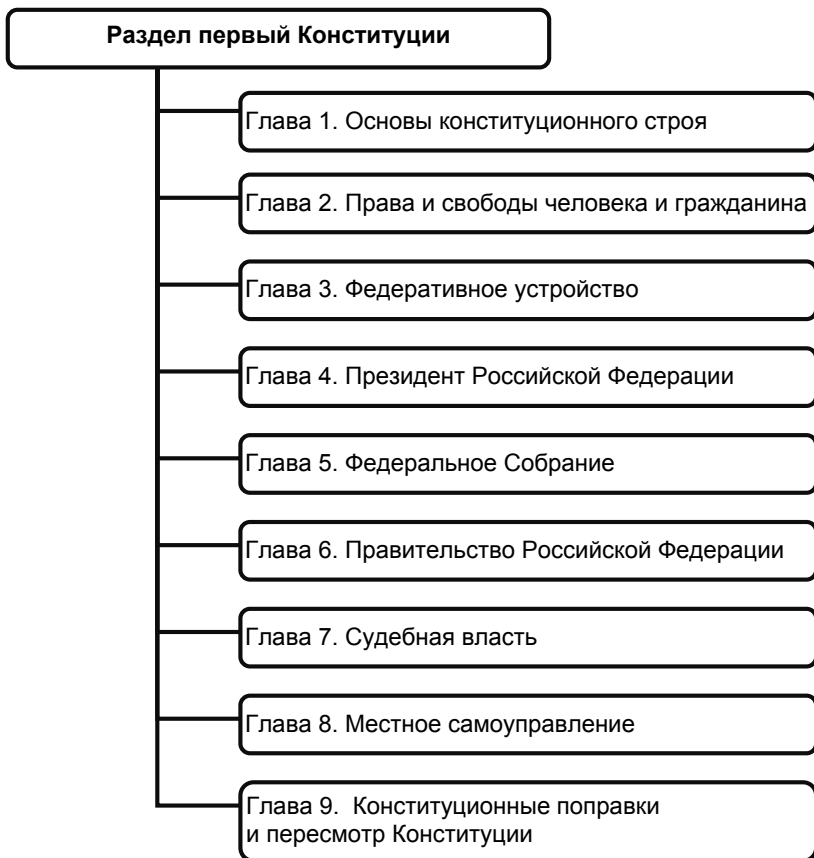


Схема 13. Раздел первый Конституции

Раздел второй именуется «Заключительные и переходные положения». В разделе втором Конституции закрепляются положения о введении новой Конституции в действие, фиксируются прекращение действия прежней Конституции, соотношение Конституции и Федеративного договора, порядок применения законов и иных нормативных правовых актов,

действовавших до вступления в силу настоящей Конституции, основания, на которых продолжают функционировать ранее образованные органы.

Нормы раздела второго определяют основания, на которых осуществляется процесс перехода от прежней конституции к функционированию новой. Положения второго раздела – действующие нормы. Содержащиеся в них предписания применяются при решении многих правовых ситуаций.

Так, пунктом 7 установлен **особый** порядок формирования Совета Федерации и Государственной Думы первого созыва. Согласно статье 95 Конституции в Совет Федерации входят по два представителя от каждого субъекта РФ: по одному от представительного и исполнительного органов государственной власти. Однако пунктом 7 раздела 2 установлено, что Совет Федерации первого созыва **избирается** сроком на два года.

Статьей 96 Конституции, принятой в 1993 году, был определен общий порядок, согласно которому Государственная Дума избирается сроком на 4 года. Однако пунктом 7 раздела 2 устанавливалось, что Государственная Дума первого созыва избирается сроком на 2 года.

Л е к ц и и 3–4

ОСНОВЫ КОНСТИТУЦИОННОГО СТРОЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

1. Понятие конституционного строя.
2. Народовластие как основа конституционного строя.
3. Государственный суверенитет Российской Федерации.
4. Разделение властей.
5. Республиканская форма правления.
6. Приоритет прав и свобод человека и гражданина.
7. Верховенство права, или правовое государство.
8. Федерализм.
9. Идеологическое многообразие и политический плюрализм.
10. Свобода хозяйствования и многообразие форм собственности.
11. Социальное государство.

1. Понятие конституционного строя. Каждое государство имеет свои особенности, которые образуют специфическое устройство государства и общества. Великобритания, к примеру, является монархией, а Россия – республикой. В США имеет место президентская республика, а в Италии – парламентская республика. Одни страны представляют собой федерации, другие относятся к унитарным государствам.

Конституционный строй – это и есть устройство государства и общества, закрепленное в его конституции, определенный механизм властвования, установленный в данной стране.

Глава 1 Конституции закрепляет **Основы конституционного строя Российской Федерации**, под которыми понимаются

устои, важнейшие исходные начала устройства государства и общества, основные принципы, на которых построено наше государство и общество.

Основы конституционного строя имеют особое значение в российской правовой системе. Согласно статье 16 Конституции никакие другие положения Конституции не могут противоречить Основам конституционного строя, т. е. положениям первой главы российской Конституции. Это означает, что предписания первой главы обладают более высокой юридической силой по сравнению с положениями других глав Конституции, являются, как принято говорить, своего рода «конституцией в конституции».

Незыблемость Основ конституционного строя гарантируется особым порядком изменения первой главы Конституции. Как уже упоминалось, первая глава Конституции не может быть изменена Федеральным Собранием. Если возникает необходимость в изменении Основ конституционного строя, это означает, что нужно разрабатывать новую Конституцию. В рамках действующей Конституции Основы конституционного строя изменены быть не могут.

В качестве Основ конституционного строя Российской Федерации можно выделить десять важнейших конституционных начал, на которых построено наше государство и общество (схема 14).

Основы конституционного строя, как отмечается в научной литературе, необходимо рассматривать не в статике, а в развитии. Уникальность этого понятия заключается в том, что оно носит одновременно революционный и консервативный характер. С одной стороны, конституционный строй является не чем иным, как продуктом революции, результатом скачкообразного изменения устройства государства и общества. Но с другой стороны, когда этот результат достигается и закрепляется в конституции, возникает иная цель – защиты конституционного строя. Революционная сторона уходит в прошлое. На передний план выдвигается цель сохранения и укрепления конституционного строя, создание условий его необратимости и стабилизации¹⁴, что как раз и обеспечивается невозможностью пере-

¹⁴ *Боброва Н. А.* Конституционный строй и конституционализм в России : монография. М. : ЮНИТИ-ДАНА ; Закон и право, 2003. С. 38.

смотре Основ конституционного строя в рамках действующей Конституции.



Схема 14. Основы конституционного строя Российской Федерации

2. Народовластие как основа конституционного строя. Народовластие – это принадлежность всей власти народу и свободное осуществление народом этой власти в полном соответствии с его суверенной волей и коренными интересами.

Согласно статьи 3 Конституции:

1. Носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ.

2. Народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления.
3. Высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы.

В Российской Федерации существует две разновидности публичной власти – государственная власть и местная (муниципальная) власть. Каждый уровень власти обладает своими специфическими признаками. Органы государственной власти решают вопросы государственного значения; органы местного самоуправления занимаются вопросами местного значения.

В соответствии со статьей 12 Конституции органы местного самоуправления в пределах своих полномочий **самостоятельны** и не входят в систему органов государственной власти. Другими словами, государство признает местное самоуправление в качестве **самостоятельного** уровня осуществления народом принадлежащей ему власти. Это предполагает, в свою очередь, организационную обособленность местного самоуправления, муниципальной власти от государственной власти.

В зависимости от формы волеизъявления народа различаются представительная и непосредственная демократия.

Представительная демократия – осуществление народом власти через выборных полномочных представителей, которые принимают решения, выражающие волю тех, кого они представляют: весь народ, население, проживающее на той или иной территории.

Непосредственная демократия – форма непосредственно волеизъявления народа или каких-либо групп населения. Высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы.

Исчерпывается ли непосредственная демократия референдумом и выборами? Очевидно, что не исчерпывается. Сводить народовластие только к референдуму и выборам вряд ли обоснованно. Если мы говорим о народовластии как основе конституционного строя, то роль народа в управлении обществом должна выражаться также в его правовой возможности оказывать реальное воздействие на принятие государственно значимых решений.

Другими формами непосредственной демократии являются митинги, шествия, демонстрации, пикетирования, всенародное обсуждение законопроектов, публичные слушания, наказания избирателей, отзыв избирателями избранных ими представителей и т. п.

А что еще? Забастовки, акции неповиновения. И, революция, наконец.

Эти и иные формы непосредственной демократии, являясь обратной связью в системе публичного управления, выступают в качестве своеобразных «приводных ремней» между народом и его представителями, обращая их внимание на издержки в организации и функционировании власти и влияя своими действиями на принятие тех или иных политических решений.

Примером непосредственной демократии могут служить массовые выступления граждан РФ по поводу «монетизации льгот» в 2004 году, которые привели к серьезной корректировке принятого федерального закона. Аналогично массовые акции против повышения транспортного налога в 2009 году привели к исключению из законопроекта норм о его повышении.

Митинги за честные выборы, прокатившиеся по стране после выборов в Государственную Думу 4 декабря 2011 года, заставили руководство страны задуматься о реформировании политической системы и осуществить первоначальные шаги в этом направлении.

Конституционную модель народовластия можно условно представить в виде схемы, состоящей из концентрических окружностей, в центре которой находится многонациональный российский народ, участвующий в формировании и функционировании всей системы публичной власти в стране (схема 15).

Таким образом, публичная власть не существует сама по себе, не дарована сверху и не является наследственной. В центре всей системы публичной власти в стране находится народ. Однако народ не может непосредственно управлять *всеми* делами государства: разыскивать преступников, оказывать социальную помощь нуждающимся, принимать законы, по которым нам приходится жить. По этой причине, *непосредственно* управляя государственными делами, российский народ выбирает своих представителей, делегируя им свое право на власть на определенный срок.

Рассмотрим основные характеристики конституционной модели демократии.

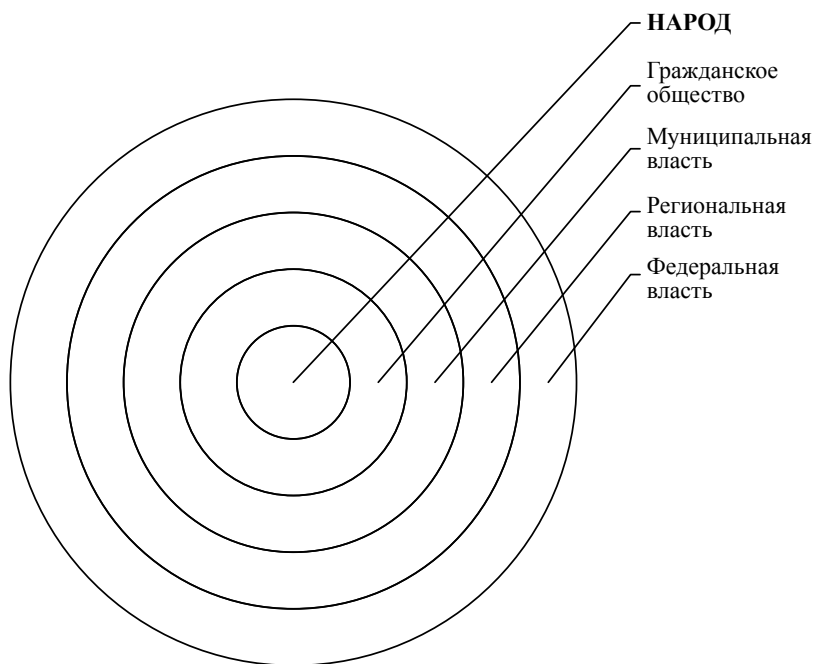


Схема 15. Конституционная модель демократии

Прежде всего, российский народ учреждает всю систему публичной власти путем принятия Конституции на общенародном референдуме и на этой основе участвует в формировании всех уровней публичной власти: федеральной, региональной и местной.

Рассмотрим подробнее этот важный вопрос.

1. Народ участвует в формировании федеральных органов государственной власти.

Во-первых, на основе принятой нами Конституции и федеральных законов российский народ **выбирает** главу государства – Президента страны.

Во-вторых, российский народ **выбирает** Государственную Думу, которая принимает законы, по которым нам при-

ходится жить, формируя тем самым законодательный орган страны.

В-третьих, выбранный народом Президент вносит на согласование в *выбранную* народом Государственную Думу кандидатуру Председателя Правительства, после чего назначает Председателя Правительства и всех членов Правительства. Таким образом, *избранные* народом представители формируют *исполнительную* федеральную власть.

В-четвертых, Совет Федерации, сформированный, как будет показано в дальнейшем, представителями народа, утверждает судей Конституционного Суда, Верховного Суда, Высшего Арбитражного Суда по представлению избранного народом Президента, который назначает также всех остальных федеральных судей. Таким образом, избранные народом представители формируют *судебную* федеральную власть.

Вывод: российский народ путем прямых выборов и через избранных им представителей формирует *все ветви федеральной власти*.

2. Народ субъекта Российской Федерации участвует в формировании региональных органов государственной власти.

Во-первых, народ субъекта РФ непосредственно путем прямых выборов *выбирает* депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ, формируя тем самым *законодательный* орган субъекта РФ.

Во-вторых, с 1 июня 2012 года народ субъекта РФ имеет право непосредственно путем прямых выборов *избирать* главу субъекта РФ, который формирует *исполнительную* региональную власть.

В-третьих, избранные народом субъекта РФ депутатский корпус и глава субъекта РФ выбирают (назначают) своих представителей в Совет Федерации, формируя тем самым верхнюю палату Федерального Собрания РФ.

В-четвертых, избранный народом субъекта РФ депутатский корпус назначает мировых судей, которые являются судами субъекта РФ, формируя тем самым *судебную* региональную власть.

Вывод: народ субъекта РФ путем прямых выборов и через избранных им представителей формирует *все ветви региональной власти*.

3. Население муниципального образования участвует в формировании органов местного самоуправления, т. е. в формировании муниципальной власти.

Во-первых, население **выбирает** депутатов представительных органов местного самоуправления, а также глав муниципальных образований (путем прямых выборов или через депутатов представительных органов местного самоуправления).

Во-вторых, **избранные** населением представители формируют местную администрацию, которая является исполнительно-распорядительным органом муниципального образования.

Таким образом, население муниципального образования путем прямых выборов и через избранных им представителей формирует **все ветви муниципальной власти**.

Общий вывод: многонациональный народ России непосредственно и через избранных им представителей формирует всю публичную власть в стране, которая функционирует от имени народа и должна действовать в его интересах.

И, наконец, реализуя свои конституционные права и свободы, российский народ формирует гражданское общество, с одной стороны, огражденное от необоснованного вмешательства государства, а с другой, активно влияющее на принятие решений органами публичной власти через установленные Конституцией формы непосредственной демократии.

Такова конституционная модель демократии, тот нормативный идеал народовластия, закрепленный Конституцией.

В реальности имеется серьезный отрыв органов власти от источника этой власти, единственного суверена в нашем государстве – народа. Происходит отчуждение народа от власти. В чем же оно проявляется?

Во-первых, уменьшается представительный характер избираемых законодательных органов.

Весь состав Государственной Думы, не менее половины региональных парламентов, а также не менее половины представительных органов муниципальных районов и городских округов с численностью 20 и более депутатов избирается по партийным спискам.

Попробуем на примере выборов в Государственную Думу оценить чисто арифметически реальные шансы людей стать кандидатами, подчеркиваю, только лишь **кандидатами** в депутаты, а не самими депутатами при использовании россий-

ской избирательной модели. Воспользуемся при этом способом оценки такой возможности, который был предложен на Международной конференции «Российские выборы в контексте международных избирательных стандартов»¹⁵.

Способ очень простой. По данным Центральной избирательной комиссии РФ, в Российской Федерации по состоянию на 01.07.2011 были зарегистрированы 7 политических партий, которые имели право принимать участие в выборах. Каждая партия по федеральному законодательству на выборах депутатов Государственной Думы, которые состоялись 4 декабря 2011 года по чисто пропорциональной избирательной системе, могла выдвинуть список кандидатов, не превышающий 600 человек, то есть все партии вместе могли выдвинуть не более 4 200 кандидатов. Следовательно, только 4 200 человек имели реальную возможность бороться за место в парламенте, а у остальных граждан этого шанса не было. Вместе с тем по данным Центральной избирательной комиссии РФ, по состоянию на 01.07.2011 в Российской Федерации было зарегистрировано **109 983 274 избирателя**. Разумеется, не все из них по возрастному цензу обладали пассивным избирательным правом, однако, в любом случае подавляющее большинство российских граждан оказались пораженными в этом праве на выборах депутатов Государственной Думы 4 декабря 2011 года.

Пойдем дальше. Для партий установлен семипроцентный заградительный барьер. Это означает, что если партийный список набрал меньше 7 % при голосовании, то эта партия не проходит в Федеральную Думу. А что происходит с теми голосами, которые были поданы за эти, не прошедшие заградительный барьер, партии? Они по специальной методике распределяются между победителями. Выходит, что мы голосовали за одну партию, а наши голоса при распределении мест в федеральном парламенте отдали другим.

Отчуждение народа от власти проявляется также в том, что, *во-вторых*, не установлена юридическая ответственность народных представителей за свои действия по исполнению власт-

¹⁵ *Ризун Нодари*. Противоречия международного и российского избирательного законодательства // Российские выборы в контексте международных избирательных стандартов : материалы Междунар. конф. / под ред. А. В. Иванченко и А. Е. Любарева. М., 2006. С. 170–171.

ных полномочий, делегированных им российским народом в результате выборов.

В этой ситуации необходимы серьезные «приводные ремни» между народом и избранной им властью. Какие же это «приводные ремни»?

Должна быть установлена постоянная обратная связь между народом и его представителями на всех уровнях власти от Президента и депутатов Государственной Думы до главы сельского поселения и депутатов сельсовета с системой наказов избирателей, отчетностью перед ними и возможностью досрочного прекращения полномочий по инициативе избирателей, причем в достаточно простом и реализуемом порядке.

В такой схеме взаимоотношений заложена идея общественного договора, заключаемого гражданами со своими избранными в ходе свободных выборов и предполагающего добросовестное выполнение ими властных полномочий, делегированных народом, с юридической ответственностью за невыполнение или ненадлежащее выполнение этих полномочий.

В настоящее время началось реформирование политической системы российского общества. Будем надеяться, что оно будет успешным.

3. Государственный суверенитет Российской Федерации. Конституцией закреплено, что носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ (часть 1 статьи 3 Конституции). Суверенитет Российской Федерации распространяется на всю ее территорию (часть 1 статьи 4 Конституции).

Однако само понятие суверенитета ни в Конституции, ни в федеральных законах не раскрывается. Поэтому этот вопрос требует отдельного и специального рассмотрения.

Суверенитет как политическое и правовое понятие, отражая расстановку и соотношение политических сил в конкретных государствах, наполнялся различным содержанием в ходе исторического процесса. Под флагом борьбы за суверенитет и государственную независимость нередко разрушались одни

государства и создавались другие. История политического развития нашей страны показывает, что понятие суверенитета использовалось, в частности, для обоснования обретения независимости Российской Федерации и установления полномочий федеральной государственной власти и государственной власти субъектов РФ.

Особое значение идеи суверенности приобретали в наиболее драматические периоды истории, что, естественно, способствовало активной разработке теории суверенитета, обуславливало различное его понимание в зависимости от общественных интересов народов, классов и государства в целом.

Давайте разберемся, что же такое государственный суверенитет, или, что то же самое, суверенитет государства.

Государственный суверенитет (суверенитет государства) – это неотъемлемое свойство государственной власти, которое заключается в ее *верховенстве внутри страны и независимости в международных отношениях*. В этом определении выделены два необходимых и достаточных признака государственного суверенитета (схема 16).

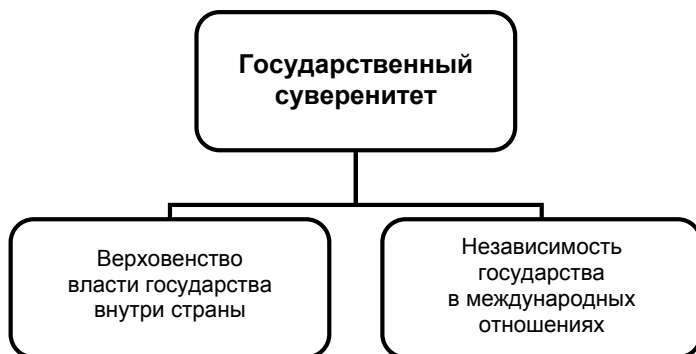


Схема 16. Основные признаки государственного суверенитета

Верховенство власти государства внутри страны означает высшую силу власти государства внутри страны перед любыми иными властями на ее территории.

Как это следует понимать? На территории нашей страны существуют три уровня публичной власти: федеральная государственная власть, т. е. власть Российского государства в целом,

региональная государственная власть, т. е. государственная власть субъектов РФ, и муниципальная власть.

Верховенство власти государства внутри страны означает высшую силу власти государства в целом, т. е. федеральной государственной власти внутри страны перед любыми иными властями (региональной и муниципальной) на ее территории, что закреплено в статье 4 Конституции:

- суверенитет Российской Федерации распространяется на всю ее территорию;
- Конституция Российской Федерации и федеральные законы имеют верховенство на всей территории Российской Федерации.

Вопрос о верховенстве власти государства внутри страны не вызывает сомнений, когда речь идет об унитарном государстве, поскольку в такой стране имеется единое законодательство, применяемое на всей ее территории. В федеративных государствах, к которым относится Россия, не все так очевидно.

В части 2 статьи 5 Конституции республики в составе Российской Федерации, в отличие от других субъектов РФ (краев, областей, городов федерального значения, автономной области и автономных округов), названы *государствами*. Вытекает ли из этого, что республики обладают государственным суверенитетом?

Правовая возможность существования суверенитета субъектов РФ, наряду и одновременно с суверенитетом федеративного государства, ставится под сомнение многими учеными и отрицается Конституционным Судом. В его решениях (Постановление от 7 июня 2000 года № 10-П, Определение от 27 июня 2000 года № 92-0) сформулирована следующая правовая позиция:

- Конституция Российской Федерации *не допускает* какого-либо иного носителя суверенитета и источника власти, помимо многонационального народа России и, следовательно, *не предполагает* какого-либо иного государственного суверенитета, помимо суверенитета Российской Федерации;
- суверенитет Российской Федерации, в силу Конституции Российской Федерации, *исключает* существование двух уровней суверенных властей, находящихся в единой системе государственной власти, которые обладали бы верховенством и независимостью, то есть не допускает суверенитета ни республик, ни иных субъектов РФ.

Перейдем к рассмотрению второго признака государственного суверенитета – независимости государства в международных отношениях.

Независимость государства в международных отношениях означает свободное, т. е. без принуждения со стороны других стран поведение государства на международной арене.

Независимость государства в международных отношениях не может быть абсолютной, действия любого государства на международной арене ограничены нормами международных договоров, которые это государство подписало. Суверенное государство, подписывая международный договор, тем самым **само** ограничивает себя в части своих прав, реализуемых в международных отношениях, что не означает утраты государственного суверенитета государства.

Возьмем, к примеру, Договор о нераспространении ядерного оружия, который был одобрен Генеральной Ассамблеей ООН 12 июня 1968 года. Договор устанавливает, что государством, обладающим ядерным оружием, считается то, которое произвело и взорвало такое оружие или устройство до 1 января 1967 года (то есть СССР, США, Великобритания, Франция, Китай).

По Договору, каждое из государств – участников Договора, **обладающих ядерным оружием**, обязуется **не передавать** кому бы то ни было это оружие или другие ядерные устройства; не помогать, не поощрять и не побуждать какое-либо государство, не обладающее ядерным оружием, к производству или приобретению ядерного оружия или других ядерных взрывных устройств.

Каждое из государств – участников Договора, **не обладающих ядерным оружием**, обязуется **не принимать** от кого бы то ни было ядерного оружия и/или других ядерных взрывных устройств; равно как и не производить и не приобретать каким-либо иным способом ядерного оружия или других ядерных взрывных устройств и не принимать какой-либо помощи в их производстве.

Участниками договора являются почти все независимые государства мира. Однако Израиль, Индия, Пакистан как **суверенные** государства не подписали этот Договор, т. е. не ограничили себя в производстве ядерного оружия и в настоящее время обладают таким оружием.

4. Разделение властей. Данный принцип, сформулированный в VIII веке Шарлем Монтескье, является основой организации власти в демократическом государстве вне зависимости от формы его устройства, присущ унитарным и федеративным государствам и, как правило, закрепляется в их конституциях.

В Конституции принцип разделения властей закреплен в статье 10: «Государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны».

Суть принципа разделения властей заключается в следующем:

- каждая из трех ветвей государственной власти (законодательная, исполнительная и судебная) занимается своими, юридически порученными ей делами;
- каждая из трех ветвей государственной власти самостоятельна, не имеет права вмешиваться в деятельность других ветвей власти и подменять друг друга;
- каждая из трех ветвей государственной власти обладает средствами воздействия на другие ветви власти, чтобы обеспечивался баланс властей, чтобы одна ветвь власти не была доминирующей по отношению к другой.

Принцип разделения властей выступает важнейшим государственно-правовым механизмом «сдержек и противовесов» между различными ветвями власти, используется для взаимного их уравнивания, достижения баланса законодательной, исполнительной и судебной власти, исключает возможность концентрации власти у одной из них, обеспечивает самостоятельное функционирование всех ветвей власти и одновременно их взаимодействие.

Рассмотрим, как принцип разделения властей, закрепленный Основами конституционного строя Российской Федерации, реализуется во взаимоотношениях между различными ветвями государственной власти в нашей стране.

Начнем с Федерального Собрания, которое состоит из двух палат – Государственной Думы и Совета Федерации и является представительным и законодательным органом Российской Федерации.

Итак, федеральные законы принимаются Государственной Думой и одобряются Советом Федерации. Законодательные

полномочия принадлежат исключительно Федеральному Собранию, никакой другой орган государственной власти, будь то Президент или Правительство, не вправе принимать федеральные законы. Однако во избежание концентрации всех законодательных полномочий у Федерального Собрания и возникновения своеобразного «перекоса» в балансе властей, когда Федеральное Собрание принимает по своему усмотрению любые законы, изменяющие жизнь страны, Конституция закрепляет такой порядок, согласно которому принятый федеральный закон поступает Президенту для подписания и обнародования. Если Президент согласен с законом, он подписывает и обнародует его, а если нет, то он имеет право отклонить его. В этом случае Государственная Дума и Совет Федерации повторно рассматривают федеральный закон. Если при повторном рассмотрении федеральный закон будет одобрен в ранее принятой редакции большинством не менее 2/3 голосов от общего числа членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы, он подлежит подписанию Президентом Российской Федерации в течение семи дней и обнародованию.

Таким образом, установлен определенный баланс законодательной и исполнительной власти в процессе принятия федеральных законов с тем, чтобы в законе выражалась согласованная воля этих двух ветвей власти. Судебная ветвь власти также имеет отношение к законодательному процессу – в рамках последующего судебного нормоконтроля. Конституционный Суд вправе признать те или иные нормы федерального закона несоответствующими Конституции и по этой причине недействующими.

Очевидно, что точно, «как на весах», уравновесить различные ветви власти, чтобы они были полностью равноправны, невозможно, и в зависимости от особенностей *формы правления* в той или иной стране это соотношение властей различно, о чем мы поговорим при рассмотрении следующего вопроса нашей лекции.

5. Республиканская форма правления. В соответствии со статьей 1 Конституции Россия признается государством с республиканской формой правления. Что же такое *республиканская форма правления*?

Сначала вспомним, что понимается под формой правления вообще.

Форма правления – это организация верховной государственной власти, в особенности ее центральных органов, порядок их образования и распределения компетенции между ними.

Форма правления позволяет уяснить:

- как создаются высшие органы государства и каково их строение;
- как строятся взаимоотношения между органами государственной власти;
- как строятся взаимоотношения между верховной государственной властью и народом страны.

Выделяют две основные формы правления: монархическую и республиканскую.

Монархия – это такая форма правления, при которой верховная государственная власть осуществляется единолично и переходит, как правило, по наследству.

Республика – это такая форма правления, при которой верховная государственная власть осуществляется выборными органами, избираемыми народом на определенный срок.

Российская Федерация является государством с республиканской формой правления, при которой:

- высшие органы государственной власти – Президент и Государственная Дума избираются гражданами страны;
- исключено получение власти в порядке наследования;
- признаются неконституционными захват власти и ее присвоение.

Различают две основные разновидности республиканской формы правления – президентскую, например, США, Бразилия, Мексика, и парламентскую (парламентарную), например, Австрия, Германия, Италия.

Поговорим сначала об особенностях **президентской** республики, при рассмотрении которой выделяют четыре основных признака (схема 17).

Первый, и, пожалуй, основной **признак** президентской республики, – **отсутствие политической ответственности** исполнительной власти перед парламентом за проводимую политику. Парламент не может смещать членов Правительства, если они не нарушили закон. Для своей деятельности Правительство

не нуждается в доверии парламента. Поэтому в президентских республиках мы нередко наблюдаем ситуацию, когда Президент принадлежит одной партии, а большинство в парламенте имеет другая партия.

Тем не менее для успешной работы они вынуждены сотрудничать, ибо одна ветвь власти не может конституционным путем устранить другую ветвь власти. Смещение парламентом Президента путем отрешения от должности (импичмента) может иметь место, как например в нашей стране, лишь при государственной измене или совершении иного тяжкого преступления, подтвержденного заключением Верховного Суда.



Схема 17. Основные признаки президентской республики

Второй признак президентской республики – **непарламентский** способ избрания Президента – Президент избирается народом. Таким образом, в президентских республиках и президент и парламент получают свой мандат от народа.

Третий признак президентской республики – **непарламентский** способ формирования правительства. В президентских республиках Правительство **формируется Президентом**, а не парламентом, хотя нередко с согласия парламента. В США, например, Правительство формируется Президентом с согласия Сената – верхней палаты Конгресса США.

И, наконец, **четвертым признаком** президентской республики является соединение в руках Президента полномочий главы государства и полномочий по руководству исполнительной властью. Правительства как коллегиального органа в «чистой» президентской республике нет, министры, в отдельности, подчинены Президенту.

В основу системы высших органов государственной власти **парламентской** республики положен принцип верховенства парламента, перед которым Правительство несет политическую ответственность за свою деятельность. В **парламентской** республике, в отличие от президентской, Правительство остается у власти до тех пор, пока оно пользуется поддержкой парламентского большинства.

Поговорим теперь об особенностях **парламентской** республики, при рассмотрении которой также выделяют четыре основных признака, имеющих, однако, иное содержание, чем в президентской республике (схема 18).

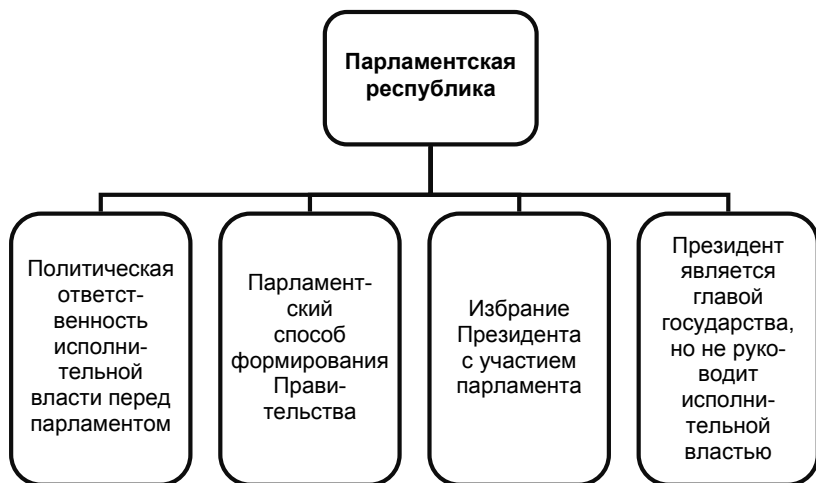


Схема 18. Основные признаки парламентской республики

Первый, и, пожалуй, основной признак парламентской республики, – **политическая ответственность** исполнительной власти перед парламентом за проводимую политику.

Правительство, министры несут ответственность только перед парламентом, но не перед Президентом. Парламент вправе в любой момент отказать Правительству в доверии. Вотум недоверия заставляет Правительство подать в отставку.

Второй, вытекающий из первого, признак парламентской республики – **парламентский** способ формирования Правительства. При данной форме правления это уже всегда коллегиальный орган – Правительство или Совет министров. В **парламентской** республике, как и в президентской, Правительство и министров назначает Президент, но назначение Президентом Правительства – это формальный акт, которым утверждается решение парламента.

В парламентской республике Президент не свободен в назначении премьер-министра и подборе министров. Ему приходится назначать тех, кого определило парламентское большинство или коалиция партий, распределивших заранее министерские портфели.

Третий признак парламентской республики – это **парламентский** способ избрания Президента.

В парламентской республике Президент обычно избирается таким образом, чтобы он не получал мандат от народа и в этой связи не мог противопоставлять себя парламенту, чьи полномочия непосредственно опираются на прямые выборы.

Президент в парламентской республике (в отличие от президентской) избирается либо самим парламентом, например в Италии, Венгрии, Чехии, либо особой коллегией, специально формируемой для этой цели, как правило с участием членов парламента.

В Германии в состав такой коллегии (она называется Федеральным Собранием) входят все депутаты нижней палаты – Бундестага и такое же число делегатов, избранных представительными органами земель (ландтагами).

Четвертый признак парламентской республики – **разделение** полномочий главы государства и полномочий по руководству исполнительной властью. Президент является главой государства и выполняет, в основном, представительские функции: подписывает международные договоры, назначает Правительство, принимает его отставку, награждает государственными наградами. В любом случае Президент не осущест-

влет руководство исполнительной властью. Исполнительной властью руководит премьер-министр, подотчетный, как и все Правительство, парламенту.

Какая же разновидность республиканской формы правления имеет место в нашей стране?

Для Российской Федерации характерно сочетание признаков президентской и парламентской республик. Для нашей страны характерна сильная президентская власть при сохранении некоторых признаков парламентской формы правления.

С момента своего становления в качестве конституционного государства Российская Федерация постоянно двигалась в сторону усиления в ней черт президентской республики. В настоящее время Российская Федерация имеет так называемую смешанную, «полупрезидентскую» республику, которой присущи свои отличительные особенности:

- ***непарламентский*** способ избрания Президента – Президент избирается народом, что характерно для ***президентской*** республики;
- ***соединение*** в руках Президента полномочий главы государства и полномочий по руководству исполнительной властью, что характерно для ***президентской*** республики;
- ***непарламентский*** способ формирования Правительства. Правительство формируется Президентом, что характерно для ***президентской*** республики. Однако кандидатура Председателя Правительства требует согласования с Государственной Думой, что характерно для ***парламентской*** республики;
- ***отсутствие политической ответственности*** исполнительной власти перед парламентом за проводимую политику, что характерно для ***президентской*** республики. Вместе с тем Государственная Дума может выразить недоверие Правительству, что характерно для ***парламентской*** республики, но это не влечет обязательной его отставки. Такое решение принимает только Президент, который может согласиться или не согласиться с решением Государственной Думы.

Именно такие особенности республиканской формы правления и позволяют характеризовать Российскую Федерацию как смешанную, «полупрезидентскую» республику.

6. Приоритет прав и свобод человека и гражданина. Принцип приоритета прав и свобод человека и гражданина – важнейший принцип, входящий в Основы конституционного строя. Конституция провозглашает человека, его права и свободы *высшей ценностью*. Это означает, что вся деятельность государства исходит и направлена на их признание, соблюдение и защиту. Причем согласно статье 2 Конституции признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина провозглашается *обязанностью* государства. Российская Федерация приняла на себя обязанность признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина, ограждать их от любого незаконного вмешательства или ограничения. Эта гуманистическая линия Основ конституционного строя проходит красной нитью через всю Конституцию.

В основу современной российской государственности положены гуманистические идеи теории естественного права о незаблемости и неотчуждаемости прав и свобод человека и гражданина (часть 2 статьи 17 Конституции). Конституция исходит из того, что государство не дарует, не предоставляет людям их основные права и свободы. Они принадлежат людям от рождения. Неотчуждаемые права и свободы не могут быть приобретены и не могут быть никому переданы, поэтому отказ от них недействителен.

Согласно статье 55 Конституции в Российской Федерации не должны издаваться законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина. Права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены только федеральным законом и только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

Принцип приоритета прав и свобод человека и гражданина, закрепленный в первой главе Конституции как одна из Основ конституционного строя получает свою конкретизацию в других главах Конституции, федеральных законах и законах субъектов РФ.

Так, во второй главе Конституции закреплены основные права и свободы человека и гражданина, сформулировано их содержание и гарантии реализации. В третьей главе Конституции

при разграничении предметов ведения между Российской Федерацией и ее субъектами защита прав и свобод человека и гражданина отнесена не только к предметам ведения Российской Федерации, но и к предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. Это означает, что все уровни государственной власти должны быть нацелены на защиту прав и свобод человека и гражданина, провозглашенных в нашей стране высшей ценностью. В четвертой главе Конституции охрана прав и свобод человека и гражданина определена как важнейшая конституционная функция Президента.

Перечень подобных примеров можно продолжить, иллюстрируя реализацию принципа приоритета прав и свобод человека и гражданина нормами федеральных и региональных законов, что мы постоянно будем делать при изучении нашего учебного курса. Здесь же хотелось бы подчеркнуть, что суть принципа приоритета прав и свобод человека и гражданина заключается в том, что все органы публичной власти существуют ради того, чтобы обеспечить права и свободы человека и гражданина, и вся их деятельность подлежит оценке на этой основе.

7. Верховенство права, или правовое государство. В соответствии со статьей 1 Конституции Российская Федерация является правовым государством.

Что же такое правовое государство?

О правовом государстве можно говорить тогда, когда: *во-первых*, жизнедеятельность общества основана на правовых нормах, которыми урегулированы важнейшие общественные отношения; *во-вторых*, реализация правовых норм гарантирована реальным государственным обеспечением и принуждением и, *в-третьих*, соблюдение правовых норм само по себе становится общественной ценностью, моральным ориентиром для граждан страны.

В числе большого количества признаков правового государства выделим пять основных, которые рассмотрим при изучении нашего курса (схема 19).



Схема 19. Основные признаки правового государства

Главное в идее правового государства – **связанность государства и общества правом**, гарантирующая предсказуемость и надежность действий государства, подчинение государства праву, защиту граждан от возможного произвола государства и его органов.

Связанность государства и общества правом означает, что вся жизнь в правовом государстве должна основываться на Конституции, законах и иных нормативных правовых актах. Государство само ограничивает себя действующими в нем правовыми нормами, которым обязаны подчиняться все без исключения государственные органы, должностные лица, общественные объединения и граждане.

Верховенство права означает, прежде всего, верховенство закона, которое выражается в том, что основополагающие общественные отношения регулируются **законами**, которые обладают более высокой юридической силой по сравнению с другими нормативными правовыми актами. Конституция и федеральные законы имеют верховенство на всей территории Российской Федерации (часть 2 статьи 4 Конституции). Законы и иные правовые акты, принимаемые в Российской Федерации, не должны противоречить Конституции (часть 1 статьи 15 Конституции).

Как понимать, что основополагающие общественные отношения регулируются *законами*? Это означает, что наиболее существенные области жизни общества должны регулироваться именно законами, принятыми Федеральным Собранием, выражающим волю российского народа, а не подзаконными нормативными актами, в число которых входят нормативные акты Президента и Правительства, министерств, федеральных служб и агентств, других ведомств.

Проиллюстрируем это положение на примере правового регулирования общественных отношений нормативными правовыми актами Президента. Согласно статье 90 Конституции Президент вправе осуществлять правовое регулирование общественных отношений путем издания указов и распоряжений, в том числе нормативного содержания, которые не должны противоречить Конституции и федеральным законам.

Каким же образом в этой связи должны быть урегулированы, скажем, земельные отношения, которые относятся к предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов: федеральным законом или Указом Президента? Согласно статье 76 Конституции по предметам совместного ведения издаются *федеральные законы* и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные акты субъектов РФ. Отсюда вытекает логичный вывод о том, что исходное, базовое правовое регулирование земельных отношений должно быть осуществлено федеральными законами.

А может ли Президент как глава государства осуществлять правовое регулирование земельных отношений? В девяностые годы прошлого столетия, в период становления новой российской государственности, подобные вопросы были в центре правовых и политических дискуссий.

В Постановлении Конституционного Суда от 30 апреля 1996 года была сформулирована правовая позиция о том, что поскольку Президент является гарантом Конституции, постольку он уполномочен издавать Указы, *восполняющие пробелы законодательного регулирования* при следующих условиях:

- отсутствует соответствующий федеральный закон по данному предмету регулирования;

- указ не противоречит Конституции и федеральным законам;
- их действие во времени ограничено периодом до принятия соответствующего федерального закона.

Так, Указом Президента от 7 марта 1997 года № 337 «О реализации конституционных прав граждан на землю», впредь до принятия Земельного кодекса Российской Федерации, было установлено, что земельные участки, полученные гражданами до 1 января 1991 года и находящиеся в их пожизненном наследуемом владении и пользовании, в том числе сверх установленных предельных размеров, и используемые ими для ведения личного подсобного хозяйства, коллективного садоводства, жилищного либо дачного строительства, сохраняются за гражданами в полном размере.

Запрещалось обязывать граждан, имеющих указанные земельные участки, выкупать их или брать в аренду.

Собственникам земельной доли в землях сельхозназначения предоставлялось право без согласия других участников долевой собственности:

- передать земельную долю по наследству;
- продать земельную долю;
- подарить земельную долю;
- обменять земельную долю на имущественный пай или земельную долю в другом хозяйстве;
- использовать земельную долю (с выделением земельного участка в натуре) для ведения крестьянского (фермерского) и личного подсобного хозяйства;
- передать земельную долю (с выделением земельного участка в натуре) в аренду крестьянским (фермерским) хозяйствам, сельскохозяйственным организациям, гражданам для ведения личного подсобного хозяйства;
- передать земельную долю на условиях договора ренты и пожизненного содержания;
- внести земельную долю или право пользования этой долей в уставный капитал или паевой фонд сельскохозяйственной организации.

Таким образом, земельная реформа в России, в результате которой осуществлен земельный передел, затронувший права огромного числа российских граждан, была проведена не на

основе федерального закона, а исходя из подзаконного нормативного акта, пусть и изданного главой государства.

«Указная» практика, подменявшая законодательное регулирование общественных отношений, подверглась серьезной критике ученых и практиков на предмет ее несоответствия конституционным функциям Президента. С момента вступления В. В. Путиным в должность Президента, т. е. с 2000 года, «указная» практика законодательного содержания была прекращена.

Исходя из конституционного положения *о верховенстве закона* правовое регулирование общественных отношений должно осуществляться именно законом и лишь в случаях, прямо предусмотренных этим законом, – подзаконными нормативными актами, которые не должны подменять собой законодательных норм и устанавливать иное, чем предусмотрено законом, содержание прав и обязанностей участников общественных отношений.

Вернемся к земельным отношениям, которые детально урегулированы Земельным кодексом РФ, другими федеральными законами и принятыми на их основе законами субъектов РФ. Однако по некоторым вопросам, не требующим законодательного регулирования, допускается принятие подзаконных нормативных актов. Так, пунктом 3 статьи 15 Земельного кодекса предусмотрено, что иностранные граждане, лица без гражданства и иностранные юридические лица не могут обладать на праве собственности земельными участками, находящимися на приграничных территориях, *перечень которых устанавливается Президентом Российской Федерации.*

Рассмотрим третий признак правового государства – обязательность официального опубликования нормативных правовых актов. Очевидно, что жизнедеятельность общества может быть основана на правовых нормах только в том случае, если граждане страны информированы о них и имеют представление о дозволенном и запрещенном, а также о юридической ответственности за нарушение правовых норм.

В статье 15 Конституции закреплено следующее:

- законы подлежат официальному опубликованию;
- 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.

Таким образом, если закон не опубликован в открытой печати, доступной для всех граждан, то в правовом государстве не может наступать ответственность за его нарушение. Поэтому следует различать незнание закона и невозможность узнать законодательные нормы.

В настоящее время данные требования выглядят очевидными. Однако в девяностые годы прошлого столетия встречались случаи, когда принимались нормативные акты, которые затрагивали права и обязанности граждан, но не публиковались в печати для всеобщего ознакомления. Так, например, 20 января 1994 года было принято Постановление главы администрации Ставропольского края «О временных нормах отчислений налогов». В нарушение федерального законодательства была изменена ставка налога на прибыль, само Постановление официально опубликовано не было. Данный нормативный акт был принят за несколько месяцев до выборов Государственной Думы Ставропольского края первого созыва. После избрания депутатом краевой Думы мне удалось добиться его отмены.

Во избежание подобных случаев в Уставе Ставропольского края мы, депутаты Государственной Думы Ставропольского края первого созыва, записали по моему предложению более жесткую норму, чем это сделано в Конституции.

В статье 11 Устава Ставропольского края было закреплено следующее (курсив мой – В. Ч.):

- законы Ставропольского края подлежат официальному опубликованию;
- нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, а **также права и обязанности юридического лица**, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения;
- **нормативные правовые акты, ухудшающие правовое положение граждан и юридических лиц, не могут иметь обратной силы.**

И, наконец, в правовом государстве должен быть в наличии ***определенный уровень правосознания.***

Напомним, что ***правосознание*** – это система правовых взглядов, представлений, убеждений, оценок, настроений, чувств, в которых выражается отношение людей, социальных групп, всего общества к праву, к правовым явлениям, к поведению людей в сфере права.

Таким образом, правосознание – это субъективное восприятие правовых явлений людьми.

К сожалению, долгие годы в нашем обществе складывалось пренебрежительное отношение к закону, которое зачастую начиналось с высоких должностных лиц. Нередко считалось, что в случае, когда возникает целесообразность принятия того или иного решения, а правовые нормы мешают этому, то их можно обойти и не выполнять. Подобный правовой нигилизм, который до сих пор не преодолен в российском обществе, не позволяет считать, что конституционно провозглашенное в нашей стране правовое государство в полной мере существует в действительности. Сегодня, к сожалению, правовое государство зачастую остается красивым конституционным идеалом, для воплощения которого предстоит еще немало сделать.

Возьмем, к примеру, проблему борьбы с коррупцией, о которой много говорится на всех уровнях публичной власти. Россия входит в число наиболее коррумпированных стран мира и по рейтингу восприятия коррупции в странах мира в 2010 году заняла 154-е место из 180 стран с индексом 2,1 балла (индекс 0 означает максимальный уровень коррупции, 10 – отсутствие коррупции).

Проблема борьбы с коррупцией осознана как государственная проблема на уровне высших органов власти нашей страны. Приняты Федеральный закон «О противодействии коррупции» и аналогичные законы субъектов РФ, установлена юридическая ответственность за коррупционные правонарушения, разрабатываются многочисленные планы борьбы с этим социальным злом. Однако до тех пор, пока для многих людей прием и дача подношений является нормой жизни, каких-либо значительных результатов ждать не приходится. Только при изменении правосознания людей, когда прием и

дача взятки будут считаться *самими людьми* неприемлемыми, можно добиться успехов в борьбе с коррупцией и даже искоренить ее, что подтверждается практикой многих цивилизованных стран.

8. Федерализм. Под федерализмом понимается принцип государственного устройства, который заключается в разделении государственной власти между государством и составляющими субъектами, обеспечивающий его единство и целостность.

Принцип федерализма закреплен в статьях 1, 5, 11 Конституции и получает свою конкретизацию в главе 3 Конституции «Федеративное устройство».

Рассмотрим кратко особенности российского федерализма, имея в виду, что их детальное изложение предстоит в дальнейшем при изучении федеративного устройства России.

Во-первых, это наличие двух форм (двух уровней) государственной власти: федеральной власти, т. е. власти всего федеративного государства в целом и региональной власти, т. е. власти субъектов РФ, составляющих в своей совокупности Российскую Федерацию, что закреплено статьей 11 Конституции:

- государственную власть в Российской Федерации осуществляют Президент, Федеральное Собрание (Совет Федерации и Государственная Дума), Правительство и суды Российской Федерации;
- государственную власть в субъектах РФ осуществляют образуемые ими органы государственной власти.

Во-вторых, это разделение государственной власти между Российской Федерацией и ее субъектами. В Конституции данный признак федерализма, сформулированный как *разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации*, закреплен частью 3 статьи 5 Конституции.

В-третьих, это единство государственной власти и целостность федеративного государства, что специально закреплено

частью 3 статьи 5 Конституции. Федерация заключается не только в разделении, но и **в единстве** системы государственной власти, без которого не существует целостного государства. Разделение государственной власти между государством и составляющими его субъектами, децентрализация государственной власти **не может быть беспредельной**, она ограничена обеспечением единства и целостности государства, образованного этими субъектами.

В-четвертых, это равноправие субъектов РФ во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти, что закреплено частями 1 и 5 статьи 5 Конституции.

Это означает, что все субъекты РФ обладают одинаковыми правами и обязанностями в своих взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти, что в Российской Федерации не может быть республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области и автономных округов, имеющих в федеративных отношениях какие-либо преимущества по сравнению с другими субъектами. В этом смысле все субъекты, находящиеся в составе Российской Федерации, равноправны.

Однако, по мнению ряда ученых, российская конституционная модель содержит нормативные положения, не соответствующие данному принципу, так как в ней установлен особый конституционно-правовой статус республик, имеющих ряд правомочий, не свойственных другим субъектам РФ:

- республики, в отличие от других субъектов РФ, определены Конституцией как **государства** (часть 1 статьи 5);
- республики имеют свою **конституцию**, а не устав, как другие субъекты РФ (часть 2 статьи 5 Конституции);
- устав субъекта РФ принимается законодательным (представительным) органом соответствующего субъекта, а для республик такого ограничения не установлено (части 1 и 2 статьи 66 Конституции), в связи с чем конституция республик **может быть принята на референдуме**, как это было, например, при принятии Конституции Чеченской Республики;
- **республики вправе устанавливать свои государственные языки**, наряду с государственным языком Российской Федерации (часть 2 статьи 68 Конституции), в то время

как другие субъекты РФ такими полномочиями не обладают.

На наш взгляд, такая трактовка принципа равноправия субъектов РФ исходит из неправильного выделения общественных отношений, на которые он распространяется.

Существуют две группы федеративных отношений. Первая группа – это отношения между народом субъекта РФ и самим субъектом как государственным образованием, т. е. это общественные отношения внутри субъекта РФ. Очевидно, что все выделенные особенности конституционно-правового статуса республик, обусловленные их историческим развитием в составе России, регулируют именно эти общественные отношения, например возможность принятия республиканской конституции народом республики, возможность установить свой *внутри*-республиканский язык общения, наряду с государственным языком Российской Федерации, и т. п.

Вторая группа федеративных отношений – это общественные отношения между Российской Федерацией и ее субъектами. Принцип равноправия распространяется именно на эту группу общественных отношений, в которых республики, даже при наличии указанных особенностей их конституционно-правового статуса во внутриреспубликанских отношениях, имеют равные права и обязанности с краями, областями, городами федерального значения, автономной областью и автономными округами.

9. Идеологическое многообразие и политический плюрализм. Конституция закрепляет идеологическое многообразие и политический плюрализм как одну из основ конституционного строя, что исключает возможность существования в России государственной или обязательной идеологии (статья 13 Конституции).

Идеологическое многообразие означает свободное существование и распространение в обществе различных политических и иных взглядов без государственного преследования за инакомыслие и несогласие с государственной политикой.

Отсутствие государственной или обязательной идеологии, однако, не означает, что не должна существовать обязательная для всех граждан страны государственная политика в той или иной сфере жизни общества.

Запрет на государственную или обязательную идеологию, сформулированный разработчиками Конституции как реакция на всеислие прежней коммунистической идеологии в то время, когда само слово «идеология» воспринималось в обществе крайне негативно, нередко приводит к отрицанию самой необходимости общегосударственной системы ценностных представлений, которая является важнейшим средством укрепления общегосударственного единства, формирования единой общности под названием «российский народ».

Однако в российском обществе всегда осознавалась потребность в комплексе духовных ценностей, необходимых для объединения и консолидации российского общества. «Итак, нужна ли нам идеология? – писал выдающийся российский юрист В. Н. Кудрявцев. – Она нужна, если она гуманна и демократична, если способствует консолидации нашего общества на основе общечеловеческих интересов. Иными словами: она нужна как концентрированное выражение всего позитивного, чем мы теперь располагаем и к чему стремимся в будущем»¹⁶. «Российское общество нуждается в общенациональной солидаризирующей идеологии, – считает один из основателей современной отечественной социологии В. А. Ядов. – Она не может быть придумана и внедрена сверху: такая идеология «произрастает сама по себе» из доминирующих общественных настроений, из массовой психологии»¹⁷.

Возьмем, к примеру, государственную национальную политику как систему идеологических взглядов на взаимоотношения между различными этническими общностями на территории нашей страны. Очевидно, что разработка и правовое закрепление единой государственной политики в области межнациональных отношений, а также разработка государственной

¹⁶ *Кудрявцев В. Н.* Избранные труды по социальным наукам. В 3 т. Т. 3 : Политология, идеология, этика. М. : Наука, 2002. С. 327.

¹⁷ *Ядов В. А.* А все же умом Россию понять можно // Россия: трансформирующееся общество / под ред. В. А. Ядова. М. : КАНОН-пресс-Ц, 2001. С. 17.

ной политики именно на Северном Кавказе, является важнейшей задачей на современном этапе развития российского общества.

Пойдем дальше. Идеологическое многообразие тесно связано с политическим плюрализмом, т. е. с возможностью существования в нашей стране различных политических партий и свободным осуществлением их деятельности. Принцип политического плюрализма закреплен в статье 13 Конституции следующим образом:

- в Российской Федерации признаются политическое многообразие, многопартийность;
- общественные объединения равны перед законом;
- запрещается создание и деятельность общественных объединений, цели или действия которых направлены на насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации, подрыв безопасности государства, создание вооруженных формирований, разжигание социальной, расовой, национальной и религиозной розни.

Рассмотрим теперь, что же такое политическая партия и для чего она создается. Деятельность политических партий регулируется Федеральным законом от 11.07.2001 № 95-ФЗ «О политических партиях».

Согласно статье 3 этого федерального закона политическая партия – это общественное объединение, созданное:

- в целях участия граждан Российской Федерации в политической жизни общества посредством формирования и выражения их политической воли, участия в общественных и политических акциях, в выборах и референдумах,
- а также в целях представления интересов граждан в органах государственной власти и органах местного самоуправления.

На основе Федерального закона от 11.07.2001 № 95-ФЗ «О политических партиях» в нашей стране проведено государственно-партийное строительство с созданием «сверху» многопартийной системы с крупными политическими партиями, которые определены единственным видом избирательных объединений на федеральных и региональных выборах. Были

установлены жесткие требования к численности политических партий, закреплен сложный бюрократический порядок их регистрации, введено государственное финансирование партий в зависимости от итогов выборов в Государственную Думу.

Партия по Федеральному закону от 11.07.2001 № 95-ФЗ должна была иметь не менее 10 000 членов и региональные отделения не менее 100 чел. в не менее чем в половине субъектов РФ. В дальнейшем эти требования были ужесточены – политическая партия должна была иметь: с 01.01.2006 до 01.01.2010 – не менее 50 000 членов, при этом более чем в половине субъектов РФ отделения не менее 500 чел., а в остальных регионах – не менее 250 человек; с 01.01.2010 до 01.01.2012 – не менее 45 000 членов, при этом более чем в половине субъектов РФ отделения не менее 450 чел., а в остальных регионах – не менее 200 чел.; с 01.01.2012 – не менее 40 000 членов, при этом более чем в половине субъектов РФ отделения – не менее 400 чел., а в остальных регионах – не менее 150 чел.

В настоящее время в результате внесения изменений в Федеральный закон «О политических партиях» упрощен порядок регистрации политических партий. Теперь политическая партия должна насчитывать не менее 500 членов. Требования к минимальной численности членов политической партии в ее региональных отделениях, которые должны быть образованы не менее чем в половине субъектов Российской Федерации, отменены, хотя могут быть установлены уставом политической партии.

Такие новеллы влекут за собой коренное изменение политической системы, создают условия для создания широкого спектра политических партий, отражающих интересы различных социальных групп российского общества и, как следствие, способствуют развитию гражданского общества, активно влияющего на принятие решений органами публичной власти через установленные Конституцией формы непосредственной демократии.

Однако необходима дальнейшая реконструкция существующей многопартийной системы, которая, как представляется, должна быть не государственно организованным учреждением, финансируемым из государственного бюджета, не элементом системы государственного управления, а институтом

гражданского общества, отделенным от аппарата публичной власти.

В этой связи представляется целесообразным:

- исключить государственное финансирование политических партий;
- закрепить в федеральном законе принцип ***внепартийности государственной и муниципальной службы***, а также вытекающие из него ограничения права на вступление в партию и обязанности приостановления членства в партии в связи с нахождением на государственной и муниципальной службе, в том числе на государственных и муниципальных должностях.

10. Свобода хозяйствования и многообразие форм собственности. Свобода хозяйствования на основе различных форм собственности является экономической основой конституционного строя Российской Федерации.

Многообразие форм собственности закреплено в части 2 статьи 8 Конституции, в которой установлено, что в Российской Федерации признаются и защищаются равным образом частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности.

В статье 9 Конституции этот конституционный принцип еще раз воспроизведен в отношении земли и других природных ресурсов, которые являются особыми объектами собственности, правовой режим которых во многом гарантирует суверенитет Российской Федерации:

- земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории;
- земля и другие природные ресурсы могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности.

Свобода хозяйствования означает свободу экономической деятельности на основе добросовестной конкуренции, еди-

ного экономического пространства, свободного перемещения товаров, услуг и финансов на территории страны. Согласно части 1 статьи 8 Конституции в Российской Федерации гарантируются единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержка конкуренции, свобода экономической деятельности.

Необходимо отметить, что свобода хозяйствования, основанная на рыночной экономике, не отрицает возможности государственного регулирования этого процесса. Государство несет ответственность за благосостояние своих граждан и не может отпускать на самотек важнейшие отрасли хозяйства, от которых зависит уровень жизни населения и экономическая безопасность страны.

Возьмем, к примеру, российские железные дороги, которые, оставаясь в государственной собственности, обеспечивают единое экономическое пространство, свободное перемещение товаров, услуг и финансов на территории страны.

Рассмотрим другой пример. В Российской Федерации рыночные (свободные) цены складываются под влиянием спроса и предложения за исключением ряда особо значимых сфер жизни, где оставлено государственное регулирование ценообразования, например цены на природный газ, электрическую и тепловую энергию и т. п.

Однако и в тех сферах, где прямое государственное ценообразование запрещено, возможна стабилизация цен путем применения тех или иных форм государственной поддержки.

Так, депутатами Думы Ставропольского края в 2012 году подготовлен проект Закона Ставропольского края «О хлебе», в разработке которого мне довелось участвовать. По моему предложению законопроектом предусмотрены льготы по налогу на прибыль для производителей хлеба при условии сохранения в течение отчетного квартала предельной цены на хлеб пшеничный из муки 1 сорта, устанавливаемой уполномоченным органом Правительства Ставропольского края. Очевидно, что в случае принятия такого закона не будет нарушен конституционный принцип свободы хозяйствования, поскольку соблюдение такой предельной цены отдается на усмотрение самого производителя. Однако хлебопеки стимулируются государством поддерживать стабильную цену на социально значимый

вид хлеба, так называемый белый кирпичик, путем предоставления налоговых льгот.

Перечень примеров можно продолжить. Ясно одно, что свобода хозяйствования не исключает, а, наоборот, предполагает активное участие государства в регулировании рыночной экономики, разумеется, в соответствии с конституционными принципами, составляющими Основы конституционного строя Российской Федерации.

11. Социальное государство. В Конституции провозглашено, что Российская Федерация является социальным государством, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека (часть 1 статьи 7 Конституции). В этом конституционном положении сформулированы цель и программа деятельности государства, которое сориентировано на социальное развитие общества.

Социальное предназначение государства получает развитие в части 2 статьи 7 Конституции, которой установлен перечень основных социальных обязательств государства: «В Российской Федерации охраняются труд и здоровье людей, устанавливается гарантированный минимальный размер оплаты труда, обеспечивается государственная поддержка семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан, развивается система социальных служб, устанавливаются государственные пенсии, пособия и иные гарантии социальной защиты».

Социальные обязательства государства раскрываются в главе 2 Конституции и получают конкретизацию в разветвленной системе федеральных законов, указов Президента и иных подзаконных нормативных актах. К числу таких федеральных законов относятся федеральные законы «Об основах социального обслуживания населения», «О ветеранах», «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации», «О минимальном размере оплаты труда» и др.

Начиная с 2004 года в стране проводится серьезная реформа системы социальной защиты населения. Новая социальная

политика, предполагавшая замену льгот денежными компенсациями, подверглась острой критике в российском обществе. Несоразмерная замена социальных льгот компенсационными выплатами, задержки с их выдачей вызвали серию массовых протестов среди различных слоев населения (пенсионеры, ветераны, чернобыльцы, учителя и др.), которые привели к корректировке соответствующих законодательных актов.

В настоящее время в Российской Федерации достигнут гораздо более высокий уровень социальных гарантий, чем в странах с сопоставимым уровнем производительности труда и доходами на душу населения. В последние годы расходы бюджетной системы на социальную сферу составили более половины в общих бюджетных расходах. Только за последние четыре года они выросли в абсолютном выражении в 1,5 раза – а в доле ВВП с 21 % до 27 %. Ни одна из социальных гарантий не была поколеблена в условиях кризиса 2008–2009 годов. Более того, даже в этот период росла зарплата работников бюджетного сектора, увеличивались пенсии и другие социальные выплаты¹⁸.

Однако в области социальной политики государства имеется ряд нерешенных проблем, среди которых можно выделить следующие¹⁹.

Первое. Многие граждане не могут реализовать свои профессиональные знания, найти такую работу, которая позволяла бы иметь достойную зарплату и развиваться, строить карьеру. Эта проблема значительно обострилась в последние годы, когда большинство молодых работников, входящих на рынок труда, окончили вузы.

Второе. Остается значительной дифференциация доходов. Каждый восьмой гражданин России все еще живет за официальной чертой бедности.

Третье. За первое десятилетие XXI века принципиально изменилось представление о нормальных потребностях и возможностях средней российской семьи. Население, и в первую очередь «средний класс», образованные и хорошо зарабатываю-

¹⁸ Путин В. В. Строительство справедливости. Социальная политика для России // Комсомольская правда. 2012. 13 февраля.

¹⁹ Там же.

щие люди, в своей массе остается неудовлетворенным уровнем социальных услуг. Несмотря на рост бюджетного финансирования образования и здравоохранения, сохраняется их низкое качество, не остановлено расползание принудительной платности в этих сферах. Далеки мы и от решения задачи создания комфортной среды проживания.

Эти социальные проблемы предстоит решать нашему обществу на современном этапе развития для последовательной реализации провозглашенного в Конституции принципа социального государства, который является одной из важнейших Основ конституционного строя Российской Федерации, гарантирующей дальнейшее повышение уровня жизни российских граждан.

Л е к ц и и 5–7

ОСНОВЫ ПРАВОВОГО СТАТУСА ЛИЧНОСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

1. Понятие основ правового статуса личности.
2. Принципы правового статуса личности.
3. Гражданство Российской Федерации.
4. Основные права и свободы человека и гражданина.
5. Конституционные обязанности человека и гражданина.
6. Защита прав и свобод человека и гражданина.

1. Понятие основ правового статуса личности.

Под *правовым статусом*, или правовым положением личности, понимается совокупность прав, обязанностей и ответственности человека в определенных правоотношениях.

Каждый человек, вступая во множество различных правовых отношений с другими субъектами, занимает разное положение в каждом из них, имеет отдельный (особенный) правовой статус, содержащий набор прав, обязанностей и ответственности, характерных для конкретного правоотношения. Очевидно, что особенный правовой статус человека различен в разных правоотношениях, и по этой причине человек имеет неодинаковый статус, например в семейных и трудовых правоотношениях.

Основы правового статуса личности – это закрепленные нормами конституционного права исходные начала, то общее, что присуще всем особым, отдельным правовым статусам человека и гражданина в различных правоотношениях.

Во всех сферах отношений, регулируемых правом, человек и гражданин выступает как субъект соответствующих прав, свобод и обязанностей, которые определены нормами конкретной

отрасли. Всеми отраслями права предусмотрены и условия его участия в качестве субъекта тех или иных видов правоотношений при реализации им своей правоспособности.

Конституционное право выполняет особую роль в установлении правового положения человека и гражданина. Каждая из других отраслей права закрепляет совокупность прав и обязанностей в определенной сфере общественных отношений: имущественных, трудовых, семейных, финансовых, земельных и т. д.

К предмету конституционного права относится закрепление основ правового статуса личности, того общего, что присуще всем особенным, отдельным правовым статусам человека и гражданина в различных правоотношениях.

Основные права и свободы человека и гражданина получили закрепление во многих международных договорах. В их числе Всеобщая декларация прав человека (1948 г.), Международный пакт о гражданских и политических правах (1976 г.), Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (1976 г.), Европейская Конвенция о защите прав человека и основных свобод (1950 г.)

Основы правового статуса личности как подотрасль конституционного права включают в себя как нормы, содержащиеся в указанных международно-правовых документах и в Конституции, так и в других актах конституционного законодательства.

Конституционное воплощение эта подотрасль получила в главе 2 Конституции «Права и свободы человека и гражданина». Это прямо выражено в ст. 64 Конституции: «Положения настоящей главы составляют основы правового статуса человека и гражданина».

В нормах этой главы конкретизирована одна из основ конституционного строя России, которая провозглашена в статье Конституции, а именно приоритет прав и свобод человека и гражданина: «Человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства».

Нормы данной подотрасли содержатся также в широкой системе законодательных актов, в которых детально раскрываются содержание и порядок реализации закрепленных в Конституции прав и свобод человека и гражданина. Это федеральные конституционные законы «О референдуме Российской Федерации»,

«Об уполномоченном по правам человека в Российской Федерации», федеральные законы «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и места жительства в пределах Российской Федерации», «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и многие другие.

Понятие «основы правового статуса личности» отражает, прежде всего, главные черты, характеризующие систему взаимоотношений личности и государства. Основы правового статуса личности в Российской Федерации включают в себя три основных элемента (схема 20):

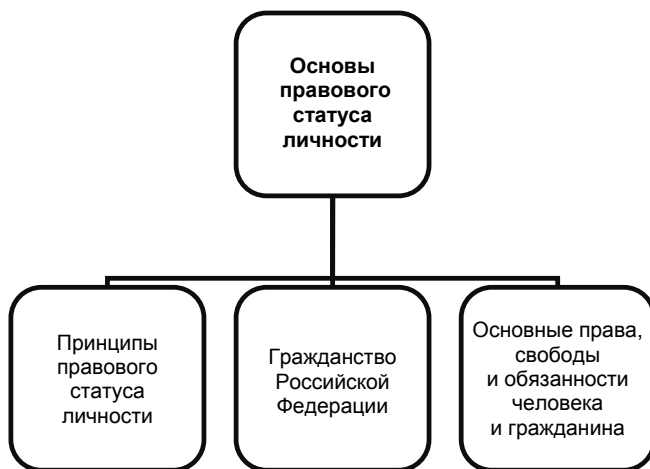


Схема 20. Основы правового статуса личности в Российской Федерации

Рассмотрим детально каждый из выделенных элементов основ правового статуса личности в Российской Федерации.

2. Принципы правового статуса личности – это закрепленные Конституцией исходные начала, на основе которых осуществляются использование прав и свобод человека и гражданина, выполнение его обязанностей²⁰.

²⁰ Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Указ. соч. С. 175.

Рассматриваемые принципы универсальны. Они определяют главные черты правового статуса всех членов общества, распространяются на все права, свободы и обязанности независимо от того, какой отраслью права они зафиксированы. В Конституции закреплены четыре основных принципа правового статуса личности в Российской Федерации (схема 21).

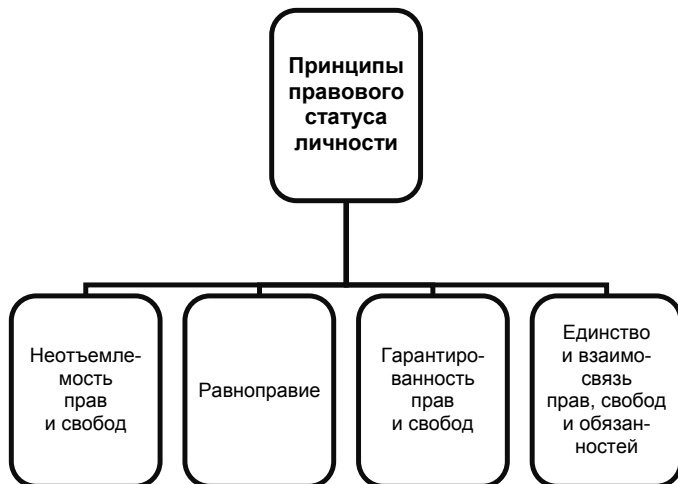


Схема 21. Основные принципы правового статуса личности в Российской Федерации

Неотъемлемость прав и свобод человека. В статье 17 Конституции установлено: «Основные права и свободы человека неотчуждаемы и принадлежат каждому от рождения».

Конституционная формулировка о принадлежности человеку основных прав и свобод от рождения должна пониматься таким образом, что все люди равны и с рождения приобретают тот объем прав и свобод, который закреплен в Конституции. Права и свободы не даруются государством и не могут быть отчуждены от человека, человек не может быть лишен конституционных прав и свобод.

В части 2 статьи 55 Конституции закреплено, что в Российской Федерации не должны издаваться законы, **отменяющие** или **уменьшающие** права и свободы человека и гражданина. Однако это не означает, что права и свободы не могут быть ограничены.

При рассмотрении принципа неотъемлемости прав и свобод необходимо обратить внимание на то, что не бывает **абсолютных, то есть беспредельных** прав и свобод. Каждое право и каждая свобода имеют границы своего осуществления хотя бы потому, что согласно части 3 статьи 17 Конституции осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц.

Права и свободы человека и гражданина **могут быть ограничены**, но только федеральным законом и только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства (часть 3 статьи 55 Конституции).

Равноправие. Права, свободы и обязанности человека и гражданина реализуются на основе равноправия. В статье 19 Конституции выделены три основных элемента принципа равноправия: равенство всех перед законом и судом; равенство прав и свобод человека и гражданина; равноправие мужчины и женщины (схема 22).

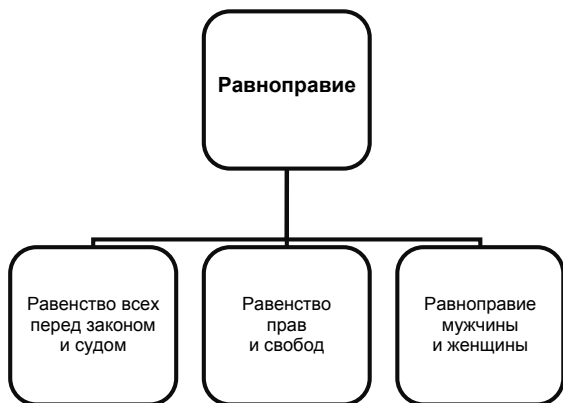


Схема 22. Основные элементы принципа равноправия

Равенство всех перед законом и судом означает, что закон и его предписания в равной мере обязательны для всех его адресатов, что суд в равной мере доступен для всех и должен руководствоваться только законом, а не иными соображениями. Суд не должен принимать во внимание не предусмотренные законом обстоятельства.

Равенство прав и свобод человека и гражданина означает, что они признаются за всеми людьми в равной мере, **независимо** от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям и других обстоятельств.

Равноправие мужчины и женщины. В качестве особого аспекта равноправия Конституция выделяет **равные права и свободы мужчины и женщины и равные возможности их реализации**. Необходимость этого обусловлена тем, что проблема выравнивания прав по признаку пола еще далека от разрешения как в нашей стране, так и в мировом масштабе. Бывший Советский Союз ратифицировал Конвенцию ООН о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (1979 г.), и у нас в стране сделано в этом отношении немало. Однако до сих пор равные возможности реализации прав женщин не обеспечиваются. Женщины слабо представлены на руководящих постах, их мало, в частности, среди депутатов, предпринимателей. В условиях безработицы кандидатами на увольнение часто бывают женщины, сокращаются их возможности получения нового места работы.

Конституционная норма как раз и нацелена на то, чтобы обеспечить правовую основу защиты прав женщин от любых форм ущемления по признаку пола. Текущее законодательство предусматривает развернутую систему мер, направленных на реализацию данного конституционного принципа. Однако до сих пор равные возможности реализации прав женщин в полной мере не обеспечиваются.

Принцип гарантированности прав и свобод человека и гражданина. Этот принцип получает свое правовое выражение в различных формах. Во-первых, как общее начало реализации всего объема прав и свобод. Во-вторых, как конкретные гарантии каждого права и свободы в отдельности.

Как общее начало правового статуса личности он закреплен в ряде статей Конституции. В статье 2 Конституции провозглашено: «Человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – **обязанность** государства».

В статье 17 Конституции закреплено, что в Российской Федерации признаются и **гарантируются** права и свободы

человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в соответствии с настоящей Конституцией.

В статье 19 Конституции установлено, что 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.

Кроме этих общих норм о гарантиях, фактически каждое право и каждая свобода, закрепленные Конституцией, сопровождаются указанием на условия и способы их гарантий. Наиболее обстоятельно и конкретно в Конституции закреплены гарантии прав и свобод человека в тех случаях, когда идет речь о привлечении его к уголовной ответственности.

Так, в статье 46 Конституции каждому гарантируется судебная защита его прав и свобод. В статье 48 Конституции каждому гарантируется право на получение квалифицированной юридической помощи. В случаях, предусмотренных законом, юридическая помощь оказывается бесплатно.

Единство и взаимосвязь прав, свобод и обязанностей. Правовое положение личности основывается на обладании каждым лицом не только правами, но и обязанностями. Более того, некоторые права являются одновременно обязанностями людей.

Так, часть 2 статьи 38 Конституции устанавливает, что забота о детях, их воспитание – равное право и обязанность родителей. Статья 59 Конституции говорит о том, что защита Отечества является долгом и обязанностью гражданина. В статье 42 Конституции устанавливается *право* каждого на благоприятную окружающую среду, а в статье 58 Конституции – *обязанность* каждого сохранять природу и окружающую среду.

3. Гражданство Российской Федерации. Гражданство Российской Федерации – это устойчивая правовая связь лица с Российской Федерацией, выражающаяся в совокупности их взаимных прав и обязанностей.

Если человек обладает гражданством Российской Федерации, это означает, что на него распространяются все права и свободы, установленные российским законодательством, и ему обеспечивается защита государством не только *внутри* страны, но и *за ее пределами*.

Основополагающие конституционно-правовые нормы, регулирующие отношения между личностью и государством, возникающие по поводу гражданства, закреплены в Конституции (статьи 6, 61, 62 Конституции) и получили свою конкретизацию в Федеральном законе «О гражданстве Российской Федерации».

Гражданином государства лицо является не в силу проживания на его территории, а вследствие существующих между ними особых связей, составляющих содержание гражданства. Государство в законе устанавливает основания, по которым лицо признается гражданином, основания приобретения и прекращения гражданства, порядок решения этих вопросов. Гражданство юридически оформляется документом, подтверждающим это гражданство (паспорт гражданина РФ или иной документ, содержащий указание на гражданство).

3.1. Принципы гражданства Российской Федерации.

В основе правоотношений, возникающих по поводу гражданства, лежат исходные правовые начала (принципы), закрепленные Конституцией и Федеральным законом «О гражданстве Российской Федерации». Можно выделить шесть таких принципов.

1. Гражданство Российской Федерации является единственным и равным независимо от оснований его приобретения.
2. Проживание гражданина Российской Федерации за пределами Российской Федерации не прекращает его гражданства Российской Федерации.
3. Гражданин Российской Федерации не может быть лишен гражданства Российской Федерации или права изменить его.
4. Гражданин Российской Федерации не может быть выслан за пределы Российской Федерации или выдан иностранному государству.
5. Российская Федерация поощряет приобретение гражданства Российской Федерации лицами без гражданства, проживающими на территории Российской Федерации.

6. Гражданин Российской Федерации может иметь гражданство иностранного государства (двойное гражданство). Приобретение гражданином Российской Федерации иного гражданства не влечет за собой прекращение гражданства Российской Федерации.

3.2. Основания и порядок приобретения гражданства.

Гражданство Российской Федерации приобретается:

- а) по рождению;
- б) в результате приема в гражданство Российской Федерации;
- в) в результате восстановления в гражданстве Российской Федерации.

3.2.1. Приобретение гражданства по рождению. Главным и постоянно действующим основанием является приобретение гражданства по рождению.

Федеральным законом «О гражданстве Российской Федерации» установлены 4 условия, когда родившийся ребенок автоматически приобретает гражданство РФ. При этом законодательные требования направлены на максимальную защиту прав ребенка, недопущение того, чтобы он остался человеком без гражданства.

Ребенок приобретает гражданство РФ, если на день его рождения:

- а) оба его родителя или единственный его родитель имеют гражданство Российской Федерации (**независимо от места рождения ребенка**);
- б) один из его родителей имеет гражданство Российской Федерации, а другой родитель является лицом без гражданства, или признан безвестно отсутствующим, или место его нахождения неизвестно (**независимо от места рождения ребенка**);
- в) один из его родителей имеет гражданство Российской Федерации, а другой родитель является иностранным гражданином, **при условии** что ребенок родился на территории Российской Федерации либо если в ином случае он станет лицом без гражданства;
- г) оба его родителя или единственный его родитель, **проживающие** на территории Российской Федерации, являются иностранными гражданами или лицами без гражданства, **при условии** что ребенок родился на тер-

ритории Российской Федерации, а государство, гражданами которого являются его родители или единственный его родитель, не предоставляет ребенку свое гражданство.

3.2.2. Прием в гражданство Российской Федерации. Прием в гражданство Российской Федерации может осуществляться в общем и упрощенном порядке.

3.2.2.1. Прием в гражданство в общем порядке. Прием в гражданство в общем порядке – это его приобретение путем подачи заявления на имя Президента, который принимает решение о приеме в гражданство в общем порядке.

Иностранные граждане и лица без гражданства, достигшие возраста восемнадцати лет и обладающие дееспособностью, вправе обратиться с заявлениями о приеме в гражданство Российской Федерации при условии, если указанные граждане и лица:

а) проживают на территории Российской Федерации со дня получения вида на жительство и до дня обращения с заявлениями о приеме в гражданство Российской Федерации в течение пяти лет непрерывно.

(Срок проживания на территории Российской Федерации сокращается до одного года при наличии хотя бы одного из следующих оснований:

- наличие у лица высоких достижений в области науки, техники и культуры; обладание лицом профессией либо квалификацией, представляющими интерес для Российской Федерации;
- признание лица беженцем или предоставление ему политического убежища на территории Российской Федерации);

б) обязуются соблюдать Конституцию Российской Федерации и законодательство Российской Федерации;

в) имеют законный источник средств к существованию;

г) обратились в полномочный орган иностранного государства с заявлениями об отказе от имеющегося у них иного гражданства. Отказ от иного гражданства не требуется, если это предусмотрено международным договором Российской Федерации или Федеральным законом либо если отказ от иного гражданства невозможен в силу не зависящих от лица причин;

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

Примечание: Лицо, имеющее особые заслуги перед Российской Федерацией, может быть принято в гражданство Российской Федерации без соблюдения указанных выше условий.

3.2.2.2. Прием в гражданство в упрощенном порядке. Прием в гражданство в упрощенном порядке осуществляется путем подачи заявления не на имя Президента, а в другие органы государственной власти, которые принимают решения о приеме в гражданство в упрощенном порядке:

- в территориальные подразделения Федеральной миграционной службы России – лицами, проживающими на территории Российской Федерации;
- в дипломатические, консульские учреждения Российской Федерации – лицами, проживающими за пределами Российской Федерации.

Иностранные граждане и лица без гражданства, достигшие возраста восемнадцати лет и обладающие дееспособностью, вправе обратиться с заявлениями о приеме в гражданство Российской Федерации **в упрощенном порядке** без соблюдения условия о пятилетнем сроке проживания на территории Российской Федерации, если указанные граждане и лица:

- имеют хотя бы одного родителя, имеющего гражданство Российской Федерации и проживающего на территории Российской Федерации;
- 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;
- родились на территории РСФСР и имели гражданство бывшего СССР;
- состоят в браке с гражданином РФ не менее трех лет;
- являются нетрудоспособными и имеют дееспособных сына или дочь, достигших возраста восемнадцати лет и являющихся гражданами РФ.

Примечание: имеется ряд других исключений, связанных с приемом в гражданство РФ в упрощенном порядке (статья 14 Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации»).

Федерации»), которые в рамках данного учебного курса не рассматриваются.

3.2.3. Восстановление в гражданстве. Иностранцы граждане и лица без гражданства, ранее имевшие гражданство Российской Федерации, могут быть восстановлены в гражданстве Российской Федерации в порядке, предусмотренном для приема в гражданство. При этом срок их проживания на территории Российской Федерации сокращается до трех лет.

3.3. Основания прекращения гражданства Российской Федерации. Гражданство Российской Федерации прекращается:

- а) вследствие выхода из гражданства Российской Федерации;
- б) по иным основаниям, предусмотренным федеральным законодательством или международным договором Российской Федерации.

Выход из гражданства Российской Федерации осуществляется:

- в общем порядке на основании заявления гражданина РФ, проживающего на территории Российской Федерации;
- в упрощенном порядке на основании заявления гражданина РФ, проживающего на территории иностранного государства.

Выход из гражданства РФ не допускается, если гражданин РФ:

- а) имеет не выполненное перед Российской Федерацией обязательство, установленное федеральным законом, например имеет задолженность по уплате налогов;
- б) привлечен в качестве обвиняемого по уголовному делу либо в отношении его имеется вступивший в законную силу и подлежащий исполнению обвинительный приговор суда;
- в) не имеет иного гражданства и гарантий его приобретения.

3.4. Двойное гражданство. Гражданин РФ может иметь гражданство иностранного государства (двойное гражданство). Приобретение гражданином РФ иного гражданства не влечет за собой прекращение гражданства Российской Федерации.

Согласно части 2 статьи 62 Конституции наличие у гражданина РФ гражданства другого государства не умаляет его прав и обязанностей, вытекающих из российского законодательства,

если иное не предусмотрено федеральным законом или международным договором Российской Федерации.

Российским законодательством установлен ряд ограничений конституционных прав и свобод лиц, имеющих двойное гражданство. Остановимся на двух ограничениях, затрагивающих широкий круг лиц, имеющих двойное гражданство.

3.4.1. Ограничения пассивного избирательного права. Согласно Федеральному закону «Об основных гарантиях избирательных прав и права граждан РФ на участие в референдуме» не имеют права быть избранными граждане РФ, имеющие гражданство иностранного государства либо вид на жительство или иной документ, подтверждающий право на постоянное проживание гражданина РФ на территории иностранного государства. Указанные граждане вправе быть избранными в органы местного самоуправления, если это предусмотрено международным договором Российской Федерации.

3.4.2. Ограничения при поступлении на государственную гражданскую и муниципальную службу. Согласно Федеральному закону «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и Федеральному закону «О муниципальной службе в Российской Федерации» гражданин РФ не может быть принят на государственную гражданскую и муниципальную службу и не может находиться на указанных службах в случае приобретения гражданства другого государства, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации.

4. Основные права и свободы человека и гражданина. Основные права и свободы человека и гражданина закреплены Конституцией. При этом, как специально подчеркнуто в части 1 статьи 55 Конституции, перечисление в Конституции основных прав и свобод не должно толковаться как отрицание или умаление других общепризнанных прав и свобод человека и гражданина.

Возникает закономерный вопрос о том, почему одни права и свободы закреплены в Конституции, а другие – в иных нормативных правовых актах.

Можно выделить три главные причины закрепления в Конституции основных прав и свобод²¹.

- **Значимость данного права и данной конституционной свободы для человека и общества.** В Конституции закреплены те права и свободы, которые наиболее значимы как для конкретного человека, так и в целом для общества и государства, то есть основные права и свободы.
- **Изначальный характер принадлежности человеку основных прав и свобод.** Статья 17 Конституции устанавливает, что основные права и свободы человека неотчуждаемы и принадлежат каждому от рождения. Именно такие права и свободы закреплены в Конституции.
- **Особые юридические свойства основных прав и свобод человека и гражданина, специфика их реализации.** Эти права и свободы составляют ядро правового статуса личности, лежат в основе всех других прав и свобод, закрепляемых иными нормативными актами.

Конституционные права и свободы адресованы широкому кругу лиц, закрепляются за каждым человеком и гражданином либо за каждым гражданином. Конституционные права и свободы характеризуются всеобщностью: они равны и едины для всех без исключения, т. е. для каждого человека или для каждого гражданина.

Они имеют особую юридическую форму своего закрепления. Они фиксируются в нормативном правовом акте государства, имеющем высшую юридическую силу, – в Конституции.

Эти права и свободы обеспечиваются повышенной правовой охраной. Конституционные нормы, их закрепляющие, не могут быть изменены в рамках действующей Конституции, без принятия новой Конституции.

Принято выделять три группы основных прав и свобод: личные, политические и социально-экономические (схема 23).

4.1. Личные права и свободы (статьи 20–29 Конституции). Эти права и свободы являются правами и свободами *человека*. Они принадлежат *каждому* человеку, находящемуся на территории нашей страны, вне зависимости от того, является ли он гражданином Российской Федерации, иностранным граждани-

²¹ Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Указ. соч. С. 207–209.

ном или лицом без гражданства. Личные права и свободы – это естественные права и свободы, связанные с существованием человеческого индивида. Они неотчуждаемы и принадлежат каждому от рождения.



Схема 23. Основные права и свободы человека и гражданина

В Конституции закреплены 10 личных прав и свобод, которые подлежат рассмотрению в рамках настоящей лекции (схема 24).

Рассмотрим детально каждое из выделенных прав и свобод человека.

4.1.1. Право на жизнь является основным личным правом человека. Статья 20 Конституции устанавливает следующее (курсив мой – В. Ч.):

- каждый имеет право на жизнь;
- смертная казнь впредь до ее отмены может устанавливаться федеральным законом в качестве исключительной меры наказания за особо тяжкие преступления *против жизни* при предоставлении обвиняемому права на рассмотрение его дела судом *с участием присяжных заседателей*.

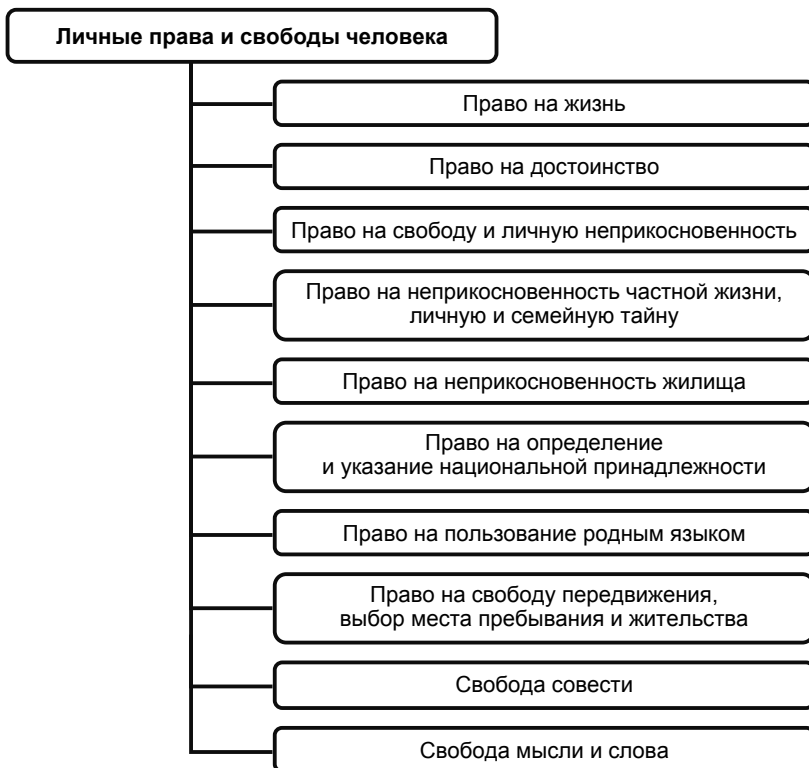


Схема 24. Личные права и свободы человека

Уголовный кодекс РФ содержит 5 статей, предусматривающих наказание в виде смертной казни:

- статья 105 «Убийство»;
- статья 277 «Посягательство на жизнь государственного или общественного деятеля»;
- статья 295 «Посягательство на жизнь лица, осуществляющего правосудие или предварительное расследование»;
- статья 317 «Посягательство на жизнь сотрудника правоохранительного органа»;
- статья 357 «Геноцид».

Единственным видом смертной казни в России является расстрел. Смертная казнь не может применяться по отношению к женщинам, а также к мужчинам, совершившим преступления

в возрасте до восемнадцати лет или достигшим возраста более 65 лет. В порядке помилования смертная казнь заменяется пожизненным лишением свободы или лишением свободы на срок 25 лет.

Смертная казнь в России не отменена, но на ее применение был наложен мораторий. 16 мая 1996 года Президентом России Б. Н. Ельциным издан Указ «О поэтапном сокращении применения смертной казни в связи с вхождением России в Совет Европы».

Данным Указом предписывалось подготовить для внесения в Государственную Думу проект федерального закона о присоединении Российской Федерации к Протоколу № 6 (относительно отмены смертной казни) от 28 апреля 1983 года к Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 года. Согласно Распоряжению Президента РФ от 27.02.1997 № 53-рп Министерство иностранных дел РФ подписало указанный протокол.

В случае его ратификации «смертная казнь отменяется. Никто не может быть приговорен к смертной казни или казнен» (статья 1 Протокола № 6), исключением является только положение о том, что «государство может предусмотреть в своем законодательстве смертную казнь за действия, совершенные во время войны или при неизбежной угрозе войны» (статья 2 Протокола № 6).

Проект федерального закона о ратификации Протокола № 6 был внесен Президентом Российской Федерации в Государственную Думу. Однако Государственная Дума приняла обращение к Президенту Российской Федерации о преждевременности его ратификации. Тем не менее законопроект отклонен ею не был и, следовательно, находится на рассмотрении.

Изначально в упомянутом Указе предполагалось объявить мораторий на исполнение смертных приговоров, однако включения в него соответствующего пункта не последовало. Смертные приговоры продолжали выноситься судами.

Мораторий тем не менее начал действовать *фактически*, поскольку Президент перестал рассматривать дела приговорённых к смертной казни, а согласно статье 184 Уголовно-исполнительного кодекса РФ исполнение приговора возможно только в том случае, если Президент отклонит прошение

о помиловании или не примет решение о помиловании (в том случае, если осуждённый не подавал соответствующее прошение).

Таким образом, *де-факто* в России действовал мораторий на смертную казнь при отсутствии такого моратория *де-юре*, то есть смертные приговоры выносились, но не приводились в исполнение.

2 февраля 1999 года Конституционный Суд вынес Постановление № 3-П, в котором признал неконституционным *вынесение* смертных приговоров в отсутствие судов присяжных во *всех* регионах страны по следующим основаниям.

Как отмечалось, статьей 20 Конституции установлено, что смертная казнь впредь до ее отмены может устанавливаться федеральным законом в качестве исключительной меры наказания за особо тяжкие преступления против жизни *при предоставлении обвиняемому права на рассмотрение его дела судом с участием присяжных заседателей*. На момент принятия указанного Постановления Конституционного Суда суды присяжных заседателей действовали только в девяти субъектах РФ.

Получалось, что на территориях этих субъектов РФ обвиняемые в преступлениях, за совершение которых установлена смертная казнь, при определении меры наказания ставились в неравноправное положение по сравнению с обвиняемыми в таких же преступлениях на территориях, где суд присяжных не функционировал. В этой связи Конституционный Суд признал неконституционным возможность *вынесения* смертных приговоров в отсутствие судов присяжных во *всех* регионах страны.

С 1 января 2010 года суды присяжных должны были начать действовать в последнем субъекте РФ, где их до того не было – в Чеченской Республике, в связи с чем Верховный Суд обратился с запросом в Конституционный Суд о возможности применения смертной казни после создания суда присяжных в Чеченской Республике.

19 ноября 2009 года Конституционный Суд признал невозможность *назначения* смертной казни. Суд мотивировал это тем, что в результате длительного моратория на применение смертной казни сформировались устойчивые гарантии права человека не быть подвергнутым смертной казни и сложился конституционно-правовой режим, в рамках которого –

с учетом международно-правовой тенденции и обязательств, взятых на себя Российской Федерацией, – происходит необратимый процесс, направленный на отмену смертной казни как исключительной меры наказания, носящей временный характер («впредь до ее отмены») и допускаемой лишь в течение определенного переходного периода, то есть на реализацию цели, закрепленной частью 2 статьи 20 Конституции. Таким образом, по мнению Конституционного Суда, введение суда с участием присяжных заседателей на всей территории Российской Федерации не открывает возможность применения смертной казни, в том числе по обвинительному приговору, вынесенному на основании вердикта присяжных заседателей.

Конституционный Суд также указал, что Российская Федерация связана требованием статьи 18 Венской конвенции о праве международных договоров не предпринимать действий, которые лишили бы подписанный ею Протокол № 6 его объекта и цели, до тех пор, пока она официально не выразит свое намерение не быть его участником. Поскольку основным обязательством по Протоколу № 6 является полная отмена смертной казни, то в России с 16 апреля 1997 года (даты подписания Протокола) смертная казнь применяться не может, то есть наказание в виде смертной казни не должно ***ни назначаться, ни исполняться***.

Очевидно, что вопрос о смертной казни нельзя назвать полностью решенным, поскольку она закреплена в Уголовном кодексе РФ, а решение о принятии Федерального закона о ратификации Протокола № 6 либо его отклонении в течение длительного времени Государственной Думой не рассматривается. По-видимому, высшим органам государственной власти необходимо определиться с ратификацией Протокола № 6 и принять по нему окончательное решение.

Следует отметить, что вопрос о праве на жизнь и смертной казни является не только юридическим, но и общественно-политическим вопросом.

С одной стороны, смертная казнь как лишение человека его основного права – права на жизнь противоречит самой сущности человеческого бытия и в случае судебной ошибки исправлена быть не может. Таких примеров в мировой и отечественной истории немало. С другой стороны, 62 % россиян, по данным социологического Фонда «Общественное мнение» от 2 апреля

2012 года, считают, что России следует вернуться к применению смертной казни за особо тяжкие преступления²².

4.1.2. Право на достоинство занимает не менее важное место в системе личных прав, чем право на жизнь. Более того, ради сохранения своего достоинства, чести и доброго имени человек может сознательно подвергать себя опасности или даже идти на смерть. Неслучайно потребность в уважении со стороны других людей в структуре личности нередко доминирует над потребностью в самосохранении.

Что же такое достоинство? Достоинство – это признание обществом социальной ценности, уникальности конкретного человека, значимости каждой личности как частицы человеческого сообщества. Это уважение человека обществом и уважение им самого себя, т. е. самоуважение. Можно сказать, что достоинство личности – это образ самого себя, который присутствует в нашем внутреннем мире, и любое посягательство на этот образ воспринимается сознательно или бессознательно как унижение нашего достоинства.

Право на достоинство закреплено статьей 21 Конституции следующим образом:

- достоинство личности охраняется государством. Ничто не может быть основанием для его умаления;
- никто не должен подвергаться пыткам, насилию, другому жестокому или унижающему человеческое достоинство обращению или наказанию;
- никто не может быть без добровольного согласия подвергнут медицинским, научным или иным опытам.

Посягательство на достоинство человека может быть осуществлено как путем *физического*, так и *психического* воздействия.

Поэтому в Конституции закреплено, что никто не должен подвергаться пыткам, насилию, другому жестокому или унижающему человеческое достоинство обращению и наказанию, а также без добровольного согласия – медицинским, научным или иным опытам.

Достоинство как субъективное право человека включает в себя и охрану чести, репутации и доброго имени. Защита достоинства личности безусловна и осуществляется государ-

²² URL: <http://fom.ru>

ством: никакие обстоятельства не могут служить основанием для его умаления.

Достоинство личности, как справедливо отмечается в научной литературе, – это как бы презумпция неопороченности человека в глазах общества²³. Отсюда под унижением достоинства человека следует понимать приписывание ему неблагоприятных поступков, унижительная, оскорбительная характеристика его умственных и иных личных качеств, выставление его в невыгодном свете перед окружающими.

В этой связи Уголовным кодексом РФ установлена уголовная ответственность за оскорбление, то есть за унижение чести и достоинства другого лица, выраженное в неприличной форме.

4.1.3. Право на свободу и личную неприкосновенность означает свободу человека, право самостоятельно определять свои поступки, располагать собой, своим временем.

Право на свободу и личную неприкосновенность закреплено статьей 22 Конституции следующим образом:

- каждый имеет право на свободу и личную неприкосновенность;
- арест, заключение под стражу и содержание под стражей допускаются только по судебному решению. До судебного решения лицо не может быть подвергнуто задержанию на срок более 48 часов.

Право на свободу и личную неприкосновенность складывается из следующих компонентов: 1) индивидуальной свободы личности располагать собой по своему усмотрению, 2) физической, нравственной и психической неприкосновенности личности.

Незаконное лишение свободы квалифицируется в уголовном законодательстве как акт насилия – физического или психического. Однако существуют ситуации, требующие принудительного ограничения свободы и личной неприкосновенности, которые возможны только в случаях, установленных **федеральным законом**.

К основным принудительным способам ограничения свободы гражданина относятся: арест, заключение под стражу и содержание под стражей лиц, подозреваемых в совершении

²³ *Авакьян С. А.* Конституционное право России. С. 579.

преступления; принудительное лечение психически больных, представляющих опасность для себя и окружающих; временная изоляция и лечение больных, страдающих тяжелыми инфекционными заболеваниями; направление несовершеннолетних в интернаты, спецшколы и т. п.

Уголовным кодексом РФ установлена уголовная ответственность за похищение человека, незаконное лишение свободы, незаконное помещение в психиатрический стационар.

Что значит **незаконное** помещение в психиатрический стационар?

Согласно Закону РФ «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании» человек, страдающий психическим расстройством, может быть госпитализирован в психиатрический стационар без его согласия, если его обследование или лечение возможны только в стационарных условиях, а психическое расстройство является тяжелым и обусловливает:

- а) его непосредственную опасность для себя или окружающих, или
- б) его беспомощность, то есть неспособность самостоятельно удовлетворять основные жизненные потребности, или
- в) существенный вред его здоровью вследствие ухудшения психического состояния, если лицо будет оставлено без психиатрической помощи.

Согласно Определению Конституционного Суда от 05.03.2009 № 544-О-П не допускается принудительная госпитализация лица в психиатрический стационар на срок свыше 48 часов без судебного решения.

При рассмотрении права на личную неприкосновенность возникает интересный вопрос о правовой возможности принудительного обследования студентов на употребление наркотиков. Давайте разберемся в этом.

Может ли право на личную неприкосновенность быть чем-то ограничено? В соответствии с частью 3 статьи 55 Конституции права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

Таким образом, *принудительное* обследование на употребление наркотиков студентов и других лиц возможно, если оно будет предусмотрено федеральным законом в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. В настоящее время федеральными законами такая процедура не предусмотрена, следовательно, она может проводиться только с согласия обследуемых лиц.

4.1.4. Право на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну закреплено в статье 23 Конституции следующим образом:

- каждый имеет право на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту своей чести и доброго имени;
- каждый имеет право на тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений. Ограничение этого права допускается только на основании судебного решения.

В статье 24 Конституции установлены гарантии осуществления этого личного права:

- сбор, хранение, использование и распространение информации о частной жизни лица без его согласия не допускаются;
- органы государственной власти и органы местного самоуправления, их должностные лица обязаны обеспечить каждому возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы, если иное не предусмотрено законом.

Право на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну означает предоставленную человеку и гарантированную государством возможность контролировать информацию о самом себе, препятствовать разглашению сведений личного, интимного характера.

Что же такое частная жизнь? Частную жизнь можно определить как физическую и духовную сферу, которая контролируется *самим* индивидом, то есть *свободна* от внешнего воздействия. Законодательство не может вторгаться в эту сферу; оно призвано ограждать ее от любого незаконного вмешательства.

Закон устанавливает *границы неприкосновенности частной жизни*, формы ее охраны от неправомерного вторжения. Демократическое цивилизованное государство только в исключительных случаях, на основе закона и специального судебного решения, может нарушить неприкосновенность частной жизни человека, ознакомиться с его корреспонденцией или содержанием телефонных либо иных сообщений.

Очевидно, что подобная вынужденная необходимость сбора сведений о частной жизни гражданина может возникнуть в целях борьбы с преступностью, а также охраны здоровья и безопасности других граждан. Согласно Федеральному закону «Об оперативно-розыскной деятельности» проведение оперативно-розыскных мероприятий, которые ограничивают конституционные права человека и гражданина на тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений, передаваемых по сетям электрической и почтовой связи, а также право на неприкосновенность жилища, *допускается* на основании *судебного решения* и при наличии информации:

- 1) о признаках подготавливаемого, совершаемого или совершенного противоправного деяния, по которому производство предварительного следствия обязательно;
- 2) о лицах, подготавливающих, совершающих или совершивших противоправное деяние, по которому производство предварительного следствия обязательно;
- 3) о событиях или действиях (бездействии), создающих угрозу государственной, военной, экономической или экологической безопасности Российской Федерации.

Понятно, что в целях борьбы с преступностью правоохранительные органы имеют право собирать информацию о *преступных* деяниях людей. А как быть с информацией о *частной* жизни? Попробуем выстроить логическое умозаключение по этому вопросу.

Первая посылка: в части 1 статьи 23 Конституции закреплено право каждого на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну. В части 3 статьи 55 Конституции предусмотрена возможность законодательного ограничения прав и свобод человека и гражданина в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

Вторая посылка: Право каждого на неприкосновенность частной жизни не может быть ограничено законом, потому что Конституцией **прямо** запрещен сбор, хранение, использование и распространение информации о частной жизни лица без его согласия (часть 1 статьи 24 Конституции). Более того, в статье 56 Конституции специально оговорено, что право на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну (часть 1 статьи 23 Конституции) не может быть ограничено даже в условиях чрезвычайного положения.

Вывод: право каждого на неприкосновенность частной жизни является **абсолютным** правом, не подлежащим законодательному ограничению.

Следует также напомнить и об уголовной ответственности за **незаконное** собирание или распространение сведений о частной жизни лица, составляющих его личную или семейную тайну, без его согласия (статья 137 УК РФ).

Закон РФ «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации» содержит статью 7, в которой частным детективам запрещается собирать сведения, связанные с личной жизнью, с политическими и религиозными убеждениями отдельных лиц. Однако, к сожалению, законодательные запреты на сбор сведений о личной жизни зачастую не соблюдаются.

В содержание рассматриваемого права входит также охрана тайны всех тех сторон личной жизни частного лица, оглашение которых оно по тем или иным причинам считает нежелательным (тайна завещания, усыновление, врачебные диагнозы, тайна денежного вклада, дневниковых записей и пр.).

Личные тайны, доверенные представителям ряда профессий для защиты прав и законных интересов граждан, следует рассматривать как тайны профессиональные. К ним относятся медицинская, адвокатская тайны, тайна предварительного следствия, нотариальных действий, тайна исповеди и др. Субъекты профессиональных тайн несут юридическую ответственность за их разглашение.

4.1.5. Право на неприкосновенность жилища закреплено статьей 25 Конституции: «Жилище неприкосновенно. Никто не вправе проникать в жилище против воли проживающих в нем лиц иначе как в случаях, установленных федеральным законом, или на основании судебного решения».

Гарантия неприкосновенности жилища означает, что никто не имеет права без **законного** основания войти в жилище, а также оставаться в нем против воли проживающих в нем лиц. Законодательство четко регламентирует случаи, когда это допускается, и круг уполномоченных на то органов.

Российские законы дают право беспрепятственно входить в жилые помещения определенным лицам при исполнении служебных обязанностей. Как установлено Жилищным кодексом РФ, проникновение в жилище без согласия проживающих в нем граждан допускается в случаях и в порядке, предусмотренными федеральными законами, только в целях спасения людей при аварийных ситуациях, стихийных бедствиях, катастрофах, массовых беспорядках либо иных обстоятельствах чрезвычайного характера, а также в целях задержания лиц, подозреваемых в совершении преступлений, пресечении совершаемых преступлений или установления обстоятельств совершенного преступления.

4.1.6. Право на определение и указание национальной принадлежности закреплено частью 1 статьи 26 Конституции: «Каждый вправе определять и указывать свою национальную принадлежность. Никто не может быть принужден к определению и указанию своей национальной принадлежности».

Конституционное закрепление этого права вытекает из отрицания **правового** значения национальности для каждого конкретного человека, означает его **личное** право на определение своей национальности, **самоотнесение** себя к той этнической общности, которая стала для него родной и близкой по языку и образу жизни.

Потребность в социальной идентификации занимает важное место в структуре личности. Самоидентификация человека с той или иной социальной общностью формирует чувство «мы», ощущение защищенности и психологического комфорта. И наоборот, отсутствие такой идентичности детерминирует маргинальное состояние и возникновение чувства «чужого» среди окружающих людей и, как следствие, высокую психическую напряженность и неудовлетворенность жизнью.

В социологических исследованиях получены интересные результаты об уровне республиканской идентичности в национальных республиках (Татарстан и Якутия). *Республиканская идентичность* достаточно высока не только у представителей

титульных наций, но и у русского населения. Так, с жителями своей республики отождествляют себя в Татарстане – 64,5 % татар и 60,5 % русских респондентов; в Якутии – 51,9 % якутов и 52,8 % русских респондентов (2002 г.)²⁴. Интересны в этой связи обоснования привязанности респондентов к республике. Так, русский преподаватель вуза, рассказывая, что его не раз приглашали в Москву, следующим образом объяснял, почему он этого не делает: «Знаете, здесь все мое и все меня знают. Идешь по улице, многие здороваются. А потом, здесь такая рыбалка, охота. Я без этого уже не могу! Такое чувство, что это моя земля»²⁵.

Важной дополнительной правовой гарантией равноправия людей независимо от национальности является конституционная норма о том, что никто не может быть принужден к определению и указанию своей национальной принадлежности.

В соответствии с Положением о паспорте гражданина Российской Федерации, утвержденным Постановлением Правительства РФ, к числу сведений, вносимых в паспорт, не отнесено указание на национальность. Из этого следует, что указание на национальность в паспорте *запрещено* указанным Положением о паспорте гражданина Российской Федерации.

В официальных анкетах не допускается вопрос о национальности. Как известно, в прошлом печально знаменитая пятая графа о национальности в анкетах выполняла далеко не познавательную функцию.

4.1.7. Право на пользование родным языком закреплено частью 2 статьи 26 Конституции: «Каждый имеет право на пользование родным языком, на свободный выбор языка общения, воспитания, обучения и творчества». Кроме того, в статье 68 Конституции установлено следующее:

- государственным языком Российской Федерации на всей ее территории является русский язык;
- республики вправе устанавливать свои государственные языки. В органах государственной власти, органах местного самоуправления, государственных учреждениях республик они употребляются наряду с государственным языком Российской Федерации;

²⁴ Социальное неравенство этнических групп: представления и реальность / автор проекта и отв. ред. Л. М. Дробижева. М., 2002. С. 447–453.

²⁵ Там же. С. 452–453.

- Российская Федерация гарантирует всем ее народам право на сохранение родного языка, создание условий для его изучения и развития.

Наибольшие сложности в реализации права на пользование родным языком возникают в связи с выбором языка обучения, который надо рассматривать как возможность обучения на родном языке. В статье 9 Закона РФ «О языках» закреплено, что «право граждан Российской Федерации на получение образования на родном языке обеспечивается созданием необходимого числа соответствующих образовательных учреждений, классов, групп, а также созданием условий для их функционирования». Однако выделяемых в региональных и местных бюджетах средств на организацию образования не всегда хватает для возможности обучения на родном языке. В этой связи следует признать, что право граждан Российской Федерации на получение образования на родном языке в настоящее время не обеспечено в полном объеме.

4.1.8. Право на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства предусмотрено международными договорами (Международный пакт о гражданских и политических правах, Европейская Конвенция о защите прав человека и основных свобод) и закреплено статьей 27 Конституции следующим образом:

- каждый, кто законно находится на территории Российской Федерации, имеет право свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства;
- каждый может свободно выезжать за пределы Российской Федерации. Гражданин Российской Федерации имеет право беспрепятственно возвращаться в Российскую Федерацию.

Однако в некоторых регионах страны, в первую очередь на Юге России, мощные миграционные потоки оказывают серьезное давление на социально-культурную инфраструктуру, приводят к дополнительным бюджетным расходам, создают условия для обострения национальных отношений.

Так, в Ставропольском крае стихийная миграция буквально захлестнула многие населенные пункты, ее показатели в несколько раз превышают средние по стране (до 10 % миграционного прироста России ежегодно, при условии, что здесь проживает всего 1,8 % российского населения). В результате,

перегружены больницы, поликлиники, школы; не хватает благоустроенного жилья и рабочих мест; происходит массовая скупка недвижимости; коренное население покидает обжитые места.

Особую озабоченность вызывает неконтролируемая миграция на Кавказские Минеральные Воды, которые являются достоянием всего многонационального народа России.

В условиях не прекращающейся угрозы совершения террористических актов и приграничного положения с северокавказскими республиками отсутствие действенного контроля за стихийной миграцией способствует проникновению оружия, наркотиков, создает условия для совершения террористических актов.

Таким образом, реализация конституционного права переселенцев на свободный выбор места жительства нарушает конституционные права проживающих на этой территории, в частности права на труд, жилище, охрану здоровья и медицинскую помощь, образование, благоприятную окружающую среду и, в конечном счете, право на жизнь. По этой причине в ряде субъектов Российской Федерации складывается *острое социальное противоречие между конституционными правами переселенцев и конституционными правами жителей этих регионов*. Краснодарский и Ставропольский края, например, не могут принять всех желающих приехать в эти достаточно обеспеченные и благоприятные для проживания территории. Не хватит ни больниц, поликлиник, школ и детских садов, ни бюджетных средств на расширение действующих и строительство новых объектов в связи с притоком мигрантов. *Данное противоречие составляет серьезную социальную проблему, требующую своего безотлагательного решения*. Попробуем разобраться в этой проблемной ситуации и обозначить возможные пути ее решения.

Право на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства, как и любое иное право, **не может быть абсолютным**: его осуществление не должно нарушать права и свободы других лиц (часть 3 статьи 17 Конституции). Оно может быть ограничено, но лишь федеральным законом и только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства (часть 3 статьи 55, статья 56 Конституции).

Все необходимые и достаточные условия для ограничения свободы передвижения, выбора места пребывания и жительства на Юге России имеются. Однако *федеральное* законодательство не решает эту проблему. Попытки региональных властей *на своем уровне* решить указанную проблему, как правило, заключаются в тех или иных ограничениях прав переселенцев и приводят, в конечном счете, к нарушению их конституционного права на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства.

Однако другого варианта решить собственными силами сложившуюся проблему и защитить население от негативных последствий стихийной миграции, кроме как ограничить права переселенцев, региональные власти не находят. Наглядным примером является законодательная практика Ставропольского края.

Государственная Дума Ставропольского края в 1994 году приняла Временное положение о пребывании и определении на постоянное место жительства в Ставропольском крае, которое ограничило миграционные потоки на Кавказские Минеральные Воды и в ряд других населенных пунктов, установило квоты на проживание в этих местах и меры ответственности вплоть до выдворения за пределы края. Два года работы значительно улучшили миграционную ситуацию. Однако Конституционный Суд посчитал, что нормы Временного положения противоречат Конституции (Постановление Конституционного Суда РФ от 4 апреля 1996 года № 9-П).

В сложившейся ситуации Государственная Дума Ставропольского края, используя конституционное право законодательной инициативы, разработала и внесла в Государственную Думу Российской Федерации проект Федерального закона «О дополнительных мерах по обеспечению общественной безопасности в Ставропольском крае». Документ предоставлял право губернатору края вводить дополнительные меры, включающие ограничение въезда на Ставрополье и свободы передвижения по его территории, усиление охраны важнейших объектов жизнедеятельности населения. В условиях режима военных действий с Чечней это было необходимо и оправданно. После серьезной двухлетней работы значительно урезанный вариант Закона был принят Государственной Думой РФ и одобрен Советом Федерации. Однако 30 декабря 1999 года, за

день до сложения своих полномочий, Президент Российской Федерации Б. Н. Ельцин отклонил принятый Закон, мотивируя тем, что он «*утратил свою актуальность*». В результате Закон был снят с дальнейшего рассмотрения в Федеральном Собрании.

Федеральные власти продемонстрировали непонимание приграничного положения Ставропольского края и тех условий, в которых проживало его население, оказавшееся заложником чеченского конфликта. Трагические последствия террористических актов, совершенных на Ставрополье, явились горьким подтверждением доводов законодательной и исполнительной власти Ставропольского края.

4.1.9. Свобода совести означает право каждого исповедовать любую религию или не исповедовать никакой, отправлять религиозные культы и осуществлять атеистическую пропаганду. Свобода совести закреплена статьей 28 Конституции: «Каждому гарантируется свобода совести, свобода вероисповедания, включая право исповедовать индивидуально или совместно с другими любую религию или не исповедовать никакой, свободно выбирать, иметь и распространять религиозные и иные убеждения и действовать в соответствии с ними».

Свобода совести признается во всех демократических конституциях. Гарантии свободы совести включают: 1) равноправие граждан независимо от их отношения к религии, не допускающее ограничений прав граждан по мотивам конфессиональной принадлежности, разжигания вражды и ненависти на религиозной почве; 2) отделение религиозных и атеистических объединений от государства; 3) светский характер системы государственного образования; 4) равенство религий, религиозных объединений перед законом.

Государство, его органы и должностные лица не вправе вмешиваться в вопросы определения гражданами своего отношения к религии, в законную деятельность религиозных объединений. Каждый гражданин может свободно высказывать и распространять религиозные взгляды и убеждения в устной, печатной и любой другой форме. Граждане, пожелав сообщать исповедовать определенную религию, объединяются в религиозные общества и на основе разработанных уставов осуществляют свою деятельность, не спрашивая на это санкции властей, а лишь зарегистрировав свое объединение.

В соответствии с общепризнанными международными стандартами право на свободу совести связано с обязанностью уважать права и свободы других лиц, законы государства, требования морали и общественного порядка. Например, в Российской Федерации воспрепятствование принятию религиозных убеждений или отказу от них, вступлению в религиозное сообщество или выходу из него, равно как и применение в этих целях мер принуждения, наказывается по Уголовному кодексу. В уголовно-правовом порядке наказуемо возбуждение вражды и ненависти вследствие религиозных или атеистических убеждений, причинение вреда здоровью людей под видом исполнения религиозных обрядов.

4.1.10. Свобода мысли и слова закреплена статьей 29 Конституции следующим образом:

- каждому гарантируется свобода мысли и слова;
- никто не может быть принужден к выражению своих мнений и убеждений или отказу от них;
- каждый имеет право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом. Перечень сведений, составляющих государственную тайну, определяется федеральным законом;
- гарантируется свобода массовой информации. Цензура запрещается.

В условиях тоталитарного режима эта естественная и, казалось бы, не могущая быть ущемленной свобода человека нарушалась различными способами. Среди них – общая установка на недопустимость именно инакомыслия, отрицание права человека иметь мысли и мнения, идущие вразрез с господствующей идеологией, отторгающие так называемые ценности социализма.

К формам нарушения свободы мысли относилось и имевшее широкое распространение в Советском Союзе понуждение людей (зачастую носившее массовый характер) высказывать мнения, не соответствующие их мыслям и убеждениям.

В советское время имела место тотальная цензура в средствах массовой информации и печати. Цензура в СССР – это контроль государственных органов над содержанием и распространением информации в печатной продукции, музыкальных и сценических произведениях, произведениях изобразительного

искусства, кинематографических и фотографических произведениях, передачах телевидения и радиовещания с целью ограничения либо недопущения распространения идей и сведений, которые власть полагала вредными или нежелательными.

Функции цензурного контроля были возложены на специальные государственные учреждения. Цензура контролировала все внутренние официальные каналы распространения информации: книги, периодические издания, радио, телевидение, кино, театр и т. д., информацию, поступающую извне (глушение нежелательных радиоголосов, скрупулёзный контроль печатной продукции зарубежных СМИ на предмет «антисоветчины»).

Необходимо отметить, что свобода слова не является абсолютной, она ограничивается как самой Конституцией, так и федеральными законами.

Так, в части 2 статьи 29 Конституции закреплено следующее: «Не допускаются пропаганда или агитация, возбуждающие социальную, расовую, национальную или религиозную ненависть и вражду. Запрещается пропаганда социального, расового, национального, религиозного или языкового превосходства».

Уголовным кодексом РФ установлена уголовная ответственность за:

- клевету (статья 128¹);
- действия, направленные на возбуждение ненависти или вражды (статья 282);
- публичное оскорбление представителя власти при исполнении им своих должностных обязанностей или в связи с их исполнением (статья 319).

Кодексом РФ об административных правонарушениях установлена административная ответственность за:

- клевету (статья 5.60);
- оскорбление (статья 5.61);
- пропаганду и публичное демонстрирование нацистской символики (статья 20.3).

4.2. Политические права и свободы (статьи 30–33 Конституции). В отличие от личных прав и свобод, которые принадлежат *каждому* от рождения, политические права и свободы связаны, как правило, с обладанием *гражданством государства*. Принято выделять 4 группы политических прав и свобод (схема 25).

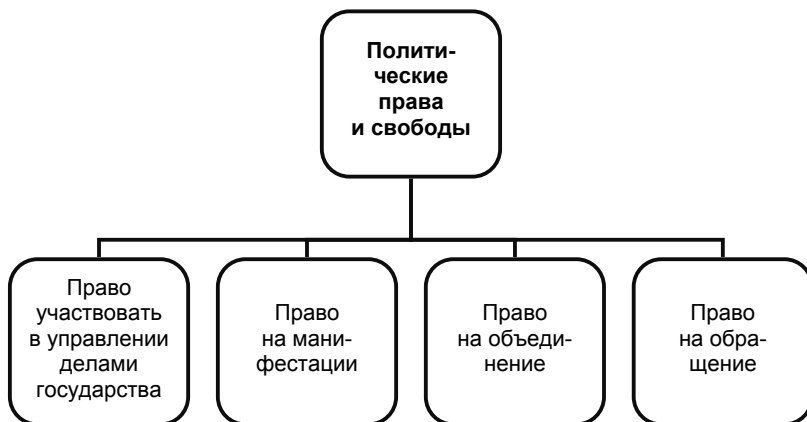


Схема 25. Политические права и свободы

4.2.1. Право граждан Российской Федерации участвовать в управлении делами государства, закрепленное в статье 32 Конституции, является наиболее общим правом, лежащим в основе всех других политических прав и свобод, и включает в себя следующий набор правомочий:

- граждане РФ имеют право участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей;
- граждане РФ имеют право избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также участвовать в референдуме;
- граждане РФ имеют равный доступ к государственной службе;
- граждане РФ имеют право участвовать в отправлении правосудия.

Непосредственное участие в управлении делами государства заключается в следующих возможностях граждан:

- участие в принятии государственного решения на референдуме Российской Федерации, референдуме субъекта РФ и местном референдуме;
- участие в избрании выборных органов публичной власти;
- участие гражданина в деятельности выборных органов публичной власти в случае его избрания депутатом или выборным должностным лицом;

- участие в голосовании по отзыву депутатов или выборных должностных лиц;
- участие в публичном обсуждении законопроектов;
- право занять должность на государственной или муниципальной службе;
- право участвовать в отправлении правосудия, которое выражается в возможности граждан быть судьями и присяжными заседателями.

Граждане Российской Федерации имеют равный доступ к государственной службе в соответствии со своими способностями и профессиональной подготовкой.

Согласно Федеральному закону «О государственной гражданской службе Российской Федерации» граждане РФ имеют равный доступ к государственной гражданской службе и равные условия ее прохождения независимо от пола, расы, национальности, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям.

Однако гражданин РФ при наличии гражданства другого государства (двойного гражданства) не может быть принят на государственную гражданскую службу.

Права граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, т. е. избирательные права граждан, рассматриваются в рамках следующих лекций настоящего учебного курса.

Здесь же мы кратко поговорим о таком важном политическом праве граждан РФ, как право участвовать в референдуме. Порядок реализации этого конституционного права установлен Федеральным конституционным законом «О референдуме Российской Федерации» и Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

В рамках нашей лекции рассмотрим 10 основных вопросов, связанных с участием граждан РФ в референдуме.

Вопрос первый: что такое референдум? Референдум – это форма прямого волеизъявления граждан РФ по наиболее важным вопросам государственного и местного значения в целях принятия решений, осуществляемого посредством голосования граждан Российской Федерации, обладающих правом на участие в референдуме.

На референдуме граждане РФ голосуют «за» или «против» вопросов, которые вынесены на референдум.

Вопрос второй: какие бывают референдумы? В зависимости от участников референдума существуют три его вида:

- референдум Российской Федерации, проводимый среди всех обладающих правом на участие в референдуме граждан РФ;
- референдум субъекта РФ, проводимый среди обладающих правом на участие в референдуме граждан РФ, место жительства которых расположено на территории субъекта РФ;
- местный референдум, проводимый среди обладающих правом на участие в референдуме граждан РФ, место жительства которых расположено в границах муниципального образования.

Вопрос третий: какие вопросы могут быть вынесены на референдум? На референдум могут быть вынесены наиболее важные вопросы государственного и местного значения. Конституционное Собрание, как отмечалось, вправе вынести на всенародное голосование проект новой Конституции Российской Федерации. Точный перечень иных вопросов, которые могут быть вынесены на референдум, федеральным законодательством не определен. Установлен лишь перечень вопросов, по которым *нельзя проводить референдум*.

Так, *на референдум Российской Федерации не могут выноситься вопросы:*

- об изменении статуса субъекта (субъектов) РФ, закрепленного Конституцией;
- о досрочном прекращении или продлении срока полномочий Президента, Государственной Думы, а также о проведении досрочных выборов Президента, депутатов Государственной Думы либо о перенесении сроков проведения таких выборов;
- об избрании, о назначении на должность, досрочном прекращении, приостановлении или продлении полномочий лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации;
- 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 Российской Федерации, либо должностных лиц, избираемых или назначаемых на должность в соответствии с международным договором Российской Федерации, а также о создании таких органов либо назначении на должность таких лиц, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации;

- о принятии чрезвычайных и срочных мер по обеспечению здоровья и безопасности населения;
- отнесенные Конституцией, федеральными конституционными законами к исключительной компетенции федеральных органов государственной власти.

На референдум субъекта РФ, местный референдум не могут быть вынесены вопросы:

- о досрочном прекращении или продлении срока полномочий органов государственной власти субъекта РФ, органов местного самоуправления, о приостановлении осуществления ими своих полномочий, а также о проведении досрочных выборов в органы государственной власти субъекта РФ, органы местного самоуправления либо об отсрочке указанных выборов;
- о персональном составе органов государственной власти субъекта РФ, органов местного самоуправления;
- об избрании депутатов и должностных лиц, об утверждении, о назначении на должность и об освобождении от должности должностных лиц, а также о даче согласия на их назначение на должность и освобождение от должности;
- о принятии или об изменении соответствующего бюджета, исполнении и изменении финансовых обязательств субъекта РФ, муниципального образования;
- о принятии чрезвычайных и срочных мер по обеспечению здоровья и безопасности населения.

Вопрос четвертый: кто назначает референдум? В зависимости от вида референдума имеются различия в его назначении.

Референдум Российской Федерации назначается Президентом Российской Федерации.

Референдум субъекта РФ назначается законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ.

Местный референдум назначается представительным органом муниципального образования.

Вопрос пятый: кто может инициировать проведение референдума? Инициатива проведения референдума принадлежит гражданам РФ, имеющим право на участие в референдуме, а также Конституционному Собранию по проведению референдума о принятии новой Конституции.

Для выдвижения инициативы проведения референдума и сбора подписей граждан РФ в ее поддержку образуется инициативная группа по проведению референдума, которую вправе образовать граждане РФ, имеющие право на участие в референдуме.

Выдвинуть инициативу проведения референдума субъекта РФ, местного референдума может также избирательное объединение, иное общественное объединение, устав которого предусматривает участие в выборах и (или) референдумах. В этом случае руководящий орган этого избирательного объединения, иного общественного объединения либо руководящий орган его регионального отделения или иного структурного подразделения (соответственно уровню референдума) выступает в качестве инициативной группы по проведению референдума.

Вопрос шестой: где и в каком порядке регистрируется инициативная группа? Инициативная группа обращается с ходатайством о своей регистрации в избирательную комиссию соответствующего уровня, которая со дня обращения инициативной группы действует в качестве комиссии референдума.

В ходатайстве инициативной группы, наряду со сведениями о ее составе, должны содержаться вопросы, предлагаемые для вынесения на референдум,

При проведении референдума Российской Федерации создаются региональные подгруппы, которые регистрируются в избирательных комиссиях субъектов РФ. В случае регистрации региональных подгрупп более чем в половине субъектов РФ ходатайство о регистрации инициативной группы по проведению референдума и вопросов референдума направляется в Центральную избирательную комиссию РФ.

Если Центральная избирательная комиссия установит соответствие ходатайства инициативной группы и приложенных к нему документов требованиям федерального законодательства,

она регистрирует ее уполномоченных представителей и дает разрешение на открытие специального счета фонда референдума, а также выдает инициативной группе по проведению референдума регистрационное свидетельство и извещает об этом избирательные комиссии субъектов РФ, зарегистрировавшие региональные подгруппы.

При проведении референдума субъекта РФ ходатайство о регистрации инициативной группы подается в избирательную комиссию субъекта РФ.

При проведении местного референдума ходатайство о регистрации инициативной группы подается в избирательную комиссию муниципального образования.

Вопрос седьмой: какое количество подписей участников референдума в поддержку инициативы его проведения необходимо собрать для того, чтобы был назначен референдум?

Для назначения референдума инициативная группа должна собрать определенное количество подписей в поддержку его проведения:

- для назначения референдума Российской Федерации – необходимо собрать подписи не менее чем двух миллионов граждан РФ, имеющих право на участие в референдуме, – при условии, что на территории одного субъекта РФ или в совокупности за пределами территории Российской Федерации находится место жительства не более 50 тысяч из них;
- для назначения референдума субъекта РФ, местного референдума количество подписей устанавливается законом субъекта РФ и не может превышать для референдума субъекта РФ – 2 % от числа участников референдума, зарегистрированных на территории субъекта РФ; для местного референдума – 5 % от числа участников референдума, зарегистрированных на территории проведения референдума.

Вопрос восьмой: какое решение принимает комиссия референдума по итогам проверки подписных листов?

Комиссия референдума, установившая соответствие порядка выдвижения инициативы проведения референдума требованиям законодательства, направляет подписные листы, экземпляр протокола и копию своего Постановления в орган государст-

венной власти, уполномоченный назначать соответствующий референдум.

Вопрос девятый: как определяются результаты референдума? Референдум признается состоявшимся, если в нем приняли участие более половины граждан, внесенных в список участников референдума на территории его проведения. Соответствующая комиссия референдума признает решение принятым на референдуме, если за это решение проголосовало более половины участников референдума, принявших участие в голосовании.

Вопрос десятый: какова юридическая сила решения, принятого на референдуме? Решение, принятое на референдуме, является обязательным и не нуждается в дополнительном утверждении.

Решение, принятое на референдуме Российской Федерации, действует на всей территории Российской Федерации.

Решение, принятое на референдуме субъекта РФ, действует на территории данного субъекта РФ.

Решение, принятое на местном референдуме, действует на территории соответствующего муниципального образования.

4.2.2. Право на манифестации закреплено статьей 31 Конституции: «Граждане Российской Федерации имеют право собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование».

Право на манифестации не является абсолютным, его реализация осуществляется в рамках правовых норм, установленных Федеральным законом «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», которым закреплен уведомительный порядок проведения публичных мероприятий. Однако место их проведения должно быть согласовано с органами исполнительной власти субъекта РФ или органом местного самоуправления.

Рассмотрим кратко основные особенности организации и проведения публичного мероприятия.

1. Организатор публичного мероприятия подает в орган исполнительной власти субъекта РФ или орган местного самоуправления уведомление о проведении публичного мероприятия. При этом организатором публичного мероприятия не может быть лицо с непогашенной судимостью или два и более раза привлекавшееся к административ-

ной ответственности за нарушения законодательства о собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях.

2. Орган исполнительной власти субъекта РФ или орган местного самоуправления *согласовывает* место, сроки и число участников публичного мероприятия, а при необходимости вносит предложение организатору публичного мероприятия об их изменении.
3. Орган исполнительной власти субъекта РФ или орган местного самоуправления обеспечивает совместно с организатором публичного мероприятия и уполномоченным представителем органа внутренних дел общественный порядок и безопасность граждан при проведении публичного мероприятия, а также оказание им при необходимости неотложной медицинской помощи.
4. Организатор публичного мероприятия обязан:
 - обеспечивать соблюдение условий проведения публичного мероприятия, указанных в уведомлении о проведении публичного мероприятия;
 - требовать от участников публичного мероприятия соблюдения общественного порядка и регламента проведения публичного мероприятия. Лица, не подчинившиеся законным требованиям организатора публичного мероприятия, могут быть удалены с места проведения данного публичного мероприятия;
 - приостанавливать публичное мероприятие или прекращать его в случае совершения его участниками противоправных действий;
 - принимать меры по недопущению превышения указанного в уведомлении на проведение публичного мероприятия количества участников публичного мероприятия, если превышение количества таких участников создает угрозу общественному порядку и (или) общественной безопасности, безопасности участников данного публичного мероприятия или других лиц либо угрозу причинения ущерба имуществу;
 - требовать от участников публичного мероприятия не скрывать свое лицо, в том числе не использовать маски, средства маскировки, иные предметы, специально предназначенные для затруднения установления лич-

ности. Лица, не подчинившиеся законным требованиям организатора публичного мероприятия, могут быть удалены с места проведения данного публичного мероприятия.

Основаниями для прекращения публичного мероприятия являются:

- создание реальной угрозы для жизни и здоровья граждан, а также для имущества физических и юридических лиц;
- совершение участниками публичного мероприятия противоправных действий и умышленное нарушение организатором публичного мероприятия законных требований, касающихся порядка проведения публичного мероприятия.

5. Участники публичного мероприятия обязаны:

- выполнять все законные требования организатора публичного мероприятия, уполномоченных им лиц, уполномоченного представителя органа исполнительной власти субъекта РФ или органа местного самоуправления и сотрудников органов внутренних дел;
- соблюдать общественный порядок и регламент проведения публичного мероприятия;
- соблюдать требования по обеспечению транспортной безопасности и безопасности дорожного движения, предусмотренные федеральными законами и иными нормативными правовыми актами, если публичное мероприятие проводится с использованием транспортных средств.

6. Участники публичного мероприятия не вправе:

- скрывать свое лицо, в том числе использовать маски, средства маскировки, иные предметы, специально предназначенные для затруднения установления личности;
- иметь при себе оружие или предметы, используемые в качестве оружия, взрывчатые и легковоспламеняющиеся вещества, иметь при себе и (или) распивать алкогольную и спиртосодержащую продукцию, пиво и напитки, изготавливаемые на его основе;
- находиться в месте проведения публичного мероприятия в состоянии опьянения.

В случае невыполнения указания о прекращении публичного мероприятия сотрудники полиции принимают необходимые меры по прекращению публичного мероприятия, действуя при этом в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Нарушение установленного порядка проведения публичного мероприятия влечет за собой административную ответственность виновных лиц в виде административного штрафа на физических лиц до 300 тысяч рублей, на должностных лиц до 600 тысяч рублей, административного ареста на срок до 15 суток и обязательных работ на срок от двадцати до двухсот часов.

4.2.3. Право на объединение закреплено статьей 30 Конституции, которая гласит следующее:

- «1. Каждый имеет право на объединение, включая право создавать профессиональные союзы для защиты своих интересов. Свобода деятельности общественных объединений гарантируется.
2. Никто не может быть принужден к вступлению в какое-либо объединение или пребыванию в нем».

Право граждан на объединение включает в себя право создавать на добровольной основе общественные объединения для защиты общих интересов и достижения общих целей, право вступать в существующие общественные объединения либо воздерживаться от вступления в них, а также право беспрепятственно выходить из общественных объединений.

Общественные отношения, возникающие в связи с реализацией гражданами права на объединение, регулируются Федеральным законом «Об общественных объединениях». Порядок создания, деятельности, реорганизации и ликвидации таких общественных объединений, как политические партии, регулируется Федеральным законом «О политических партиях». В отношении деятельности профессиональных союзов также принят специальный Федеральный закон «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности».

Под общественным объединением понимается добровольное, самоуправляемое, некоммерческое формирование, созданное по инициативе граждан, объединившихся на основе общности интересов для реализации общих целей, указанных в уставе общественного объединения.

Иностранцы граждане и лица без гражданства имеют равные права с гражданами РФ на объединение, за исключением

случаев, установленных федеральными законами или международными договорами Российской Федерации.

Так, в соответствии с Федеральным законом «О политических партиях» членами политических партий могут быть только *граждане РФ*. Создание и деятельность на территории Российской Федерации политических партий иностранных государств и структурных подразделений указанных партий не допускаются.

В то же время иностранные граждане и лица без гражданства, проживающие на территории Российской Федерации, могут состоять в российских профсоюзах, за исключением случаев, установленных федеральными законами или международными договорами Российской Федерации.

Для создания общественного объединения не требуется предварительное разрешение органов государственной власти и органов местного самоуправления. Нужна инициатива не менее трех физических лиц (кроме политических партий и профсоюзов). В качестве учредителей могут выступать как физические, так и юридические лица, созвавшие съезд (конференцию) или общее собрание, на которых принимается устав общественного объединения, формируются его руководящие и контрольно-ревизионные органы. Учредителями не могут быть органы государственной власти и органы местного самоуправления.

Создаваемые гражданами общественные объединения могут регистрироваться в установленном порядке и приобретать права юридического лица *либо* функционировать *без государственной регистрации* и приобретения прав юридического лица.

Государственная регистрация общественных объединений осуществляется Министерством юстиции РФ и его территориальными подразделениями в субъектах РФ. Отказ в регистрации должен быть дан в письменной форме с указанием конкретных положений законодательства, послуживших его мотивом, и может быть обжалован в суд. Отказ по мотивам нецелесообразности создания объединения не допускается.

Общественные объединения могут создаваться в одной из следующих организационно-правовых форм:

- общественная организация;
- общественное движение;

- общественный фонд;
- общественное учреждение;
- орган общественной самодеятельности;
- политическая партия.

Отличительной чертой общественной организации является наличие членства. Во всех других формах оно не предусмотрено, и состоящие в них именуется участниками. Основное различие заключается в том, что членство оформляется соответствующими индивидуальными заявлениями или документами. Для участника такое условие в качестве обязательного не требуется. Перед объединением каждой организационно-правовой формы стоят те цели, в интересах которых оно создается.

Общественные объединения создаются и действуют на основе принципов добровольности, равноправия, самоуправления, законности и гласности. Выполняя функции, предусмотренные их уставами, они действуют в рамках Конституции и текущего законодательства.

Взаимоотношения государства и общественных объединений строятся на основе взаимного невмешательства в их деятельность, кроме случаев, предусмотренных законом. Государство обеспечивает соблюдение прав и законных интересов общественных объединений и гарантирует условия для выполнения ими уставных задач.

По территории действия различаются общероссийские, межрегиональные, региональные и местные общественные объединения. Общероссийским является объединение, осуществляющее свою деятельность на территории более половины субъектов РФ. Межрегиональное объединение действует на территории, охватывающей менее половины субъектов РФ, региональное – на территории одного субъекта РФ, а местное – в пределах муниципального образования.

4.2.4. Право на обращение закреплено статьей 33 Конституции, которая гласит следующее: «Граждане Российской Федерации имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления».

Это право – важное средство проявления общественно-политической активности граждан, заинтересованности их в общественных делах, а также защиты ими своих прав. Обращения

граждан имеют значение и как канал укрепления связей государственного аппарата с населением, и как источник информации, необходимой для решения текущих вопросов общественной жизни.

Федеральным законом «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» установлен порядок их рассмотрения и обязанности соответствующих должностных лиц.

Письменное обращение подлежит обязательной регистрации в течение трех дней с момента поступления в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу.

Письменное обращение, содержащее вопросы, решение которых не входит в компетенцию данных государственного органа, органа местного самоуправления или должностного лица, направляется в течение семи дней со дня регистрации в соответствующий орган или соответствующему должностному лицу, в компетенцию которых входит решение поставленных в обращении вопросов, с уведомлением гражданина, направившего обращение, о переадресации обращения.

Запрещается направлять жалобу на рассмотрение в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу, решение или действие (бездействие) которых обжалуется.

Обращение, поступившее в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу в соответствии с их компетенцией, подлежит обязательному рассмотрению. В случае необходимости оно рассматривается с выездом на место.

В случае, если в письменном обращении не указаны фамилия гражданина, направившего обращение, и почтовый адрес, по которому должен быть направлен ответ, **ответ на обращение не дается**. Если в анонимном обращении содержатся сведения о подготавливаемом, совершаемом или совершенном противоправном деянии, а также о лице, его подготавливающем, совершающем или совершившем, обращение подлежит направлению в государственный орган в соответствии с его компетенцией.

Обращение, в котором обжалуется судебное решение, в течение семи дней со дня регистрации возвращается гражданину, направившему обращение, с разъяснением порядка обжалования судебного решения.

Письменное обращение, поступившее в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу в соответствии с их компетенцией, рассматривается в течение 30 дней со дня регистрации письменного обращения.

В исключительных случаях срок рассмотрения обращения может быть продлен не более чем на 30 дней, с уведомлением об этом заявителя.

4.3. Социально-экономические права и свободы (статьи 34–44 Конституции) касаются таких важных сфер жизни человека, как предпринимательская и иная экономическая деятельность, собственность, труд, отдых, здоровье, образование, и призваны обеспечить материальные, духовные и другие социально значимые потребности личности.

В рамках нашей лекции рассмотрим 10 основных групп социально-экономических прав (схема 26).



Схема 26. Социально-экономические права и свободы

4.3.1. Право частной собственности является своеобразным центром социально-экономических прав и свобод, исходным положением, на основе которого осуществляется их реализация.

Согласно советской Конституции РСФСР 1978 года основу экономической системы составляла социалистическая собственность на средства производства в форме государственной (общенародной) и колхозно-кооперативной собственности. В личной собственности граждан могли находиться лишь предметы обихода, личного потребления, удобства и подсобного домашнего хозяйства, жилой дом и трудовые сбережения.

В действующей Конституции 1993 года, наоборот, право частной собственности положено в основу всех экономических отношений, полноценными участниками которых являются частные собственники. Тем самым учреждена новая общественно-экономическая формация с частной собственностью на средства производства.

В Основах конституционного строя, как отмечалось, закреплено многообразие форм собственности. Однако в ходе становления российской экономики происходит постепенное, но неуклонное **разгосударствление** – переход государственной и муниципальной собственности в руки отдельных граждан, коллективов физических и юридических лиц, формируется общество частных собственников.

Право частной собственности закреплено статьями 35 и 36 Конституции следующим образом:

- каждый вправе иметь имущество в собственности, владеть, пользоваться и распоряжаться им как единолично, так и совместно с другими лицами;
- право частной собственности охраняется законом;
- никто не может быть лишен своего имущества иначе как по решению суда. Принудительное отчуждение имущества для государственных нужд может быть произведено только при условии предварительного и равноценного возмещения;
- право наследования гарантируется;
- граждане и их объединения вправе иметь в частной собственности 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;

- условия и порядок пользования землей определяются на основе федерального закона.

Таким образом, наряду с общими положениями о праве частной собственности, специально закреплено право частной собственности на основное средство производства – землю, без нахождения которой в частной собственности невозможна рыночная экономика.

Необходимо отметить, что имеются определенные ограничения земельных прав иностранных граждан, установленные федеральным законодательством.

Во-первых, согласно статье 15 Земельного кодекса иностранные граждане и иностранные юридические лица *не могут обладать на праве собственности земельными участками, находящимися на приграничных территориях*, перечень которых определяется Президентом в соответствии с федеральным законодательством о Государственной границе РФ и на иных установленных особо территориях Российской Федерации. Соответствующего Указа Президента, который бы определял перечень этих территорий, до сих пор не принято.

Федеральным законом «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» до установления Президентом перечня приграничных территорий предоставление иностранным лицам земельных участков на территориях, являющихся приграничными, в соответствии с законодательством о Государственной границе, *не допускается*. Указанная норма Федерального закона о введении в действие Земельного кодекса повсеместно понимается как запрет на предоставление иностранным лицам земельных участков на всей территории РФ.

Во-вторых, согласно Федеральному закону «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» иностранные граждане, иностранные юридические лица, лица без гражданства, а также юридические лица, в уставном (складочном) капитале которых доля иностранных граждан, иностранных юридических лиц, лиц без гражданства составляет более чем 50 %, могут обладать земельными участками из земель сельскохозяйственного назначения *только на праве аренды*. Таким образом, указанные лица не могут обладать землями сельскохозяйственного назначения на праве собственности.

4.3.2. Право на предпринимательскую деятельность вытекает из права частной собственности и закреплено в статье 34 Конституции как ***право каждого на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности.***

В советское время при отрицании частной собственности на средства производства гражданам разрешалось осуществлять трудовую деятельность только на государственных предприятиях или в колхозах. Допускалась лишь индивидуальная трудовая деятельность в сфере кустарно-ремесленных промыслов, сельского хозяйства, бытового обслуживания населения, основанная исключительно на личном труде граждан без привлечения наемных работников. Частнопредпринимательская деятельность, коммерческое посредничество, скупка и перепродажа товаров или иных предметов с целью наживы, называвшиеся спекуляцией, считались уголовными преступлениями.

В действующей Конституции, наоборот, провозглашено как незыблемое право ***каждого на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности.***

Разумеется, данное право, как любое право, не является абсолютным. Оно ограничено как самой Конституцией, так и федеральными законами.

Чтобы обеспечить цивилизованное развитие экономических отношений, Конституция устанавливает ***запрет на экономическую деятельность, направленную на монополизацию и недобросовестную конкуренцию*** (часть 2 статьи 34). В развитие этих конституционных норм Федеральным законом «О защите конкуренции» определены организационные и правовые основы защиты конкуренции, в том числе предупреждения и пресечения монополистической деятельности и недобросовестной конкуренции.

4.3.3. Права человека в сфере труда. Провозглашение права частной собственности и возможности использования наемных работников обусловило необходимость конституционного закрепления ***основных прав человека в сфере труда.***

В статье 37 Конституции определены шесть важнейших трудовых прав (схема 27).

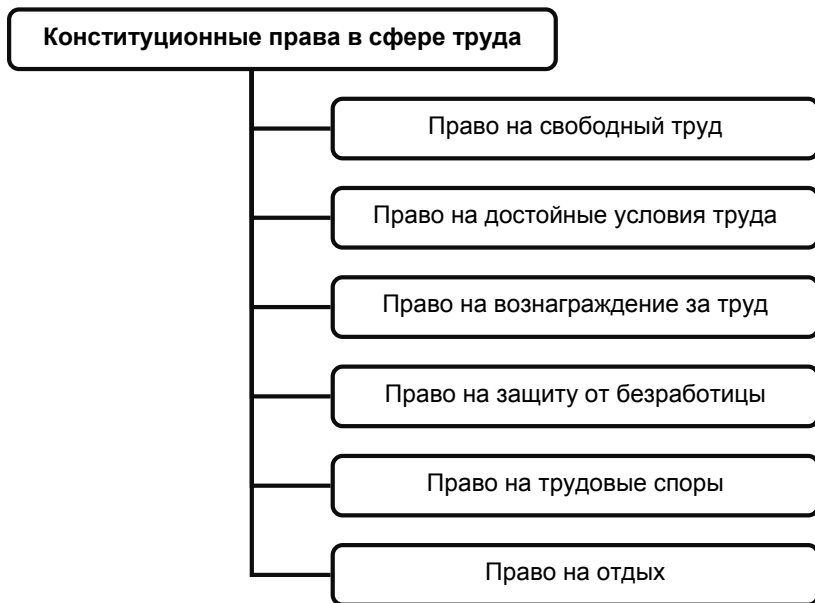


Схема 27. Конституционные права в сфере труда

В условиях новых экономических отношений, когда основным работодателем становится частный собственник, исходным является **право на свободный труд**, что означает следующее:

- каждый имеет право свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию;
- принудительный труд запрещен.

Необходимо отметить, что государство не оставляет трудовое человека без своей защиты, а, наоборот, устанавливает серьезные правовые ограничения для бизнеса, закрепляя права людей:

- на труд в условиях, отвечающих требованиям безопасности и гигиены;
- на вознаграждение за труд без какой бы то ни было дискриминации и не ниже установленного федеральным законом минимального размера оплаты труда;
- на отдых с гарантированной продолжительностью рабочего времени, выходными и праздничными днями, оплачиваемым ежегодным отпуском;

- на индивидуальные и коллективные трудовые споры с использованием установленных федеральным законом способов их разрешения, включая право на забастовку;
- на защиту от безработицы.

4.3.4. Права в сфере семьи, материнства и детства. В статье 38 Конституции закреплено общее положение о том, что материнство и детство, семья находятся под защитой государства. Данная конституционная норма получает свою конкретизацию в федеральном законодательстве, которым предусмотрен широкий перечень мер государственной поддержки материнства и детства: ежемесячные пособия на детей, пособия по беременности и родам, пособия по уходу за ребенком в возрасте до 1,5 лет, пособия при рождении ребенка, материнский (семейный) капитал и др.

Статья 38 Конституции определяет также **взаимные права и обязанности родителей и детей**:

- забота о детях, их воспитание – равное право и обязанность родителей;
- трудоспособные дети, достигшие 18 лет, должны заботиться о нетрудоспособных родителях.

4.3.5. Право на социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей и в иных случаях, установленных законом, закреплено частью 1 статьи 39 Конституции.

Содержанием данного права является гарантированная государством возможность получать государственные пенсии и социальные пособия (часть 2 статьи 39 Конституции), размер которых постоянно увеличивается.

Кроме того, поощряются добровольное социальное страхование, создание дополнительных форм социального обеспечения и благотворительность (часть 3 статьи 39 Конституции).

4.3.6. Право на жилище, закрепленное статьей 40 Конституции, обеспечено реальными конституционными гарантиями:

- никто не может быть произвольно лишен жилища;
- органы государственной власти и органы местного самоуправления поощряют жилищное строительство, создают условия для осуществления права на жилище;
- малоимущим, иным указанным в законе гражданам, нуждающимся в жилище, оно предоставляется бесплатно или за доступную плату из государственных, муниципальных

и других жилищных фондов в соответствии с установленными законом нормами.

4.3.7. Право на охрану здоровья и медицинскую помощь (статья 41 Конституции) предполагает бесплатную медицинскую помощь в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения за счет средств соответствующего бюджета, страховых взносов и других поступлений.

В Российской Федерации финансируются федеральные программы охраны и укрепления здоровья населения, принимаются меры по развитию государственной, муниципальной, частной систем здравоохранения, поощряется деятельность, способствующая укреплению здоровья человека, развитию физической культуры и спорта, экологическому и санитарно-эпидемиологическому благополучию.

В субъектах РФ за последние годы приняты специальные программы модернизации здравоохранения, направленные на повышение качества и доступности медицинской помощи населению. Так, согласно программе модернизации здравоохранения Ставропольского края на 2011–2012 годы предусмотрено финансирование медицинских учреждений более чем на 9 млрд рублей, из которых 5,8 млрд рублей – средства Федерального фонда обязательного медицинского страхования. В 2011–2012 годах в государственные учреждения здравоохранения края поступит новое лечебно-диагностическое оборудование на сумму около 770 млн рублей. Для повышения доступности и качества специализированной медпомощи будет создано семь межмуниципальных многопрофильных центров в городских и центральных районных больницах в Ставрополе, Пятигорске, Ессентуках, Кисловодске, Буденновске, Невинномысске и Светлограде. На их базе откроются четыре первичных сосудистых отделения, что позволит снизить смертность от болезней кровообращения в трудоспособном возрасте на 1,7 %, в том числе от острого инфаркта миокарда – на 10 %.

4.3.8. Каждый имеет право на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением (статья 42 Конституции).

К окружающей среде относятся все компоненты природной среды, в которой обитает человек (земля, недра, почвы, поверх-

ностные и подземные воды, атмосферный воздух, растительный, животный мир и иные организмы, а также озоновый слой атмосферы и околоземное космическое пространство, обеспечивающие в совокупности условия для существования жизни на Земле), оказывающие как благоприятное, так и негативное воздействие на жизнь людей.

Государственная политика в области охраны окружающей среды направлена на максимальное сохранение благоприятных условий окружающей среды и сокращение негативных компонентов (загрязнение земли, воздуха, воды, уменьшение озонового слоя и т. п.).

Законодательством Российской Федерации закреплена совокупность нормативов допустимого воздействия на окружающую среду и создана постоянно действующая система экологического контроля, включающая в себя государственный, муниципальный, производственный и общественный контроль.

Однако нерешенных проблем в этой сфере еще хватает. Возьмем, к примеру, Кавказские Минеральные Воды (далее – КМВ), которые являются национальным достоянием всего многонационального народа Российской Федерации и *предназначены для лечения и отдыха населения всей страны*. Такое целевое назначение КМВ обуславливает необходимость установления на этой территории ряда специальных правовых режимов в следующих областях.

Специальный правовой режим осуществления хозяйственной деятельности. Федеральным законом «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах» определены три зоны санитарной охраны и установлены соответствующие режимы их возможного использования.

На территории *первой зоны* санитарной охраны запрещаются все виды хозяйственной деятельности за исключением работ, связанных с исследованиями и использованием природных лечебных ресурсов в лечебных и оздоровительных целях. На территории *второй зоны* запрещается размещение объектов и сооружений, непосредственно не связанных с лечением и отдыхом. На территории *третьей зоны* ограничены размещение предприятий и осуществление хозяйственной деятельности, вызывающей загрязнение природной среды, природных лечебных ресурсов и их истощение.

На КМВ сложилась достаточно сложная ситуация по выполнению этих природоохранных требований, которую можно проиллюстрировать на примере города-курорта Пятигорска.

В границы *первой зоны* санитарной охраны попадает около 560 га, что составляет около 4 % всей территории города. Здесь находятся все санатории, а также жилые дома, в том числе многоквартирные, коммерческие объекты, объекты связи, транспорта, коммуникации. Однако на территории первой зоны санитарной охраны, как отмечалось, запрещаются все виды хозяйственной деятельности за исключением работ, связанных с исследованиями и использованием природных лечебных ресурсов в лечебных и оздоровительных целях.

Границы *второй зоны* санитарной охраны охватывают более 6 000 га, что соответствует более чем 40 % территории города. Однако в этой зоне запрещается размещение объектов и сооружений, непосредственно не связанных с лечением и отдыхом.

В границах *третьей зоны* находится более 54 % территории города. Однако в этой зоне ограничены размещение предприятий и осуществление хозяйственной деятельности, вызывающей загрязнение природной среды, природных лечебных ресурсов и их истощение.

Таким образом, сложившаяся ситуация не соответствует действующему природоохранному регулированию. Существующее зонирование округа санитарной охраны федерального курорта, произведенное в 1985 году, устарело и на местность до сих пор не вынесено.

Решение проблемы возможно путем установления *специального правового режима хозяйствования для каждого из четырех городов-курортов КМВ с учетом специфических особенностей*, при котором осуществляется только та хозяйственная деятельность, которая необходима для отдыха и лечения и не наносит ущерб природным лечебным ресурсам КМВ (минеральным водам, лечебным грязям, лечебному климату и т. п.).

Для этого необходимо, во-первых, пересмотреть природоохранные требования в каждой санитарной зоне; во-вторых, определить эти зоны и вынести их на местность. На этой основе может быть произведено принудительное выведение хозяйственных объектов, не соответствующих правовому режиму

природоохранных зон и не направленных на выполнение лечебно-оздоровительных задач.

Очевидно, что это потребует значительных бюджетных средств и изменения городской политики во всех областях жизни.

Главными становятся не фискальные задачи, не увеличение и самодостаточность налогового потенциала, а развитие лечебно-оздоровительного комплекса, который в связи с ограничением хозяйственной деятельности в значительной части должен содержаться за счет дотаций из федерального и краевого бюджетов. Необходимость компенсации выпадающих доходов, в связи с ограничением хозяйственной деятельности, требует установления *специального компенсаторного налогового и бюджетного режима*, при котором, например, налоговые платежи, аккумулируемые на территории Кавказских Минеральных Вод в федеральный бюджет, могут оставаться в регионе и использоваться исключительно на лечебно-оздоровительные цели.

Целевое назначение КМВ обуславливает необходимость установления *специального режима землепользования и градостроительства*, при котором:

- определяется особый порядок предоставления земельных участков и осуществления градостроительной деятельности в различных зонах санитарной охраны путем введения специальных государственных стандартов, государственных нормативов и правил землепользования и застройки в различных зонах санитарной охраны;
- осуществляется принудительное (с выкупом) изъятие в государственную собственность земельных участков у собственников и землепользователей в первой природоохранной зоне, а также расположенных на них объектов хозяйственной деятельности в случаях ее несоответствия правовым требованиям, установленным в первой природоохранной зоне.

И, наконец, возникает необходимость в ограничении миграционных потоков на территорию КМВ, которые резко увеличились за последние годы. Мощные миграционные потоки оказывают серьезное давление на социальную инфраструктуру, приводят к дополнительным бюджетным расходам, ухудшают экологическую ситуацию, создают условия для обострения национальных

отношений и, в конечном счете, противоречат целевому назначению КМВ – лечению и отдыху населения. Особо охраняемая природная территория, *предназначенная для лечения и отдыха*, превращается в *место проживания* значительного числа переселенцев из других регионов Российской Федерации и стран СНГ, что обуславливает необходимость установления *специального режима проживания*, при котором осуществляется государственное регулирование миграции на Кавказские Минеральные Воды и устанавливаются квоты на выбор места жительства в этом регионе.

Перечень нерешенных проблем можно продолжить. Ясно одно: конституционное право человека на благоприятную окружающую среду, провозглашенное в Конституции, должно быть обеспечено дополнительными государственными гарантиями, обеспечивающими комфортное существование человека на планете Земля.

4.3.9. Согласно статье 43 Конституции *каждый имеет право на образование*. Государство гарантирует общедоступность и бесплатность дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования в государственных или муниципальных образовательных учреждениях и на предприятиях.

Каждый вправе на конкурсной основе бесплатно получить высшее образование в государственном или муниципальном образовательном учреждении и на предприятии.

Основное общее образование обязательно. Родители или лица, их заменяющие, обеспечивают получение детьми основного общего образования.

Российская Федерация устанавливает федеральные государственные образовательные стандарты, поддерживает различные формы образования и самообразования.

Однако еще многое предстоит сделать для государственного обеспечения права каждого на образование. Президентом страны В. В. Путиным обозначены 9 первоочередных национальных задач в области образования, к которым отнесены следующие²⁶.

Первое. В течение ближайших четырех лет ликвидировать очереди в детские сады.

²⁶ Путин В. В. Строительство справедливости. Социальная политика для России // Комсомольская правда. 2012. 13 февраля.

Второе. Обеспечить социальное равенство в получении образования. Дети не должны быть заложниками социального или культурного статуса своих семей.

Третье. Необходимо вернуть систему дополнительного образования, включая различные кружки и секции, в сферу ответственности государства – на региональный уровень, оказывая при необходимости поддержку из федерального бюджета.

Четвертое. Предстоит серьезное обновление программы и методов работы школы, где имеется серьезное отставание.

Пятое. Следует навести порядок в стипендиальном обеспечении. Стипендия для тех, кому она реально необходима, кто без нее не сможет продолжать образование (и кто, разумеется, хорошо учится), должна достигнуть прожиточного минимума студента. По крайней мере на первых курсах обучения, когда студент основное время должен уделять учебе, а не отвлекаться на подработки.

Шестое. Необходимо совершенствовать систему Единого государственного экзамена, методически и организационно обновить его, привлекать к контролю за проведением экзамена общественных независимых наблюдателей, защитить от злоупотреблений и искажений и при этом сохранить принцип независимой оценки качества образования детей и работы школьных педагогов. И главное – сохранить возможность для ребят из сельской местности, из отдаленных территорий, из семей с разным уровнем достатка продолжить обучение в лучших региональных и федеральных университетах.

Седьмое. Следует улучшить подготовку специалистов в вузах страны, но не снижением приема в вузы, а путем повышения связи обучения с практикой, подготовки специалистов тех профессий, которые востребованы на рынке труда. Программы обучения в их прикладной части должны формироваться при непосредственном участии объединений работодателей.

Оптимальной формой подготовки профессионалов, владеющих прикладными компетенциями, является прикладной бакалавриат, соединяющий базовое фундаментальное образование с получением востребованной на рынке конкретной квалификации. К 2018 году доля прикладных бакалавров должна составить не менее 30–40 % выпуска наших вузов.

Восьмое. Надо навести элементарный порядок в системе высшего образования. На рынке существует большое количество

вузов (в том числе государственных), которые прямо нарушают право человека на получение добротных знаний. Рособрандзор действует в этом отношении неэффективно. Планируется силами ведущих университетов с привлечением ученых РАН и международных экспертов провести аудит всех образовательных программ высшего профессионального образования. Вузы, которые потеряли рынок труда для своих выпускников, которые не ведут серьезных исследований, будут присоединены к сильным университетам со сложившимися коллективами и традициями.

Девятое. Необходимо восстановить престиж и актуальность обучения прикладным квалификациям, привязать их к конкретным технологиям, представленным на рынке труда, через систему профессиональных лицеев и колледжей на базе полноценного среднего образования, получаемого в школе.

4.3.10. Права в сфере научной и культурной жизни закреплены статьей 44 Конституции следующим образом:

- каждому гарантируется свобода литературного, художественного, научного, технического и других видов творчества, преподавания. Интеллектуальная собственность охраняется законом;
- каждый имеет право на участие в культурной жизни и пользование учреждениями культуры, на доступ к культурным ценностям;
- каждый обязан заботиться о сохранении исторического и культурного наследия, беречь памятники истории и культуры.

В последние годы, по оценке Президента страны В. В. Путина, внимание к развитию культуры было недостаточным. В этой связи им обозначены четыре основных направления государственной политики в этой сфере ²⁷.

Первое. Необходимо обеспечить широкий, без каких-либо ограничений, доступ каждого гражданина к национальным и мировым культурным ценностям. Государство поддержит формирование публичных электронных библиотек, музейных и театральных интернет-ресурсов, будет приобретать права на бесплатное размещение в интернете выдающихся фильмов и спектаклей.

²⁷ Путин В. В. Строительство справедливости. Социальная политика для России // Комсомольская правда. 2012. 13 февраля.

Второе. Культурные практики должны вернуть себе ключевое место в организации досуга людей. Начиная со школы, будет развиваться система самодеятельного художественного творчества, чтобы дети уже в школе приобщались к национальной культуре народов России.

Особое внимание государство будет уделять работе музеев, театров, библиотек и творческих клубов в малых городах, где имеется наибольший дефицит культурного досуга.

Третье. Будет расти финансирование системы грантов, предоставляемых на конкурсной основе деятелям искусства и художественным коллективам, в том числе молодежным.

Четвертое. Цифровое телевидение дает возможность создать общенациональные специализированные каналы. Необходимо создать каналы, посвященные классической музыке, театру, изобразительному искусству и архитектуре, «литературный» и «исторический» каналы. И, конечно, несколько каналов «детской классики» для каждого возраста.

5. Конституционные обязанности человека и гражданина. Основы правового статуса личности в Российской Федерации, как отмечалось, включают в себя не только права и свободы, но и **конституционные обязанности человека и гражданина**, к которым относятся наиболее важные основополагающие обязанности, закрепленные Конституцией (схема 28).

5.1. Соблюдение Конституции и законов. Эта конституционная обязанность закреплена в части 2 статьи 15 Конституции следующим образом: «Органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы».

Законодательством Российской Федерации закреплена широкая совокупность правовых норм, соблюдение которых обязательно для участников конкретных правоотношений, установлена юридическая ответственность за их нарушение.

Очевидно, что реализация конституционной обязанности по соблюдению Конституции и законов предполагает формирова-

ние определенного правосознания человека, при котором исполнение правовых норм будет определяться не возможной карой, а системой личностных ценностей, не допускающих самой возможности их нарушения.



Схема 28. Конституционные обязанности человека и гражданина

5.2. Забота о детях и родителях. Эта конституционная обязанность закреплена в частях 2 и 3 статьи 38 Конституции следующим образом:

- забота о детях и их воспитание – это равное право и обязанность родителей;
- трудоспособные дети, достигшие 18 лет, должны заботиться о нетрудоспособных родителях.

Необходимо выделить две составляющие этой конституционной обязанности.

Во-первых, это надлежащее воспитание детей, не допускающее нарушения его интересов. Статьей 65 Семейного кодекса РФ определен перечень действий и поступков родителей, которые они не вправе совершать. К ним относятся:

- причинение вреда физическому и психическому здоровью детей;
- причинение вреда нравственному развитию ребенка;

- применение способов воспитания, связанных с пренебрежительным, жестоким, грубым, унижающим человеческое достоинство обращением с ребенком;
- оскорбление или эксплуатация детей.

В случае нарушения этих законодательных требований родители могут быть лишены своих родительских прав по воспитанию ребенка.

Во-вторых, родители обязаны содержать своих несовершеннолетних детей, а трудоспособные дети, достигшие 18 лет, должны заботиться о нетрудоспособных родителях.

В случае нарушения этих законодательных требований средства на содержание ребенка, нетрудоспособных родителей (алименты) взыскиваются в судебном порядке.

5.3. Уплата налогов. Эта конституционная обязанность закреплена в статье 57 Конституции следующим образом:

- каждый обязан платить законно установленные налоги и сборы;
- законы, устанавливающие новые налоги или ухудшающие положение налогоплательщиков, обратной силы не имеют.

Значимость этой конституционной обязанности обусловлена следующим. **Во-первых**, налоги формируют доходную часть бюджета, за счет которой осуществляется государственное обеспечение основных прав и свобод человека и гражданина.

Во-вторых, уплата налогов предполагает возможность принудительного их изъятия, то есть ограничение исходного социально-экономического права человека – права частной собственности. В этой связи принудительное изъятие недоимки, пени и штрафов у физического лица, т. е. без его согласия, в связи с неизбежностью частной собственности, установленной статьей 35 Конституции, возможно лишь по решению суда.

5.4. Охрана природы и окружающей среды. В связи с особой значимостью природы и окружающей среды для самого существования человека в статье 58 Конституции установлено следующее: «Каждый обязан сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам».

Соблюдение этой конституционной обязанности обеспечено государственным принуждением к ее исполнению. Законодательством Российской Федерации установлена целостная система юридической ответственности за экологические правонарушения (схема 29).

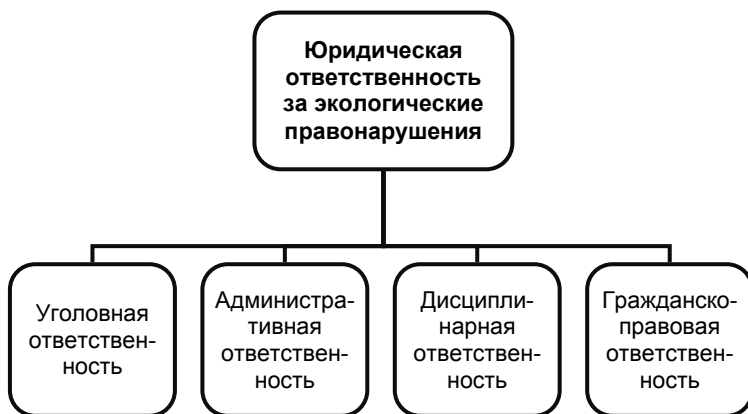


Схема 29. Юридическая ответственность за экологические правонарушения

Гражданско-правовая ответственность за экологические правонарушения заключается в возложении на правонарушителя обязанности возместить потерпевшей стороне имущественный или моральный вред, причиненный в результате нарушения правовых экологических требований. Гражданско-правовая ответственность может возлагаться на правонарушителя наряду с применением мер дисциплинарного, административного и уголовного воздействия.

Дисциплинарная ответственность за экологические правонарушения как самостоятельный вид юридической ответственности предусмотрена трудовым законодательством и наступает у работника, должностного лица за совершаемый им **дисциплинарный** проступок, т. е. за экологическое правонарушение, совершенное в связи с исполнением им своих должностных обязанностей по трудовому договору.

Уголовная ответственность за экологические преступления предусмотрена главой 26 Уголовного кодекса РФ, в которой сформулированы 17 составов экологических преступлений.

Административная ответственность наступает за совершение административного проступка (правонарушения, не представляющего большой общественной опасности).

Если уголовная ответственность устанавливается только федеральным законом – Уголовным кодексом РФ, то составы административных экологических правонарушений устанавлива-

ются как федеральным законом, так и законами субъектов РФ. Составы административных экологических правонарушений содержатся в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях и законах субъектов РФ.

К примеру, в Законе Ставропольского края «Об административных правонарушениях в Ставропольском крае» имеется специальная глава 7 «Административные правонарушения в области охраны окружающей среды и природопользования», в которой установлена административная ответственность за следующие экологические правонарушения (схема 30).

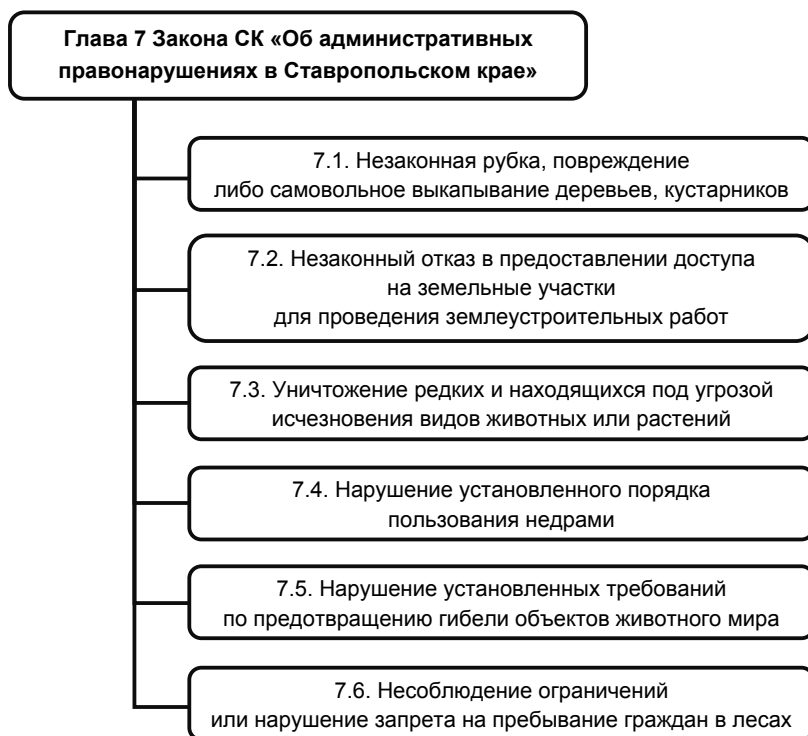


Схема 30. Административные правонарушения в области охраны окружающей среды в Ставропольском крае

5.5. Защита Отечества. В статье 59 Конституции закреплено, что защита Отечества является долгом и обязанностью гражданина Российской Федерации.

Гражданин РФ несет военную службу в соответствии с Федеральным законом «О воинской обязанности и военной службе», который определяет условия прохождения военной службы в рядах Вооруженных Сил Российской Федерации, порядок призыва, льготы по призыву, сроки службы, условия ее прохождения и др.

Конституция закрепляет возможность замены военной службы альтернативной гражданской службой в случае, если убеждениям лица или вероисповеданию противоречит несение военной службы (часть 3 статьи 59 Конституции).

6. Защита прав и свобод человека и гражданина.

В статье 45 Конституции гарантируется *государственная* защита прав и свобод человека и гражданина, что закрепляет обязанность всех органов государственной власти, местного самоуправления, должностных лиц обеспечивать защиту прав и свобод человека и гражданина.

Полномочия законодательных органов по этим вопросам входят как в ведение Российской Федерации (регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина), так и в совместное ведение Российской Федерации и ее субъектов (защита прав и свобод человека и гражданина). Гарантом прав и свобод выступает Президент. Обязанность осуществлять меры по обеспечению прав и свобод входит в число полномочий Правительства. Эта функция составляет главное назначение судебной системы. Следовательно, в гарантировании прав и свобод задействован весь механизм государства, и участвуют все органы государственной власти.

В статье 45 Конституции закреплено, что каждый вправе защищать свои права и свободы всеми способами, не запрещенными законом. Важнейшим видом государственной защиты прав и свобод является *судебная защита* прав и свобод человека и гражданина.

Российская Конституция гарантирует каждому судебную защиту его прав и свобод (статья 46 Конституции). Решения и действия (или бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объе-

динений и должностных лиц могут быть обжалованы в суд. Каждый вправе в соответствии с международными договорами Российской Федерации обращаться в межгосударственные органы по защите прав и свобод человека, если исчерпаны все имеющиеся внутригосударственные средства правовой защиты.

Судебная защита прав и свобод человека и гражданина наиболее эффективна и доступна каждому человеку, поскольку в суд могут быть обжалованы любые решения и действия (или бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц. Объектом обжалования могут быть законы, действия и указы Президента, постановления Правительства и т. д. Суд, таким образом, осуществляет надзор за законностью в стране, обеспечивает приоритет прав и свобод граждан перед любыми акциями государства. Процедура обращения граждан в судебные органы регулируется Законом РФ «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан».

Особое место в государственных гарантиях прав и свобод личности занимают конституционные нормы, закрепляющие основы уголовного судопроизводства. И это не случайно, ибо в рамках привлечения человека к уголовной ответственности возможны значительные ограничения его прав и свобод самим государством. Такие основополагающие юридические гарантии прав и свобод человека в уголовном судопроизводстве закреплены в статьях 47–54 Конституции.

Статья 47 Конституции устанавливает, что никто не может быть лишен права на рассмотрение его дела в том суде и тем судьей, к подсудности которых оно отнесено законом. Эта норма направлена на исключение возможности произвольного решения компетентными органами вопроса о передаче дела в суд по своему выбору. Закрепляется также право обвиняемого в совершении преступления на рассмотрение его дела судом с участием присяжных заседателей в случаях, предусмотренных федеральным законом.

В статье 48 Конституции каждому гарантируется право на получение квалифицированной юридической помощи. В случаях, предусмотренных законом, юридическая помощь оказывается бесплатно. Каждый задержанный, заключенный под

стражу, обвиняемый в совершении преступления имеет право пользоваться помощью адвоката (защитника) с момента соответственно задержания, заключения под стражу или предъявления обвинения (статья 48 Конституции).

Конституционно закреплен принцип презумпции невиновности: каждый обвиняемый в совершении преступления считается невиновным, пока его виновность не будет доказана в предусмотренном федеральным законом порядке и установлена вступившим в законную силу приговором суда. Обвиняемый не обязан доказывать свою невиновность, а неустранимые сомнения в виновности лица толкуются в пользу обвиняемого (статья 49 Конституции).

Никто не может быть повторно осужден за одно и то же преступление. При осуществлении правосудия не допускается использование доказательств, полученных с нарушением федерального закона. Каждый осужденный за преступление имеет право на пересмотр приговора вышестоящим судом в порядке, установленном федеральным законом, а также право просить о помиловании или смягчении наказания. Никто не обязан свидетельствовать против себя самого, своего супруга и близких родственников, круг которых определяется федеральным законом (статьи 50–51 Конституции).

Важнейшей юридической гарантией от неправосудного решения являются конституционные нормы о том, что закон, устанавливающий или отягчающий ответственность, обратной силы не имеет, и никто не может нести ответственность за деяние, которое в момент его совершения не признавалось правонарушением. Если после совершения правонарушения ответственность за него устранена или смягчена, то применяется новый закон (статья 54 Конституции).

К числу юридических гарантий относится и конституционная норма об охране законом прав потерпевших от преступлений и злоупотреблений властью. Государство обеспечивает им доступ к правосудию и компенсацию причиненного ущерба (статья 52 Конституции).

Эти конституционно закрепленные юридические гарантии осуществления прав и свобод человека и гражданина способствуют развитию и конкретизации в уголовном, уголовно-процессуальном, гражданском законодательстве и иных федеральных законах.

Важное место в защите прав и свобод человека и гражданина занимает ***Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации, а также уполномоченные по правам человека в субъектах РФ***. Деятельность Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации (далее – Уполномоченный) регулируется Федеральным конституционным законом «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации».

Уполномоченный при осуществлении своих полномочий независим и неподотчетен каким-либо государственным органам и должностным лицам, его деятельность дополняет существующие средства защиты прав и свобод граждан, не отменяет и не влечет пересмотр компетенции государственных органов, обеспечивающих защиту и восстановление нарушенных прав и свобод.

Уполномоченный рассматривает жалобы граждан РФ и находящихся на территории Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства на нарушение прав и свобод человека и гражданина.

Получив жалобу, Уполномоченный имеет право:

- принять жалобу к рассмотрению;
- разъяснить заявителю средства, которые тот вправе использовать для защиты своих прав и свобод;
- передать жалобу государственному органу, органу местного самоуправления или должностному лицу, к компетенции которых относится разрешение жалобы по существу;
- отказать в принятии жалобы к рассмотрению.

При проведении проверки по жалобе Уполномоченный вправе:

- 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.

По результатам рассмотрения жалобы Уполномоченный вправе:

- обратиться в суд с заявлением в защиту прав и свобод, нарушенных решениями или действиями (бездействием) государственного органа, органа местного самоуправления или должностного лица, а также лично либо через своего представителя участвовать в процессе в установленных законом формах;
- обратиться в компетентные государственные органы с ходатайством о возбуждении дисциплинарного или административного производства либо уголовного дела в отношении должностного лица, в решениях или действиях (бездействии) которого усматриваются нарушения прав и свобод человека и гражданина;
- обратиться в суд или прокуратуру с ходатайством о проверке вступившего в законную силу решения, приговора суда, определения или постановления суда либо постановления судьи;
- изложить свои доводы должностному лицу, которое вправе вносить протесты, а также присутствовать при судебном рассмотрении дела в порядке надзора;
- обратиться в Конституционный Суд с жалобой на нарушение конституционных прав и свобод граждан законом,

примененным или подлежащим применению в конкретном деле.

По окончании календарного года Уполномоченный направляет доклад о своей деятельности Президенту, в Совет Федерации и Государственную Думу, Правительство, Конституционный Суд, Верховный Суд, Высший Арбитражный Суд, Генеральному прокурору и Председателю Следственного комитета Российской Федерации.

По отдельным вопросам соблюдения прав и свобод граждан в Российской Федерации Уполномоченный может направлять в Государственную Думу специальные доклады.

Ежегодные доклады Уполномоченного подлежат обязательному официальному опубликованию в «Российской газете», специальные доклады по отдельным вопросам могут быть опубликованы по решению Уполномоченного в «Российской газете» и других изданиях.

Аналогичным образом организована деятельность Уполномоченного по правам человека в субъектах РФ, которая регулируется соответствующими законами субъектов РФ.

В целях обеспечения эффективной защиты прав и интересов ребенка в Российской Федерации Указом Президента РФ от 1 сентября 2009 года № 986 учреждена должность *Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребенка*, назначение на которую и освобождение от которой осуществляет Президент РФ.

Уполномоченному при Президенте Российской Федерации по правам ребенка для выполнения возложенных на него обязанностей предоставлены права:

- запрашивать и получать в установленном порядке необходимые сведения, документы и материалы от федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, организаций и должностных лиц;
- беспрепятственно посещать федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления, организации;
- проводить самостоятельно или совместно с уполномоченными государственными органами и должностными лицами проверку деятельности федеральных органов

исполнительной власти, органов государственной власти субъектов РФ, а также должностных лиц, получать от них соответствующие разъяснения;

- направлять в федеральные органы исполнительной власти, органы государственной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления и должностным лицам, в решениях или действиях (бездействии) которых он усматривает нарушение прав и интересов ребенка, свое заключение, содержащее рекомендации относительно возможных и необходимых мер восстановления указанных прав и интересов;
- привлекать в установленном порядке для осуществления экспертных и научно-аналитических работ, касающихся защиты прав ребенка, научные и иные организации, а также ученых и специалистов, в том числе на договорной основе.

Вышеназванным Указом Президента РФ от 1 сентября 2009 года № 986 органам государственной власти субъектов РФ рекомендовано учредить аналогичные должности в своих регионах. Такие должности при высшем должностном лице субъекта РФ были учреждены законами субъектов РФ, которыми осуществлено аналогичное правовое регулирование деятельности Уполномоченного по правам ребенка в субъектах РФ.

Л е к ц и и 8–9

ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ПРАВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

1. Выборы в системе публичной власти.
2. Понятие избирательного права.
3. Принципы избирательного права.
4. Понятие и виды избирательных систем.
5. Регистрация и учет избирателей.
6. Избирательные комиссии.
7. Основные стадии избирательного процесса.

1. Выборы в системе публичной власти. Значение выборов в современном демократическом обществе трудно переоценить. Напомню вам, что согласно нашей Конституции единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ. Свою власть народ, и мы с вами в том числе, осуществляет непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления. По этой причине принято выделять непосредственную демократию и демократию представительную.

А как же мы *непосредственно* осуществляем свою власть? Высшим непосредственным выражением нашей власти являются референдум и свободные выборы.

Публичная власть не существует сама по себе, не дарована сверху и не является наследственной. В основе всей пирамиды публичной власти в стране находится народ, то есть мы с вами. Мы с вами являемся единственным источником власти. Но мы же не можем непосредственно управлять всеми делами государства: разыскивать преступников, оказывать социальную

помощь нуждающимся, принимать законы, по которым нам приходится жить? По этой причине, *непосредственно*, управляя государственными делами, мы выбираем своих представителей, которые должны от нашего имени и в наших интересах управлять страной.

Таким образом, власть в нашей стране не берется ниоткуда, не завезена с Марса. Эту власть мы с вами все вместе выбираем. Власть остается за нами, мы просто на время делегируем избранным нами людям лишь право на власть, а не саму власть, причем на определенный срок. Таким образом, государственные органы и их должностные лица – наши представители, поверенные в наших делах, которые действуют от нашего имени и *должны* работать в наших интересах. И если власть плохая, то в этом виноваты мы с вами, которые выбрали такую власть. Либо проголосовали за тех, кто нас обманул, либо вообще не пошли на выборы, и тогда за нас выбрали другие.

Вот мы с вами и пришли к важному выводу: выборы – это способ народного формирования публичной власти в стране.

А теперь давайте рассмотрим легальное, т. е. данное в законе определение выборов.

Выборы – это форма прямого волеизъявления граждан, осуществляемого в соответствии с российским законодательством в целях формирования органа государственной власти, органа местного самоуправления или наделения полномочиями должностного лица (статья 2 Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»).

В этом определении выделены три существенных признака данного понятия.

Первый. Выборы – это **форма прямого волеизъявления граждан**, т. е. форма прямой непосредственной демократии – высшее непосредственное выражение власти народа.

Второй. Выборы проводятся **в целях** формирования органа государственной власти, органа местного самоуправления или наделения полномочиями должностного лица, т. е. для формирования корпуса наших представителей, которым мы делегируем на время право на нашу с вами власть.

И, наконец, *третий признак.* Выборы осуществляются **на определенной правовой основе**, т. е. в соответствии с совокупно-

стью правовых норм. И этот аспект в рамках нашего учебного курса интересует нас в первую очередь. В ходе избирательных кампаний возникает множество общественных отношений, которые регулируются различным комплексом социальных норм: правовых, межличностных, корпоративных и др. Мы не будем изучать политические технологии проведения выборов, психологические особенности формирования благоприятного имиджа кандидата и т. п. *Предметом нашего учебного курса являются правовые основы организации и проведения выборов в Российской Федерации.*

2. Понятие избирательного права. В конституционном праве понятие «избирательное право» рассматривается в двух значениях (схема 31).

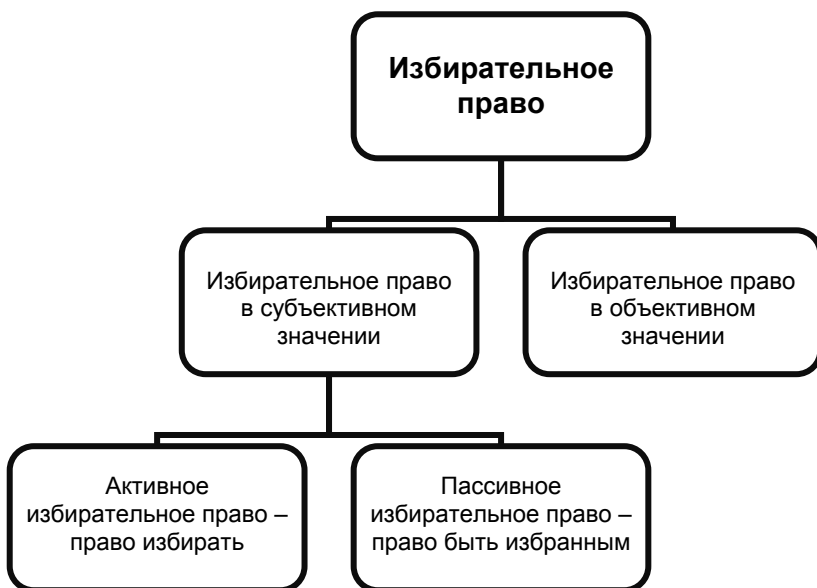


Схема 31. Понятие «избирательное право»

Во-первых, избирательное право рассматривается *в субъективном значении*, как субъективное право граждан РФ участвовать в выборах. Выделяют два вида избирательных прав:

активное избирательное право, т. е. *право граждан РФ избирать* в органы государственной власти и органы местного самоуправления и пассивное избирательное право, т. е. *право граждан РФ быть избранными* в органы государственной власти и органы местного самоуправления.

Эти права занимают важнейшее место в системе политических прав и свобод человека и гражданина и прямо закреплены статьей 32 Конституции, в которой записано, что граждане Российской Федерации имеют право избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления.

Активное и пассивное избирательные права, как и другие права и свободы человека и гражданина, не являются абсолютными. Они могут быть ограничены Конституцией и федеральными законами. Ограничения, или избирательные цензы участия граждан в выборах, существуют во всех странах. На российских особенностях ограничения избирательных прав граждан мы остановимся чуть позже.

Во-вторых, избирательное право рассматривается *в объективном значении*, как совокупность правовых норм, регулирующих общественные отношения, возникающие по поводу выборного формирования органов государственной власти, органов местного самоуправления или наделения полномочиями должностных лиц.

Данную совокупность норм, как отмечалось, называют *подотраслью* конституционного права. Избирательное право представляет собой не простой конгломерат правовых норм, а их упорядоченную систему, которая закреплена в избирательном законодательстве. Избирательное законодательство Российской Федерации можно представить в виде схемы 32.

Итак, в составе избирательного законодательства выделяются следующие составляющие:

- **международные договоры Российской Федерации**, которые закрепляют международные избирательные стандарты. В их числе следует выделить Всеобщую декларацию прав человека 1948 года, Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 года, Европейскую Конвенцию о защите прав человека и основных свобод 1950 года;
- **Конституция**, закрепляющая принцип народовластия (статья 3), право граждан РФ участвовать в управлении

делами государства, в том числе избирать и быть избранными (статья 32); принцип приоритетности прав и свобод человека и гражданина (статья 2); неотчуждаемость прав и свобод человека и гражданина (статья 17), недопустимость издания законов, отменяющих или умаляющих права и свободы гражданина и человека (статья 55) и ряд других важнейших конституционных положений;

- **федеральное законодательство о выборах.** Здесь необходимо выделить ряд федеральных законов.

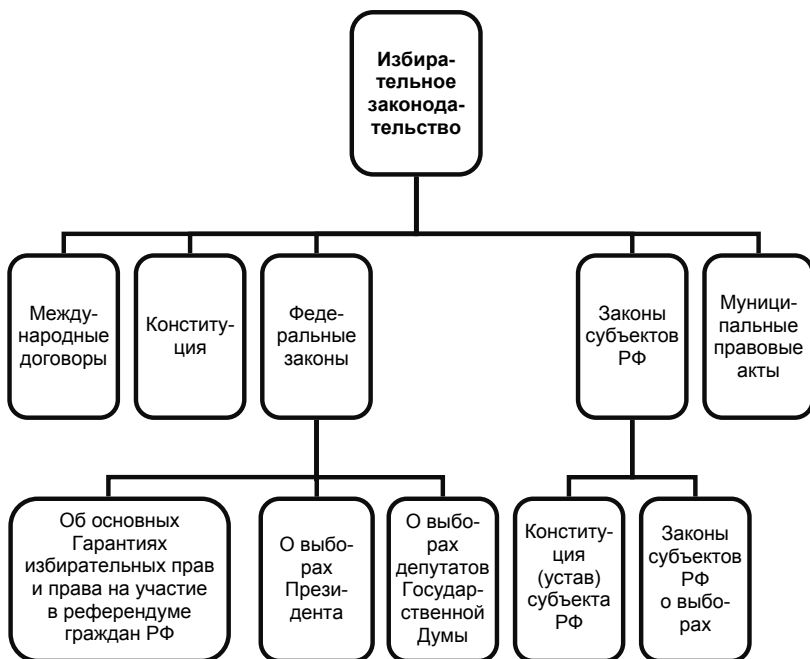


Схема 32. Избирательное законодательство Российской Федерации

Исходным является Федеральный закон от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 67-ФЗ), который закрепляет основы правового регулирования избирательных правоотношений. Согласно пункту 6 статьи 1 этого закона иные законы о выбо-

рах не могут противоречить его нормам, а при наличии правовых коллизий применяются нормы Федерального закона № 67-ФЗ.

На его основе приняты федеральные законы о выборах в конкретные федеральные органы государственной власти: о выборах Президента Российской Федерации и выборах депутатов Государственной Думы;

- **законодательство субъектов РФ** о выборах главы субъекта РФ, депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ и органов местного самоуправления.

Федеральное законодательство детально регламентирует организацию проведения выборов и оставляет для правового регулирования регионов лишь некоторые вопросы.

Так, согласно федеральному законодательству не менее 50 % депутатских мест в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта РФ должно формироваться по партийным спискам. Таким образом, их может быть от пятидесяти до ста процентов. В соответствии с законами субъектов РФ установлено различное количество депутатских мандатов, замещаемых по партийным спискам: в Ставропольском крае – из 50 депутатов Думы Ставропольского края половина сформирована по партийным спискам, а половина – по одномандатным округам; в Москве – из 35 депутатов 20 депутатов избирается по партийным спискам, а 15 – по одномандатным округам; в Санкт-Петербурге – все 50 депутатов Законодательного Собрания избираются по партийным спискам.

- **муниципальные правовые акты**, к которым, в первую очередь, относится устав муниципального образования.

Возьмем, к примеру, выборы главы муниципального образования. Согласно Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» глава муниципального образования в соответствии с *уставом муниципального образования* избирается на муниципальных выборах либо представительным органом муниципального образования из своего состава. Таким образом, именно *уставом муниципального образования* определяется процедура замещения должности его главы.

В Ставрополе, например, глава города избирается Ставропольской городской Думой из своего состава и является

одновременно председателем Ставропольской городской Думы. В Пятигорске, наоборот, глава города избирается населением города и является одновременно главой местной администрации. Это связано с тем, что в уставах названных городов закреплены именно такие процедуры замещения должности главы муниципального образования.

В муниципальных районах Ставропольского края главы муниципальных районов избираются районными советами из своего состава. Главы районных администраций назначаются на конкурсной основе по контракту.

Помимо указанных нормативных актов, правовую основу избирательного процесса образуют указы Президента, постановления Правительства, решения Центральной избирательной комиссии, решения избирательных комиссий разного уровня, решения судебных органов.

3. Принципы избирательного права. Принципы избирательного права – это условия, соблюдение которых придает выборам демократический характер и делает их результаты легитимными. Принципы избирательного права подразделяются на две большие группы (схема 33).



Схема 33. Принципы избирательного права

Говоря о принципах, характеризующих участие граждан в выборах, выделим 5 таких принципов (схема 34).

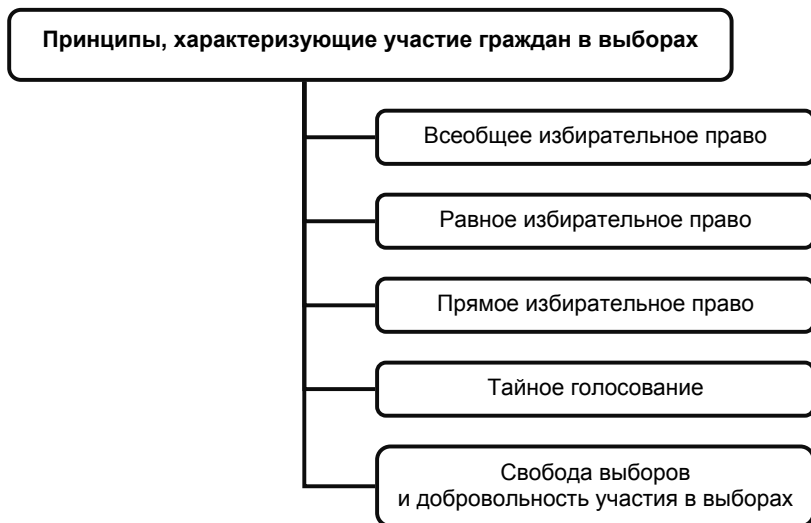


Схема 34. Принципы, характеризующие участие граждан в выборах

1. Всеобщее избирательное право означает участие в выборах *всех* граждан РФ при минимуме ограничительных цензов, не подлежащих расширительному толкованию.

Всеобщее избирательное право не является абсолютным. Данный принцип допускает целый ряд исключений, которые в науке конституционного права называются различным образом: цензы, ограничения, избирательные квалификации. Большинство из них имеет естественный характер и не является дискриминацией.

Рассмотрим основные избирательные ограничения, или избирательные цензы. Российским законодательством закреплено 5 основных избирательных цензов (схема 35).

1.1. Ценз гражданства. Иностранцы граждане и лица без гражданства *по общему правилу* исключены из избирательного процесса. Они не имеют права избирать и быть избранными в органы государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации. На основании международных догово-

ров РФ и в порядке, установленном федеральным законом, иностранные граждане, проживающие на территории соответствующего муниципального образования имеют право избирать и быть избранными *в органы местного самоуправления*, участвовать в иных избирательных действиях на этих выборах. В настоящее время в муниципальных выборах в соответствии с международными договорами Российской Федерации могут участвовать граждане Республики Казахстан, Туркменистана, Киргизской Республики.

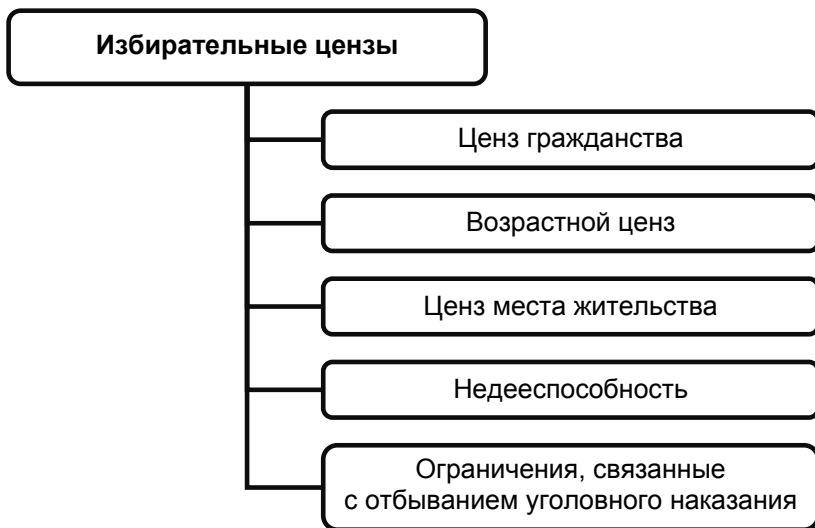


Схема 35. Избирательные цензы в Российской Федерации

Имеются законодательные ограничения пассивного избирательного права граждан РФ, имеющих двойное гражданство: не имеют права быть избранными граждане РФ, имеющие гражданство иностранного государства либо вид на жительство или иной документ, подтверждающий право на постоянное проживание гражданина РФ на территории иностранного государства. Указанные граждане вправе быть избранными *в органы местного самоуправления*, если это предусмотрено международным договором Российской Федерации. В настоящее время такое право в соответствии с международными договорами Российской

Федерации предоставлено гражданам РФ, имеющим гражданство Республики Казахстан, Туркменистана, Киргизской Республики.

Запрет участия иностранцев в российских выборах нельзя связывать лишь с правом избирать и быть избранным. Запрет распространяется и на другие избирательные действия. Иностранцы, граждане, лица без гражданства, иностранные организации, зарубежные государства, международные организации не вправе осуществлять деятельность, способствующую либо препятствующую выдвижению, регистрации кандидатов, списков кандидатов, их избранию, не могут делать пожертвования в избирательные фонды.

1.2. Возрастной ценз. Активное избирательное право принадлежит гражданам РФ с 18 лет. Пассивное избирательное право для избрания на пост Президента принадлежит гражданам РФ с 35 лет, депутата Государственной Думы – с 21 года. Кандидатом на должность высшего должностного лица субъекта РФ может быть выдвинут гражданин РФ, достигший возраста 30 лет.

Законодательством субъектов РФ может быть установлен минимальный возраст кандидата для депутатов на выборах депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ и выборного должностного лица местного самоуправления. Однако минимальный возраст кандидата на этих выборах не может превышать 21 год на день голосования. Установление максимального возраста кандидата не допускается.

1.3. Ценз места жительства. Ограничения *пассивного избирательного права*, связанные с нахождением места жительства гражданина Российской Федерации на определенной территории Российской Федерации, включая требования к продолжительности и сроку проживания гражданина Российской Федерации на данной территории, устанавливаются *только* Конституцией.

Конституцией установлено лишь одно ограничение пассивного избирательного права на основе ценза места жительства – в отношении выборов Президента. Президентом может быть гражданин РФ, постоянно проживающий в России не менее 10 лет.

Что касается *активного избирательного права*, то ценз места жительства является основным его ограничителем. Активным избирательным правом обладает гражданин, место

жительства которого расположено в пределах избирательного округа. Таким образом, граждане РФ обладают активным избирательным правом *по месту своего жительства*. В этом заключается суть ценза места жительства.

Однако значительное количество граждан РФ, которые не имеют регистрации по месту жительства на территории субъекта РФ, муниципального образования, проживают там длительное время, работают, учатся, проходят военную службу, участвуют в общественной жизни и охране правопорядка, платят налоги в местные и региональные бюджеты.

Использование ценза места жительства приводит к *чрезмерному ограничению* избирательных прав граждан, что будет показано на примере двух социальных групп: военнослужащих, проходящих военную службу по призыву, и иногородних студентов.

1.3.1. Военнослужащие, проходящие военную службу по призыву, снимаются с регистрационного учета по месту прежнего жительства, но на регистрационный учет по месту дислокации воинской части не ставятся. Где же голосуют военнослужащие по призыву? Посмотрим на следующую схему (схема 36).

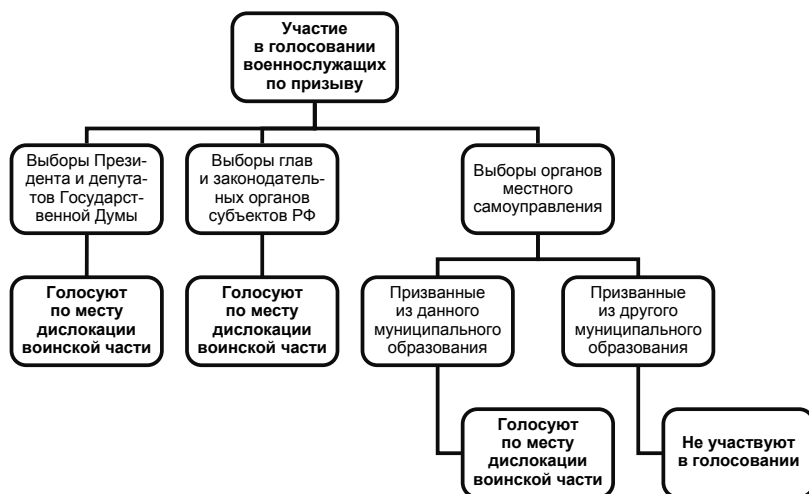


Схема 36. Участие в голосовании военнослужащих по призыву

Как мы видим, на выборах Президента и депутатов Государственной Думы, а также на выборах главы и законодатель-

ных органов субъектов РФ военнослужащие по призыву голосуют по месту дислокации воинской части.

Что же касается их участия в **муниципальных выборах**, то здесь складывается иная правовая ситуация.

На муниципальных выборах военнослужащие, которые призывались из муниципального образования, в котором проводятся выборы, голосуют на избирательных участках по месту дислокации воинской части. Военнослужащие, которые призывались из другого муниципального образования, не участвуют в голосовании.

Эти военнослужащие, таким образом, **лишены** права избирать своих представителей в органы местного самоуправления **на всей** территории Российской Федерации. Такое ограничение избирательных прав военнослужащих по призыву является чрезмерным, потому что приводит к утрате содержания этого права и фактически приводит к поражению военнослужащих в политических правах.

Эти несоразмерные ограничения избирательных прав военнослужащих, как представляется, подлежат отмене путем установления прямого предписания о том, что военнослужащие по призыву обладают активным избирательным правом на выборах всех уровней по месту дислокации воинской части.

1.3.2. Участие студентов в голосовании зависит от их регистрации по месту пребывания и по месту жительства. Рассмотрим этот вопрос на примере Ставропольского государственного аграрного университета.

Все студенты зарегистрированы по месту жительства: одни в Ставрополе, другие в иных населенных пунктах, как на территории Ставропольского края, так и за его пределами. С точки зрения регистрации по месту жительства их можно условно разделить на две группы:

- студенты, зарегистрированные по месту жительства в Ставрополе, где находится университет;
- студенты, зарегистрированные по месту жительства в других населенных пунктах – иногородние студенты, которых условно можно разделить на три группы (схема 37).

Все студенты по общему правилу голосуют по месту жительства, однако имеются особенности применения ценза места жительства по отношению к иногородним студентам (схема 38).

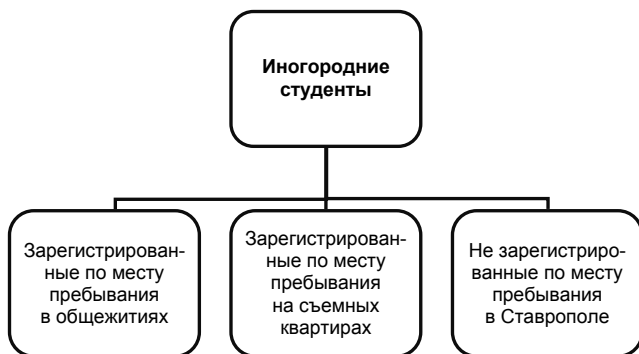


Схема 37. Классификация иногородних студентов в зависимости от их регистрации по месту пребывания

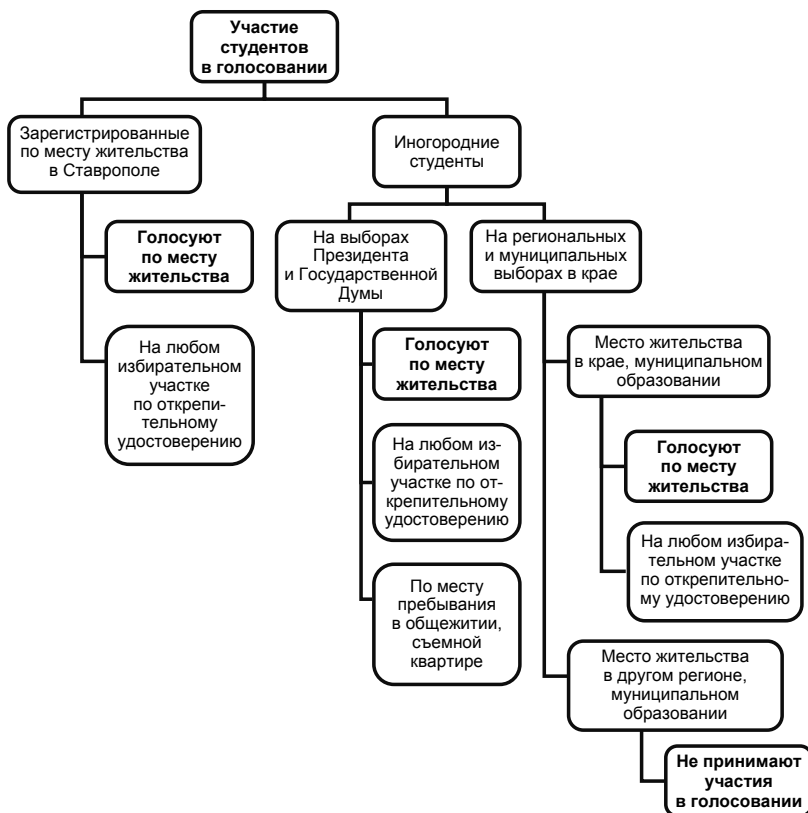


Схема 38. Участие студентов в голосовании

На выборах Президента и депутатов Государственной Думы иногородние студенты вправе проголосовать по месту нахождения общежития или съемной квартиры, если они зарегистрированы там по месту пребывания.

Однако в выборах в региональные органы государственной власти и органы местного самоуправления, которые проходят по месту учебы, иногородние студенты в связи с цензом места жительства не участвуют.

Более того, нередко в связи с удаленностью места их официального проживания от места учебы они **фактически** лишены возможности реализации своего активного избирательного права по выборам в региональные и муниципальные органы власти по месту их официального проживания.

Такое ограничение избирательных прав студентов является чрезмерным, поскольку приводит к утрате содержания этого права и фактически – к поражению их в политических правах.

Наличие двух форм регистрационного учета (по месту жительства и по месту пребывания) создает также возможности для злоупотреблений на местах, когда на основании свидетельства о регистрации по месту пребывания на территории избирательного округа в основные или дополнительные списки избирателей включаются лица, имеющие регистрацию по месту жительства за пределами данного избирательного округа.

По этой причине, как показывает анализ избирательной практики, в отдельных выборах принимали участие иногородние студенты, не обладавшие по действующему законодательству активным избирательным правом на территории муниципального образования, в котором проводились выборы.

Кроме того, имели место случаи, когда граждане, проживавшие за пределами избирательного округа, в массовом порядке регистрировались по месту пребывания на его территории для голосования за определенных кандидатов.

1.4. Недееспособность. Не участвуют в выборах недееспособные граждане, признанные таковыми по решению суда. Это лица, которые вследствие психического расстройства не могут понимать значения своих действий или руководить ими. Признание недееспособным производится в порядке, установленном гражданским процессуальным законодательством.

1.5. Ограничения, связанные с привлечением к юридической ответственности. Основное ограничение в этой области установлено частью 3 статьи 32 Конституции, согласно которому не имеют права избирать и быть избранными граждане, содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда. Отсюда следует, что граждане, находящиеся в следственных изоляторах, изоляторах временного содержания, в отношении которых отсутствует вступивший в силу обвинительный приговор, предусматривающий наказание в виде лишения свободы, имеют право избирать и быть избранными. В целях создания условий для реализации активного избирательного права данной категории граждан в указанных учреждениях образуются избирательные участки.

Федеральным законом № 67-ФЗ установлены дополнительные ограничения *пассивного* избирательного права, связанные с привлечением к юридической ответственности. Не имеют права быть избранными граждане РФ:

- осужденные когда-либо к лишению свободы за совершение тяжких и (или) особо тяжких преступлений, за исключением случаев, когда в соответствии с новым уголовным законом эти деяния не признаются тяжкими или особо тяжкими преступлениями. К ним относятся, например, лица, осужденные когда-либо к лишению свободы за совершение умышленного убийства, изнасилования, разбоя и других тяжких и особо тяжких преступлений;
- осужденные за совершение преступлений экстремистской направленности, предусмотренных Уголовным кодексом РФ, и имеющие на день голосования на выборах неснятую и непогашенную судимость за указанные преступления. К преступлениям экстремистской направленности относятся преступления, совершенные по мотивам политической, идеологической, расовой, национальной или религиозной ненависти или вражды либо по мотивам ненависти или вражды в отношении какой-либо социальной группы;
- подвергнутые административному наказанию за совершение административных правонарушений, предусмотренных статьями 20.3 (Пропаганда и публичное демонстрация нацистской атрибутики или символики) и

20.29 (Производство и распространение экстремистских материалов) Кодекса РФ об административных правонарушениях, если голосование на выборах состоится до окончания срока, в течение которого лицо считается подвергнутым административному наказанию.

2. Равное избирательное право означает, что граждане участвуют в выборах на равных основаниях, реализуя принадлежащие им права избирать и быть избранными (схема 39).

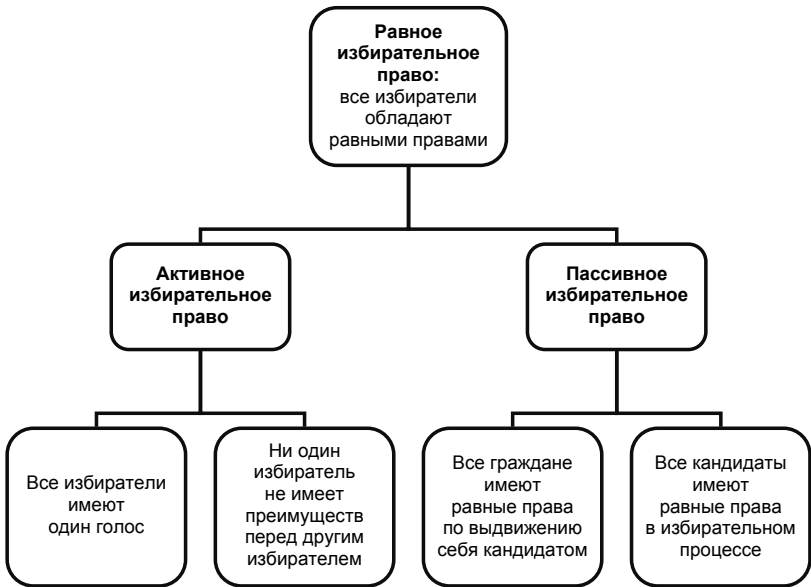


Схема 39. Содержание принципа равного избирательного права

Равное избирательное право означает, что все граждане РФ обладают равными избирательными правами. Данный принцип имеет отношение к осуществлению как активного, так и пассивно-го избирательного права.

При осуществлении активного избирательного права все избиратели, во-первых, имеют один голос. Это обеспечивается включением избирателя не более чем в один список избирателей. Он голосует лично и для получения избирательного бюллетеня предъявляет паспорт, удостоверяющий личность избирателя. В списке избирателей делается отметка о выдаче избирательного бюллетеня.

Во-вторых, ни один избиратель не имеет преимуществ перед другим избирателем. Равное избирательное право предполагает равенство возможностей избирателей по участию в выборах. Например, все имеют одинаковые права агитировать за или против того или иного кандидата, одинаковые права проголосовать вне помещения для голосования и т. п.

При осуществлении пассивного избирательного права равное избирательное право заключается в следующем: во-первых, все граждане РФ имеют равные права по выдвижению себя кандидатом, и, во-вторых, все кандидаты имеют равные права в избирательном процессе.

3. Прямое избирательное право означает, что граждане голосуют на выборах непосредственно. Отсутствует коллегия выборщиков. Каждый избиратель голосует лично, голосование за других избирателей не допускается. Посредством прямого волеизъявления в Российской Федерации проходят все выборы: избираются Президент, депутаты Государственной Думы, руководители субъектов РФ и депутаты законодательных (представительных) органов субъектов РФ, главы муниципальных образований и депутаты представительных органов местного самоуправления.

4. Тайное голосование как принцип избирательного права исключает возможность какого-либо контроля за волеизъявлением гражданина.

Тайное голосование означает следующее: голосование на выборах является тайным, исключая возможность какого-либо контроля за волеизъявлением гражданина. Тайное голосование обеспечивается особой процедурой волеизъявления избирателей, которая во всех нюансах регулируется избирательным законодательством. Один из ключевых моментов этой процедуры – заполнение избирательного бюллетеня в специально предназначенной для такой цели кабине или отдельном помещении для голосования.

5. Свободный и добровольный характер участия граждан в выборах. Свободный и добровольный характер участия граждан в выборах означает следующее: никто не вправе оказывать воздействие на гражданина РФ с целью принудить его к участию или неучастию в выборах либо воспрепятствовать его свободному волеизъявлению.

Ко второй группе принципов российского избирательного права относятся принципы, отражающие организацию и проведение выборов (схема 40).

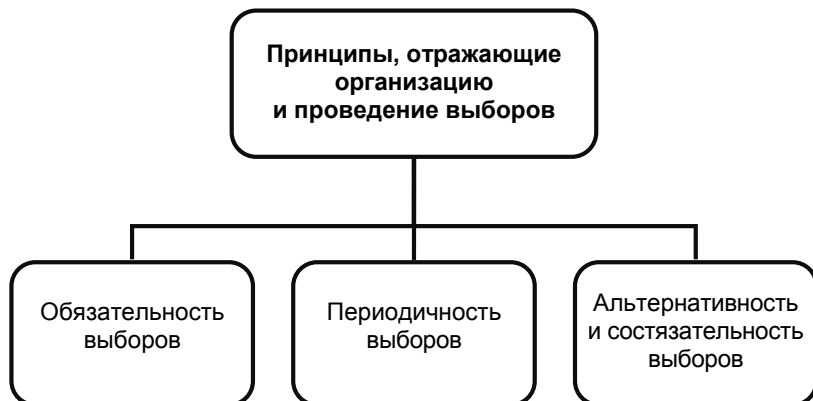


Схема 40. Принципы, отражающие организацию и проведение выборов

Обязательность выборов означает, что выборы органов государственной власти и органов местного самоуправления являются обязательными. Уполномоченные органы и должностные лица обязаны назначить выборы в установленные сроки (схема 41).



Схема 41. Назначение выборов

По общему правилу выборы назначаются уполномоченными органами и должностными лицами в установленные сроки. Если уполномоченные органы и должностные лица в установленные сроки не назначают выборов, их назначает

соответствующая избирательная комиссия. Если избирательная комиссия не назначает выборы, то соответствующий суд общей юрисдикции определяет срок, не позднее которого уполномоченные органы и должностные лица, а в случае их отсутствия – соответствующая избирательная комиссия должны назначить выборы. Порядок назначения различных видов выборов будет изложен при рассмотрении отдельных стадий избирательного процесса.

Периодичность выборов означает, что выборы являются периодическими и проводятся в сроки, обеспечивающие соблюдение сроков полномочий этих органов. Точных критериев разумной периодичности международные избирательные стандарты не устанавливают. Однако практика их применения позволяет говорить о желательности проведения парламентских выборов не реже, чем один раз в пять лет, президентских – не реже, чем один раз в семь лет.

В Российской Федерации срок полномочий Президента составляет 6 лет, Государственной Думы – 5 лет, Губернатора Ставропольского края и Думы Ставропольского края – 5 лет.

Альтернативность и состязательность выборов означает, что избирателю предоставляется право выбора одного из **нескольких** кандидатов.

В Российской Федерации выборы по одной кандидатуре возможны только в двух случаях:

- при повторном голосовании, если во втором туре остается один кандидат (например, на выборах Президента, руководителя субъекта РФ, главы муниципального образования);
- на выборах представительных органов местного самоуправления, если это предусмотрено законом субъекта РФ.

Однако при этом кандидат считается избранным, если за него проголосовало не менее 50 % избирателей, принявших участие в голосовании.

4. Понятие и виды избирательных систем. Под избирательной системой следует понимать совокупность установленных законом правил, по которым итоги голосования избирателей переводятся в результаты выборов. При одних и тех

же итогах голосования результаты выборов могут быть различными в зависимости от используемой избирательной системы.

В Российской Федерации применяются три вида избирательных систем (схема 42).

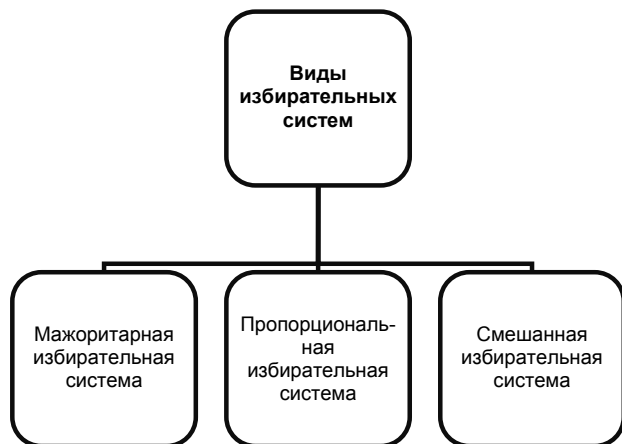


Схема 42. Виды избирательных систем

Суть *мажоритарной системы* заключается в следующем. Территория, на которой проводятся выборы (государство, субъект РФ, муниципальное образование), разбивается на один или несколько избирательных округов (одномандатных или многомандатных), от каждого из которых избирается один или несколько человек.

Если в избирательном округе избирается один человек, это будет одномандатный округ. Если в избирательном округе избирается несколько человек, это будет многомандатный округ.

Максимальное число мандатов, приходящихся на один многомандатный округ, не может превышать пяти. Например, Дума города Пятигорска состоит из 33 депутатов. Выборы депутатов Думы города Пятигорска осуществляются на основе мажоритарной системы по одиннадцати трехмандатным избирательным округам.

Мажоритарная система имеет две разновидности: относительного и абсолютного большинства, что зависит от различных требований к величине необходимого для избрания большинства голосов (схема 43).

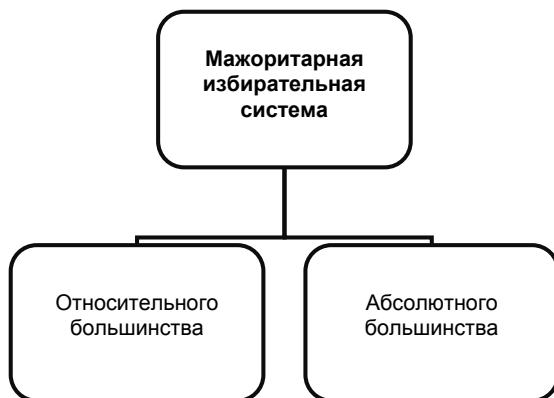


Схема 43. Разновидности мажоритарной избирательной системы

При системе абсолютного большинства избранным считается кандидат, набравший более половины голосов избирателей, принявших участие в голосовании. В Российской Федерации данная система применяется на выборах Президента, руководителей субъектов РФ и глав муниципальных образований.

Система абсолютного большинства создает возможность проведения второго тура голосования, являясь по этой причине многозатратной и допускающей политический торг во втором туре. Примером могут служить выборы Президента в 1996 году.

Победителями первого тура стали Б. Н. Ельцин (35,28 %) и Г. А. Зюганов (32,03 %). Разрыв между ними был незначительным – всего лишь три с небольшим процента. Третье место в первом туре занял генерал А. И. Лебедь, набравший 14,52 %. Очевидно, что без голосов электората генерала А. И. Лебеда ни один из кандидатов победить во втором туре не мог. Б. Н. Ельцин предложил генералу А. И. Лебедю пост секретаря Совета Безопасности. В этой связи генерал А. И. Лебедь призвал своих сторонников голосовать за Б. Н. Ельцина, который и победил во втором туре, набрав 53,82 %.

При системе относительного большинства избранным считается кандидат, набравший наибольшее число голосов по отношению к другим кандидатам. В Российской Федерации данная система применяется на выборах депутатов законодательных (пред-

ставительных) органов субъектов РФ и депутатов представительных органов местного самоуправления.

Мажоритарная избирательная система относительного большинства имеет свои достоинства и недостатки.

Основными ее достоинствами являются учет мнения большинства избирателей при формировании органов государственной власти, а также персонификация избранного депутата, которая заключается в том, что избиратели голосуют за конкретного кандидата со всеми его позитивными и негативными личностными особенностями.

Основные ее недостатки – то, что при распределении депутатских мандатов не учитываются голоса, поданные за других, не победивших кандидатов, и по этой причине распределение депутатских мандатов не отражает реального соотношения политических сил в стране.

Проиллюстрируем эти недостатки на примере гипотетической ситуации, которая в разных числовых выражениях нередко встречается в избирательной практике. Предположим, что на выборах в представительный орган местного самоуправления по одномандатному избирательному округу баллотировалось 5 кандидатов от различных политических партий (схема 44).

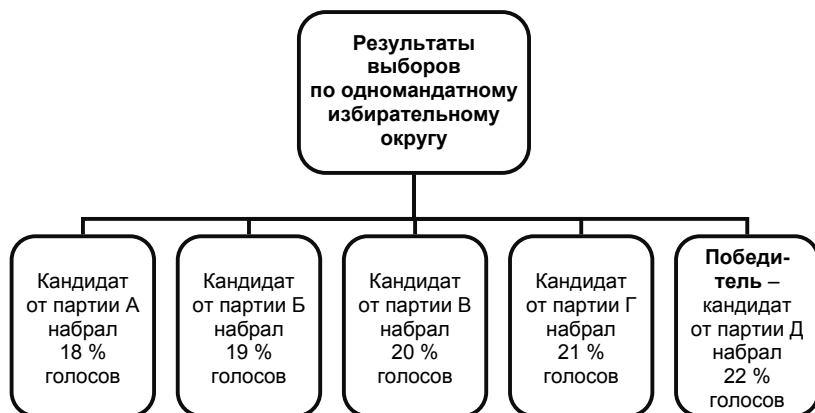


Схема 44. Гипотетическая ситуация выборов по мажоритарной избирательной системе в одномандатном избирательном округе

В рассматриваемой ситуации депутатский мандат достался кандидату Д, против которого проголосовало абсолютное боль-

шинство (78 %) избирателей, т. е. он был избран абсолютным меньшинством (22 %) избирателей. При этом голоса избирателей, проголосовавших за других кандидатов, вообще «пропали» и не были учтены при распределении депутатских мандатов. Таким образом, результаты голосования не получили своего адекватного отражения при распределении депутатских мест между политическими партиями и 78 % избирателей оказались не представленными в представительном органе местного самоуправления.

В связи с указанными недостатками мажоритарной избирательной системы широкое распространение получил второй вид избирательной системы – пропорциональная избирательная система.

Суть *пропорциональной избирательной системы* заключается в следующем. Избиратели голосуют не за конкретных кандидатов, а за списки кандидатов, выдвинутых политическими партиями. Каждая партия получает количество депутатских мандатов, *пропорционально* числу голосов, поданных за список. В распределении депутатских мандатов принимают участие только те партии, которые преодолели установленный законом заградительный барьер: при выборах в Государственную Думу – 7 % (с 1 января 2013 года – 5 %), при выборах в законодательные (представительные) органы субъектов РФ и представительные органы местного самоуправления в размере, определяемом законами субъектов РФ.

Рассмотрим изложенную выше ситуацию с теми же итогами голосования, но при использовании пропорциональной избирательной системы. Предположим, что на выборах в представительный орган местного самоуправления по пропорциональной избирательной системе выдвинуты 5 списков кандидатов от различных политических партий. Как видно из схемы 45, результаты выборов оказываются совершенно иными, чем при использовании мажоритарной избирательной системы: отсутствуют «пропавшие» голоса, каждая партия получает количество депутатских мест пропорционально числу голосов, поданных за свой список кандидатов.

В Российской Федерации пропорциональная избирательная система введена на выборах всех уровней: весь состав Государственной Думы, не менее половины региональных парламентов, а также не менее половины представительных органов

муниципальных районов и городских округов с численностью 20 и более депутатов избирается по партийным спискам.

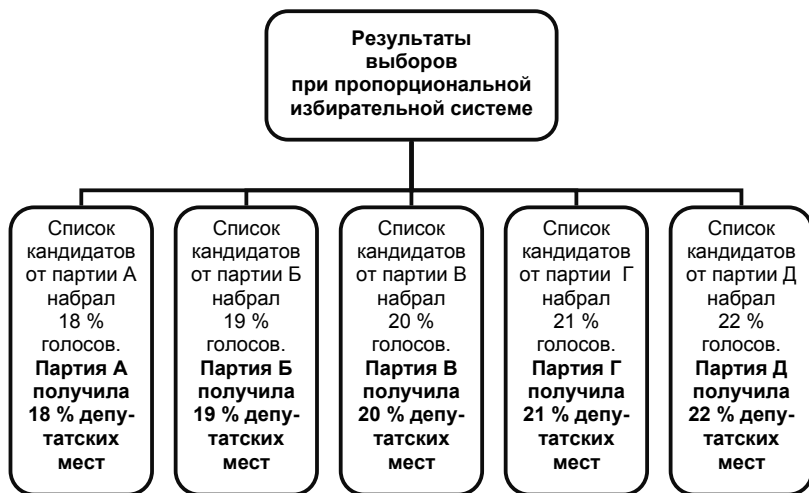


Схема 45. Гипотетическая ситуация выборов по пропорциональной избирательной системе

Возьмем, к примеру, выборы в Думу Ставропольского края. 50 % общего числа депутатов избираются по единому избирательному округу, пропорционально числу голосов, поданных за списки кандидатов, выдвинутых политическими партиями, остальные избираются по одномандатным округам. Такая избирательная система называется смешанной избирательной системой – мажоритарно-пропорциональной. Число депутатов, избираемых по партийным спискам и по одномандатным избирательным округам, устанавливается конституцией (уставом) субъекта РФ.

Так как согласно федеральному законодательству не менее 50 % депутатских мест должно формироваться по партийным спискам, то их может быть от 50 до 100 %. В Ставропольском крае – из 50 депутатов половина сформирована по партийным спискам, а половина – по мажоритарной системе. В Москве – из 35 депутатов 20 формируются по партийным спискам, а 15 – по мажоритарной системе. В Санкт-Петербурге – все 50 депутатов избираются по партийным спискам.

Пропорциональная избирательная система также не свободна от недостатков. Рассмотрим их на примере выборов депутатов Государственной Думы РФ.

При использовании пропорциональной избирательной системы граждане РФ, обладающие пассивным избирательным правом, могут быть выдвинуты кандидатами *только в составе списков кандидатов, внесенных политическими партиями.*

Тем самым на выборах, являющихся *высшим непосредственным* выражением власти народа, введено *опосредующее* звено – политические партии. При этом они оказываются единственными субъектами, обладающими правом выдвигать своих представителей в выборные органы публичной власти, а подавляющая часть граждан РФ, которые не являются членами существующих политических партий и не разделяют их идей, *лишены конституционной возможности непосредственного выражения своей воли путем выдвижения кандидатов на выборах с применением пропорциональной избирательной системы.*

Объективности ради надо отметить, что пунктом 1 статьи 37 Федерального закона от 18 мая 2005 года № 51-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 51-ФЗ) установлено, что каждый гражданин РФ, обладающий пассивным избирательным правом и не являющийся членом политической партии, вправе обратиться в любое региональное отделение политической партии с предложением включить его в федеральный список кандидатов, выдвигаемый этой политической партией. В случае поддержки его кандидатуры не менее чем десятью членами политической партии, которые состоят в данном региональном отделении, она должна быть рассмотрена на конференции (общем собрании) регионального отделения политической партии при решении вопросов, связанных с участием политической партии в выборах.

С. А. Авакьян, называя эти нормы «забавными правилами», обоснованно отмечает, что «рассмотреть еще не значит поддержать и включить в федеральный список»²⁸. По мнению

²⁸ Авакьян С. А. // Размышления конституционалиста : избранные статьи. М., 2010. С. 379.

В. Е. Чиркина, «отсечение независимых кандидатов» является минусом пропорциональной избирательной системы: «Им оставляют лишь возможность «проситься» в тот или иной партийный список. Но они могут не захотеть проситься, они ведь по какой-то причине не вступают в партию. Да и куда поместят их партии в этом списке? На 200-е, 300-е места. Шансов у них все равно не будет»²⁹. Очевидно, что такая псевдодемократическая атрибутика не создает реальных условий для непосредственного выражения воли граждан РФ при выдвижении кандидатов, как это возможно, например, в рамках мажоритарной избирательной системы.

По мнению М. Дюверже, при использовании пропорциональной избирательной системы «речь не идет больше о диалоге между избирателем и избранным, нацией и парламентом: между ними стоит третий, что радикально меняет природу их отношений. Прежде чем быть избранным своими избирателями, депутат избирается партией: избиратели же всего лишь ратифицируют этот выбор»³⁰.

Преодоление указанного недостатка российской избирательной модели возможно, как это предлагается в научной литературе, путем признания избирательными объединениями наряду с политическими партиями инициативных групп граждан с предоставлением им права выдвигать списки кандидатов, поддержанные определенным количеством подписей избирателей³¹. Такая избирательная модель применяется, например, в Польше, где выдвигать списки кандидатов на выборах депутатов Сейма имеют право политические партии и группы избирателей. Граждане, обладающие активным избирательным правом, числом не менее 15 человек, могут создать избирательное объединение. После того, как они соберут, по крайней мере, 1000 подписей избирателей, которые под-

²⁹ Чиркин В. Е. Избирательная система России в контексте международного опыта // Российские выборы в контексте международных избирательных стандартов : материалы Междунар. конф. / под ред. А. В. Иванченко и А. Е. Любарева. М., 2006. С. 243.

³⁰ Дюверже М. Политические партии : пер. с франц. М., 2002. С. 428–429.

³¹ Чиркин В. Е. Указ. соч. С. 244; Котегова М. А. Пропорциональная избирательная система: российский и зарубежный опыт : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007. С. 183.

держивают учреждение этого объединения, уполномоченное лицо информирует государственную избирательную комиссию о его создании ³².

Частичная компенсация указанного недостатка осуществляется путем законодательной институционализации «праймериз», что обеспечит возможность непосредственного участия рядовых партийцев и партийного электората в формировании списка кандидатов.

Рассмотрим теперь порядок выдвижения кандидатов при использовании пропорциональной избирательной системы на предмет соответствия принципу равного избирательного права.

В Постановлении Конституционного Суда РФ от 7 июля 2011 года № 15-П была сформулирована следующая правовая позиция по этому вопросу. То обстоятельство, что беспартийные граждане в случае применения на выборах пропорциональной избирательной системы не обладают правом самовыдвижения, не ставит их в неравное положение с гражданами, являющимися членами политических партий, которые в таком случае также не обладают правом самовыдвижения. При пропорциональной избирательной системе за всеми гражданами – как беспартийными, так и членами политических партий – признается право в установленном законом порядке инициировать включение своей кандидатуры в список кандидатов ³³.

Вывод Конституционного Суда о соблюдении принципа равенства при выдвижении списка кандидатов представляется необоснованным хотя бы потому, что вряд ли политическая партия будет выдвигать человека, который не разделяет ее программных положений. По данным исследования, проведенного Всероссийским центром изучения общественного мнения 7 января 2012 года, **23 % населения не разделяли взгляды ни одной из политических партий, и вряд ли они могли быть выдвинуты зарегистрированными тогда партиями** ³⁴. Так что пропорциональная избирательная система

³² Котегова М. А. Указ. соч. С. 68–69.

³³ Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 29. Ст. 4557.

³⁴ URL: [http:// www.wciom.ru](http://www.wciom.ru)

ставит граждан РФ в *неравное положение* при включении в списки кандидатов в зависимости от их партийной принадлежности и политических взглядов, хотя согласно части 2 статьи 19 Конституции государство гарантирует равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от убеждений и принадлежности к общественным объединениям.

Преодоление этого недостатка возможно, как отмечалось выше, путем признания избирательными объединениями наряду с политическими партиями инициативных групп граждан с предоставлением им права выдвигать списки кандидатов, поддержанные определенным количеством подписей избирателей.

Наличие заградительного барьера также является недостатком пропорциональной избирательной системы, поскольку приводит к искажению народного волеизъявления при определении результатов выборов. Во-первых, воля граждан, голосовавших за партийные списки, набравшие менее величины заградительного барьера, не получает своего отражения при распределении депутатских мандатов. Во-вторых, количество депутатских мандатов, полученных победившими партиями, не отражает их реальную поддержку населением страны. В результате возникает феномен «пропавших голосов» и уменьшается представительность парламента.

Рассмотрим, как повлиял заградительный барьер на результаты выборов в Государственную Думу 4 декабря 2011 года.

Согласно данным Центральной избирательной комиссии РФ³⁵ на выборах депутатов Государственной Думы 4 декабря 2011 года за списки кандидатов, допущенных к распределению депутатских мандатов, было подано 93,42 % голосов от числа избирателей, принявших участие в голосовании. За списки кандидатов от трех политических партий, не прошедших в Государственную Думу, проголосовали 3 284 328 человек (5 % голосов), которые, таким образом, не получили своего представительства в Государственной Думе, в связи с чем победившие партии получили на 5 % депутатских мест больше их действительной электоральной поддержки, что составляет 22 депутатских мандата. На этих выборах наи-

³⁵ URL: <http://www.cikrf.ru>

большее количество депутатских мандатов, не обеспеченных электоральной поддержкой, досталось «Единой России», за которую было подано 49,32 % голосов, а в парламенте ей досталось 52,88 % мест. Таким образом, «Единая Россия» получила на 3,56 % мандатов больше ее действительной электоральной поддержки.

На первый взгляд, такое отклонение весьма незначительно – всего лишь 16 депутатских мест, тем не менее оно привело к доминированию «Единой России» в Государственной Думе, хотя ее поддержали менее 50 % избирателей. В результате у фракции «Единой России» возникло (не обеспеченное электоральной поддержкой) формальное право принимать без учета мнений других политических партий федеральные законы, по которым придется жить всему населению нашей страны. При отсутствии заградительного барьера эти места достались бы другим партиям, не допущенным к распределению депутатских мандатов, в связи с чем принятие федеральных законов представляло бы собой не монопольное решение одной партии, а поиск взаимного согласия между всеми политическими силами, представленными в Государственной Думе и отражающими интересы различных социальных групп российского общества.

Таким образом, наличие заградительного барьера, искажая народное представительство, может коренным образом изменить соотношение политических сил в парламенте и, как следствие, определить иной вектор социально-экономического развития страны в результате принятия тех или иных федеральных законов.

Устранить искажение народного волеизъявления при определении результатов выборов необходимо, на мой взгляд, не путем снижения величины заградительного барьера, а его полной отменой, что позволит кардинальным образом увеличить репрезентативность представительных органов публичной власти.

Таким образом, пропорциональная избирательная система по своей сути направлена на адекватное представление в парламенте различных социальных групп общества, однако российский ее вариант по ряду параметров противоречит принципам избирательного права и в этой связи нуждается в корректировке.

5. Регистрация и учет избирателей. В Российской Федерации создана единая государственная система регистрации и учета избирателей, которая представляет собой комплекс мер по сбору, систематизации и использованию сведений об избирателях.

Регистрации и учету подлежат все лица, которые обладают активным избирательным правом в Российской Федерации. Регистрация и учет избирателей состоит из следующих действий:

- включение граждан в число избирателей;
- внесение изменений в сведения об избирателях;
- исключение граждан из числа избирателей.

Первым исходным звеном государственной системы регистрации и учета избирателей **является муниципальное образование: городской округ и муниципальный район.** Именно здесь осуществляется учет избирателей, проживающих в данном муниципальном образовании.

Напомним, что активным избирательным правом на территории конкретного муниципального образования обладают граждане РФ, достигшие 18 лет, не признанные по судебному решению недееспособными, не отбывающие наказание в местах лишения свободы по приговору суда, имеющие регистрацию по месту жительства на территории данного муниципального образования.

Таким образом, на территории муниципального образования учет избирателей ведется исключительно по месту жительства, **потому что граждане РФ обладают активным избирательным правом по месту своего жительства.**

Гражданин включается в число избирателей в связи:

- с достижением возраста 18 лет;
- с регистрацией гражданина, достигшего возраста 18 лет, по месту жительства на этой территории;
- с вступлением в силу решения суда о признании дееспособным гражданина, ранее признанного судом недееспособным.

Гражданин исключается из числа избирателей в связи:

- со снятием с регистрационного учета по месту жительства;
- с призывом гражданина на военную службу;
- отбыванием наказания в виде лишения свободы по приговору суда;

- вступлением в силу решения суда о признании недееспособным;
- прекращением гражданства Российской Федерации;
- смертью или объявлением решением суда умершим.

Учет избирателей, проживающих на территории муниципального образования, за исключением территории расположения воинских частей, осуществляется *главой администрации муниципального района, городского округа*.

Таким образом, у главы администрации муниципального района, городского округа должна постоянно накапливаться информация об избирателях, проживающих на данной территории. В этих целях все органы, которые обладают необходимой информацией, не реже одного раза в месяц направляют ее главе местной администрации (схема 46).

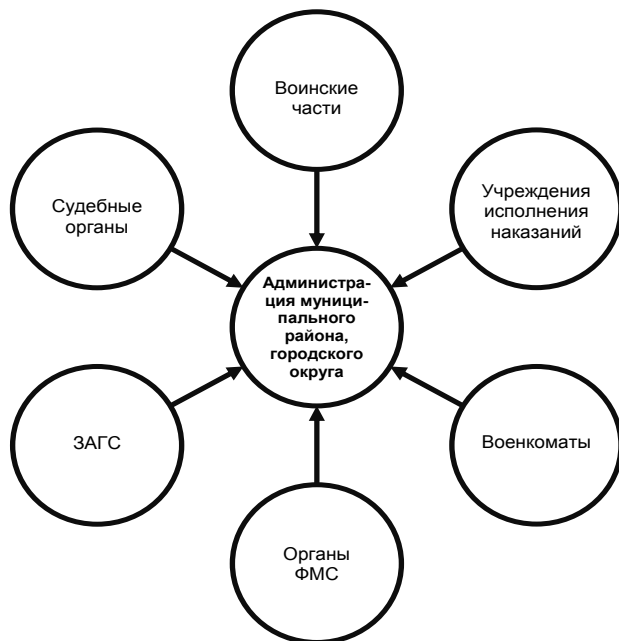


Схема 46. Организация регистрации и учета избирателей в муниципальном районе, городском округе

Во-первых, органы федеральной миграционной службы представляют сведения о фактах:

- выдачи и замены паспорта;

- регистрации и снятия с регистрационного учета по месту жительства граждан.

Во-вторых, органы записи актов гражданского состояния представляют сведения о фактах регистрации смерти граждан, в том числе в связи с решением суда об объявлении гражданина умершим.

В-третьих, органы, осуществляющие воинский учет, представляют сведения о гражданах, призванных на военную службу и поступивших в военные учебные заведения, которые исключаются из числа избирателей на территории данного муниципального образования.

В-четвертых, учреждения исполнения наказаний представляют сведения о совершеннолетних гражданах, поступивших отбывать наказание в виде лишения свободы по приговору суда, и о гражданах, достигших 18-летнего возраста в период отбывания наказания, главе местной администрации по месту жительства гражданина до его осуждения.

В-пятых, суд, приняв решение о признании гражданина недееспособным, а также решение о признании дееспособным гражданина, ранее признанного судом недееспособным, сообщает о принятом решении главе местной администрации по месту жительства гражданина.

Все сведения об избирателях обобщаются главой администрации муниципального района, городского округа и не реже чем один раз в месяц передаются в избирательную комиссию субъекта РФ для формирования и ведения Регистра избирателей субъекта РФ.

Учет избирателей – военнослужащих, членов их семей и других избирателей, проживающих в пределах расположения воинских частей, как на территории Российской Федерации, так и за ее пределами, осуществляется командиром воинской части.

Однако сведения о численности зарегистрированных избирателей, проживающих в пределах расположения воинской части, находящейся на территории Российской Федерации, по состоянию на 1 января и 1 июля, представляются командиром воинской части главе местной администрации, на территории которого расположена воинская часть.

Регистрация и установление численности избирателей в Российской Федерации осуществляется по состоянию на 1 января и 1 июля каждого года (схема 47).

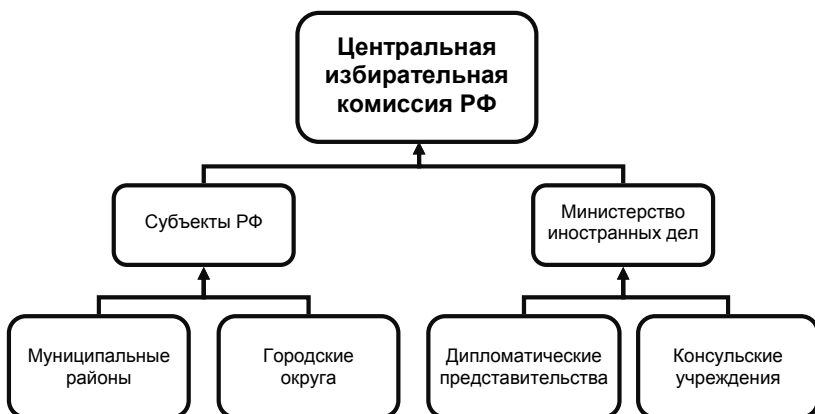


Схема 47. Регистрация и установление численности избирателей в Российской Федерации

Глава местной администрации устанавливает численность избирателей, зарегистрированных на территории муниципального образования по состоянию на 1 января и 1 июля, и направляет в избирательную комиссию субъекта РФ указанные сведения.

Высшее должностное лицо субъекта РФ и председатель избирательной комиссии субъекта РФ на основании представленных главами местных администраций сведений устанавливают численность избирателей, зарегистрированных на территории субъекта РФ по состоянию на 1 января и 1 июля, подписывают и направляют сведения о численности избирателей, зарегистрированных на территории субъекта РФ, в ЦИК РФ.

Учет избирателей, проживающих за пределами Российской Федерации или находящихся в длительных заграничных командировках (не менее трех месяцев), за исключением мест расположения российских воинских частей, осуществляется руководителем соответствующего дипломатического представительства или консульского учреждения Российской Федерации.

Учет избирателей, проживающих за пределами Российской Федерации в местах расположения российских воинских частей, осуществляется командирами воинских частей.

Однако сведения о численности избирателей, проживающих в пределах расположения воинской части, находящейся за пределами территории Российской Федерации, по состоянию на 1 января и 1 июля, направляются командиром воинской

части руководителю соответствующего дипломатического представительства или консульского учреждения Российской Федерации.

Руководитель дипломатического представительства или консульского учреждения устанавливает численность избирателей, зарегистрированных на территории соответствующего консульского округа по состоянию на 1 января и 1 июля, и направляет в Министерство иностранных дел РФ.

Министерство иностранных дел на основании представленных сведений устанавливает численность избирателей, зарегистрированных за пределами Российской Федерации по состоянию на 1 января и 1 июля, подписывает и направляет в ЦИК РФ сведения о численности избирателей, зарегистрированных за пределами Российской Федерации.

Не позднее **10 февраля** и **10 августа** каждого года ЦИК РФ на основании сведений, представленных высшими должностными лицами (руководителями высших исполнительных органов государственной власти) субъекта Российской Федерации и председателями избирательных комиссий субъектов РФ, а также Министерством иностранных дел РФ, устанавливает общую численность избирателей Российской Федерации по состоянию на 1 января и 1 июля.

Сведения об общей численности избирателей Российской Федерации публикуются в журнале «Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации» и размещаются на сайте ЦИК РФ в сети Интернет.

Общая численность избирателей Российской Федерации по состоянию на 1 июля 2012 года составляет **110 494 008 человек**.

6. Избирательные комиссии. Избирательные комиссии – это государственные или общественные органы, целями которых являются:

- обеспечение реализации и защиты избирательных прав граждан РФ;
- осуществление подготовки и проведения выборов в Российской Федерации;

- рассмотрение обращений о нарушении законодательства о выборах, проведение проверок и принятие соответствующих мер;
- обеспечение избирателей информацией о сроках и порядке осуществления избирательных действий, о ходе избирательных кампаний, о кандидатах и избирательных объединениях.

В Российской Федерации сформирована целостная система избирательных комиссий, состоящая из различных видов избирательных комиссий (схема 48).



Схема 48. Виды избирательных комиссий

Одни избирательные комиссии действуют на постоянной основе, другие создаются на период выборов.

К избирательным комиссиям, действующим на постоянной основе, относятся:

- Центральная избирательная комиссия РФ (ЦИК РФ);
- избирательные комиссии субъектов РФ;
- территориальные избирательные комиссии;
- избирательные комиссии муниципальных образований.

К избирательным комиссиям, создаваемым на период выборов, относятся:

- окружные избирательные комиссии;
- участковые избирательные комиссии.

Рассмотрим кратко особенности каждой из перечисленных комиссий.

6.1. Центральная избирательная комиссия РФ – это главная избирательная комиссия страны, которая действует на постоянной основе и является юридическим лицом. Срок ее полномочий составляет пять лет. Центральная избирательная комиссия состоит из 15 членов (схема 49).



Схема 49. Состав Центральной избирательной комиссии РФ

Пять членов ЦИК РФ назначаются *Государственной Думой* из числа кандидатур, предложенных фракциями, иными депутатскими объединениями в Государственной Думе, а также депутатами Государственной Думы. *Пять* членов ЦИК РФ назначаются *Советом Федерации* из числа кандидатур, предложенных законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов РФ и высшими должностными лицами субъектов РФ. *Пять* членов ЦИК РФ назначаются *Президентом*.

Члены ЦИК РФ должны иметь высшее профессиональное образование.

ЦИК РФ – это руководящий, организаторский, нормативно-методический и контрольный центр для всех избирательных кампаний в нашей стране, который:

- руководит деятельностью всех других избирательных комиссий;
- осуществляет контроль за соблюдением избирательных прав граждан;
- непосредственно организует проведение выборов в федеральные органы государственной власти;

- распределяет выделенные из федерального бюджета средства на проведение выборов, контролирует их целевое использование;
- оказывает правовую, методическую, организационно-техническую помощь избирательным комиссиям, рассматривает жалобы, заявления на работу нижестоящих избирательных комиссий;
- издает инструкции по вопросам применения избирательного законодательства, обязательные для всех избирательных комиссий.

6.2. Избирательные комиссии субъектов РФ являются государственными органами субъектов РФ, обладающими многими аналогичными с ЦИК РФ полномочиями, но на территории субъекта РФ. Избирательные комиссии субъектов РФ:

- осуществляют на территории субъекта РФ контроль за соблюдением избирательных прав граждан РФ;
- организуют подготовку и проведение выборов в законодательные (представительные) органы субъектов РФ, участвуют в организации выборов в федеральные органы государственной власти на территории субъекта РФ;
- осуществляют на территории субъекта РФ меры по организации финансирования подготовки и проведения выборов в органы государственной власти субъекта РФ, распределяют выделенные из федерального бюджета, бюджета субъекта РФ средства на финансовое обеспечение подготовки и проведения выборов, контролируют целевое использование указанных средств;
- оказывают правовую, методическую, организационно-техническую помощь нижестоящим комиссиям;
- рассматривают жалобы и заявления на решения и действия нижестоящих комиссий и принимают по ним мотивированные решения.

Избирательные комиссии субъектов РФ действуют на постоянной основе и являются юридическими лицами. Срок полномочий избирательных комиссий субъектов РФ составляет пять лет.

Число членов избирательной комиссии субъекта РФ с правом решающего голоса устанавливается конституцией (уставом), законом субъекта РФ и не может быть менее 10 и более 14. Избирательная комиссия Ставропольского края, к примеру, состоит из 14 человек (схема 50).

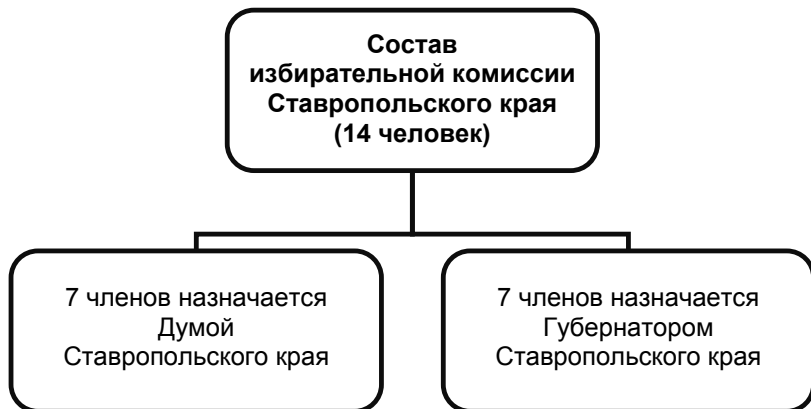


Схема 50. Состав избирательной комиссии Ставропольского края

Избирательные комиссии субъектов РФ, избирательные комиссии муниципальных образований, окружные избирательные комиссии, территориальные, участковые комиссии формируются на основе предложений политических партий, имеющих своих депутатов в Государственной Думе, законодательном (представительном) органе государственной власти соответствующего субъекта РФ.

Формирование избирательной комиссии Ставропольского края осуществляется Думой Ставропольского края и Губернатором Ставропольского края на основе этих предложений, а также предложений представительных органов муниципальных образований, избирательной комиссии Ставропольского края предыдущего состава, Центральной избирательной комиссии РФ.

Дума Ставропольского края и Губернатор Ставропольского края обязаны назначить не менее половины от назначаемого ими числа членов избирательной комиссии Ставропольского края на основе поступивших предложений от политических партий, имеющих своих депутатов в Государственной Думе и Думе Ставропольского края.

6.3. Территориальные избирательные комиссии действуют на постоянной основе, формируются на территории городов, районов в городах, муниципальных районов, участвуют в организации федеральных и региональных выборов на соответствующей

территории. Территориальные комиссии формируются избирательной комиссией субъекта РФ в количестве 5–14 членов с правом решающего голоса, срок их полномочий составляет 5 лет.

6.4. Избирательные комиссии муниципальных образований действуют на постоянной основе, организуют подготовку и проведение выборов в органы местного самоуправления.

Срок полномочий избирательной комиссии муниципального образования составляет 5 лет. Число членов избирательной комиссии муниципального образования устанавливается уставом муниципального образования.

Избирательные комиссии муниципальных образований формируются представительными органами муниципальных образований:

- в поселениях – в количестве 6, 8 или 10 членов с правом решающего голоса;
- в муниципальных районах – в количестве 8 членов с правом решающего голоса;
- в городских округах – 10 членов с правом решающего голоса.

6.5. Окружные избирательные комиссии образуются при проведении выборов в органы государственной власти субъекта РФ, органы местного самоуправления, организуют проведение выборов и определяют их результаты в соответствующем избирательном округе. Число членов окружных избирательных комиссий с правом решающего голоса устанавливается законом субъекта РФ. Формирование **окружной избирательной комиссии** осуществляется вышестоящей избирательной комиссией.

Срок полномочий окружных избирательных комиссий истекает через два месяца со дня официального опубликования результатов выборов, если в вышестоящую комиссию не поступили жалобы (заявления) на действия (бездействие) данной комиссии, в результате которых был нарушен порядок подсчета голосов, либо если по данным фактам не ведется судебное разбирательство. В случае обжалования итогов голосования на территории избирательного округа или результатов выборов полномочия окружной избирательной комиссии прекращаются со дня принятия вышестоящей комиссией решения либо со дня вступления в законную силу судебного решения по жалобе (заявлению).

6.6. Участковые избирательные комиссии формируются в период избирательной кампании на территориях избирательных участков при проведении выборов любого уровня, организуют голосование и подсчет голосов избирателей. Число членов участковых избирательных комиссий с правом решающего голоса устанавливается законом.

Формирование **участковой избирательной комиссии** осуществляется вышестоящей избирательной комиссией. Срок ее полномочий истекает через 10 дней со дня официального опубликования результатов выборов.

7. Основные стадии избирательного процесса.

Избирательный процесс состоит из ряда последовательных и взаимосвязанных стадий, каждая из которых имеет свое назначение в процессуальном режиме электоральных отношений (схема 51).

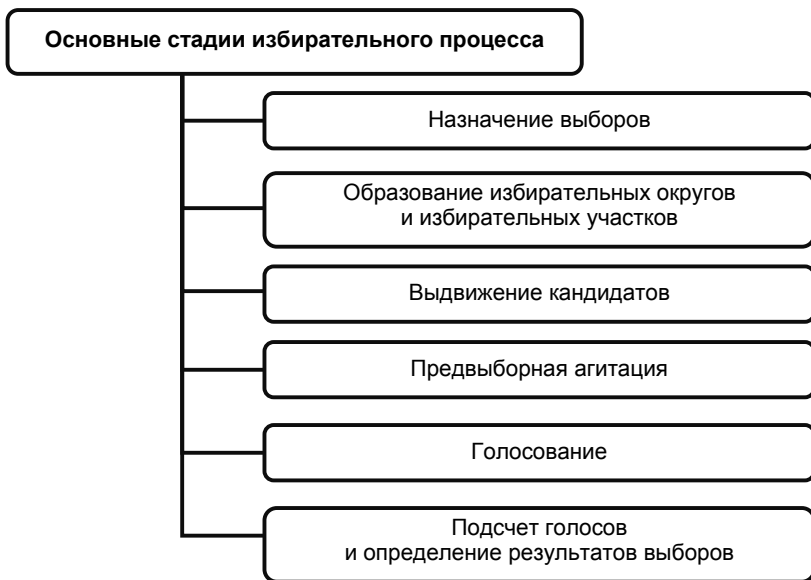


Схема 51. Основные стадии избирательного процесса

7.1. Первой стадией избирательного процесса является назначение выборов, которое осуществляется путем принятия нормативного правового акта, определяющего день голосования.

Голосование на выборах может быть назначено только на воскресенье. Не допускается назначение голосования на нерабочий праздничный день и на предшествующий ему день, на день, следующий за нерабочим праздничным днем, а также на воскресенье, которое в установленном порядке объявлено рабочим днем.

День голосования на выборах в федеральные органы государственной власти определяется в соответствии с федеральным законом. Днями голосования на выборах в органы государственной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления до 1 января 2013 года являлись второе воскресенье марта или второе воскресенье октября года, в котором истекали сроки полномочий указанных органов или депутатов указанных органов.

С 1 января 2013 года установлен единый день голосования в органы государственной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления – второе воскресенье сентября года, в котором истекает срок их полномочий, а в год проведения выборов депутатов Государственной Думы – день голосования на данных выборах. При этом предусмотрено, что, если выборы в орган государственной власти субъекта РФ или орган местного самоуправления проводились в иной, чем второе воскресенье сентября, день, последующие выборы проводятся во второе воскресенье сентября года, в котором истекает срок полномочий этого органа, а срок полномочий органа соответственно продлевается или сокращается.

Назначение выборов имеет свои особенности в зависимости от вида выборов.

Порядок назначения выборов Президента РФ показан на схеме 52.

Так, в 2008 году выборы Президента, который избирался на 4 года, состоялись 2 марта, поэтому следующие выборы должны были состояться 11 марта 2012 года. Однако Постановлением Правительства были перенесены выходные дни с воскресенья 11 марта на пятницу 9 марта, т. е. воскресенье 11 марта 2012 года было объявлено рабочим днем. По этой причине выборы были назначены на предшествующее воскресенье – 4 марта 2012 года.

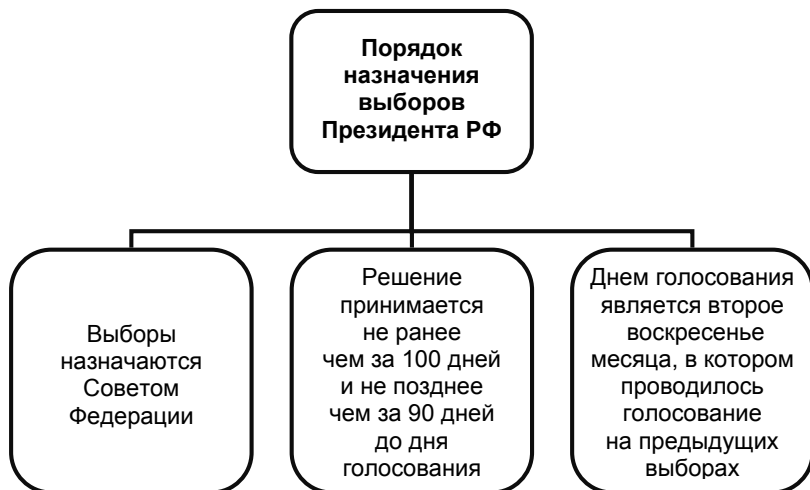


Схема 52. Порядок назначения выборов Президента РФ

Порядок назначения выборов депутатов Государственной Думы показан на схеме 53.

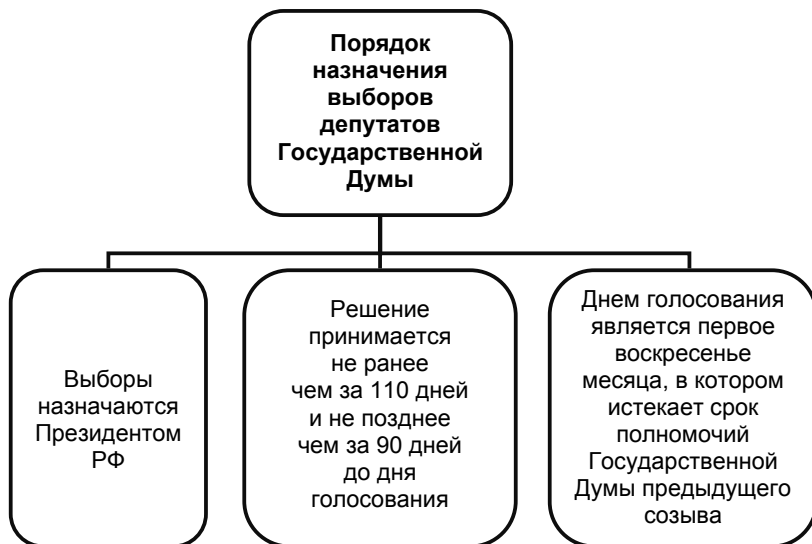


Схема 53. Порядок назначения выборов депутатов Государственной Думы

Так, выборы депутатов Государственной Думы пятого созыва, которые избирались на 4 года, состоялись 2 декабря 2007 года, поэтому следующие выборы Государственной Думы прошли 4 декабря 2011 года.

Порядок назначения выборов в органы государственной власти субъектов РФ показан на схеме 54.



Схема 54. Порядок назначения выборов в органы государственной власти субъектов РФ

Порядок назначения выборов в органы местного самоуправления показан на схеме 55.

7.2. Рассмотрим следующую стадию избирательного процесса – образование избирательных округов и избирательных участков. Для проведения выборов образуются одномандатные или многомандатные избирательные округа либо определяется единый избирательный округ.

Одномандатные или многомандатные избирательные округа образуются на основании данных о численности избирателей, зарегистрированных на соответствующей территории.

Схема избирательных округов утверждается соответствующим законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ или представительным органом муниципального образования.

Избирательные округа должны образовываться в соответствии со следующими требованиями:

- соблюдается примерное равенство одномандатных избирательных округов по числу избирателей с допустимым отклонением от средней нормы представительства избирателей **не более чем на 10 %**, а в труднодоступных или отдаленных местностях – **не более чем на 30 %**;
- избирательный округ должен составлять единую территорию, не допускается образование избирательного округа из территорий, не граничащих между собой, за исключением анклавных территорий.

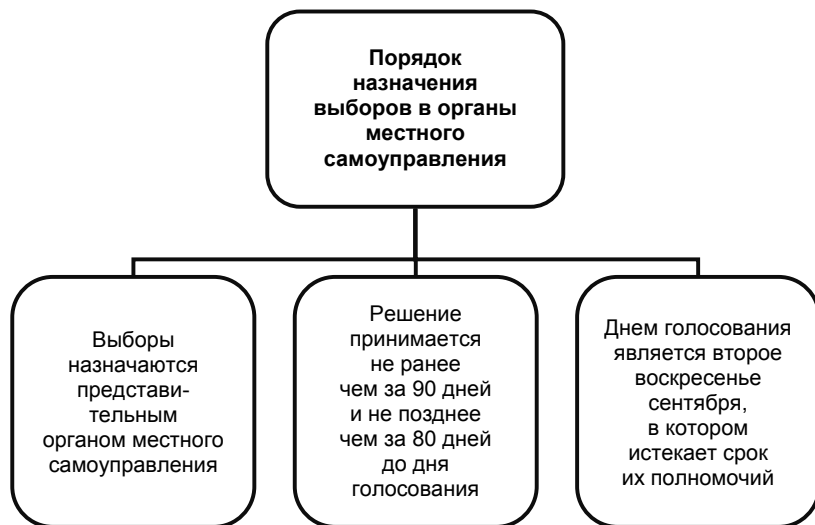


Схема 55. Порядок назначения выборов в органы местного самоуправления

Посмотрим, как соблюдались эти требования на выборах депутатов Думы Ставропольского края четвертого созыва 11 марта 2007 года.

Средняя норма представительства избирателей – 75 025 человек. Допустимое отклонение от средней нормы в 10 % составляет 7 502. Тем самым количество избирателей в одном округе должно быть **не менее 67 523** и **не более 82 527** избирателей.

Однако в двух избирательных округах количество избирателей оказалось меньше нижнего порога в 67 523 человека (Ессентукский избирательный округ № 5 – 60 297 человек; Предгорный избирательный округ № 19 – 66 048 человек), а в одном избирательном округе превысило верхний порог в 82 527 избирателей (Железноводский избирательный округ № 6 – 83 160 человек).

В результате у кандидата в депутаты по Железноводскому избирательному округу количество избирателей по сравнению с Ессентукским избирательным округом превысило 23 139 человек, то есть на 38 % больше, чем в Ессентукском избирательном округе. В результате такой схемы избирательных округов кандидату пришлось работать со значительно большим количеством избирателей, хотя согласно принципу равного избирательного права все кандидаты обладают равными правами и несут равные обязанности в избирательном процессе.

Для проведения голосования и подсчета голосов избирателей главой местной администрации образуются **избирательные участки** из расчета **не более чем три тысячи избирателей** на каждом участке.

Избирательные участки могут образовываться в местах временного пребывания избирателей (больницах, санаториях, домах отдыха, местах содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых и в других местах временного пребывания), в труднодоступных и отдаленных местностях, на судах, находящихся в день голосования в плавании, и на полярных станциях.

Военнослужащие голосуют на общих избирательных участках. В воинских частях избирательные участки могут образовываться командирами воинских частей в случаях, а также в порядке и в сроки, которые установлены **законом** (федеральным или региональным).

Так, при выборах Президента и Государственной Думы по решению избирательной комиссии субъекта РФ на территориях воинских частей, расположенных в обособленных, удаленных от населенных пунктов местностях, избирательные участки могут образовываться командирами воинских частей.

7.3. Рассмотрим следующую стадию избирательного процесса – выдвижение и регистрация кандидатов (схема 56).

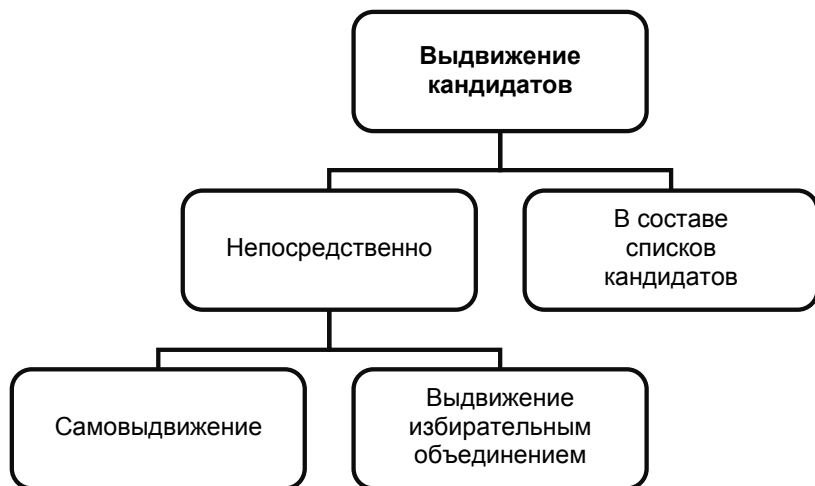


Схема 56. Способы выдвижения кандидатов

Как видно из этой схемы, существует два способа выдвижения кандидатов: *непосредственно* либо *в составе списка кандидатов*.

Непосредственное выдвижение кандидатов может быть осуществлено путем *самовыдвижения* или путем *выдвижения избирательным объединением*. Выдвижение кандидатов в составе списка кандидатов осуществляется *избирательным объединением*.

Таким образом, непосредственное выдвижение применяется при выборах по мажоритарной избирательной системе, а выдвижение кандидатов в составе списка кандидатов – при выборах по пропорциональной избирательной системе.

Что такое избирательное объединение? *Избирательное объединение* – это *политическая партия*, имеющая в соответствии с федеральным законом право участвовать в выборах, а также региональное отделение или иное структурное подразделение политической партии, имеющие в соответствии с федеральным законом право участвовать в выборах соответствующего уровня.

При проведении выборов в *органы местного самоуправления* избирательным объединением является также *иное общественное объединение*, устав которого предусматривает

участие в выборах и которое создано в форме общественной организации либо общественного движения и зарегистрировано в установленном порядке на уровне, соответствующем уровню выборов, или на более высоком уровне. При этом указанное общественное объединение либо внесенные в его устав изменения и дополнения, предусматривающие участие в выборах, должны быть зарегистрированы не позднее чем за **один год** до дня голосования, а в случае назначения выборов в орган местного самоуправления в связи с досрочным прекращением его полномочий – не позднее чем за **шесть месяцев** до дня голосования.

Проиллюстрируем сказанное конкретным примером. Общероссийская общественная экологическая организация «Подорожник» в своем уставе в качестве одной из задач определила участие в выборах органов местного самоуправления Российской Федерации. В этой связи эта общероссийская общественная организация вправе выдвинуть своих кандидатов на выборах органов местного самоуправления по всей стране, но только **непосредственно** и не может выдвинуть кандидатов **в составе списка кандидатов**.

Федеральным законодательством установлено, что выдвижение кандидатов в составе списка кандидатов может быть осуществлено **только политической партией**, имеющей в соответствии с федеральным законом право участвовать в выборах, либо ее региональным отделением или иным структурным подразделением, имеющими в соответствии с федеральным законом право участвовать в выборах соответствующего уровня.

Необходимо отметить, что кандидат не может быть выдвинут на одних и тех же выборах по нескольким избирательным округам. Данное правило не применяется при выдвижении кандидата одной и той же политической партией одновременно на одних и тех же выборах по одномандатному (или многомандатному) избирательному округу и в составе списка кандидатов.

О выдвижении кандидата (кандидатов), в том числе в составе списка кандидатов, избирательная комиссия **уведомляется** в установленном законом порядке с подачей определенного перечня документов, в состав которых входят:

- **уведомление в форме заявления о согласии кандидата баллотироваться по соответствующему избирательному округу с обязательством в случае его избрания пре-**

кратить деятельность, несовместимую со статусом депутата или с замещением иной выборной должности.

Вместе с заявлением кандидат представляет копию паспорта или документа, заменяющего паспорт гражданина, копии документов, подтверждающих указанные в заявлении сведения об образовании, основном месте работы или службы, о занимаемой должности (роде занятий). В случае наличия у кандидата неснятой и непогашенной судимости в заявлении указываются сведения о судимости кандидата.

- *сведения о размере и об источниках доходов кандидата (каждого кандидата из списка кандидатов), а также об имуществе, принадлежащем кандидату на праве собственности (в том числе совместной собственности), о вкладах в банках, ценных бумагах.*

Избирательная комиссия после получения заявления с необходимыми документами выдает удостоверение кандидата и разрешение на открытие избирательного счета. **Именно с этого момента** гражданин считается кандидатом и вправе проводить агитационную деятельность.

Избирательная комиссия обращается также с представлением о проверке достоверности сведений о кандидатах в соответствующие органы и доводит до избирателей сведения о кандидатах, представленные при их выдвижении, путем их опубликования в средствах массовой информации.

Регистрация кандидата осуществляется соответствующей избирательной комиссией **при наличии необходимого количества подписей избирателей**, собранных в поддержку выдвижения кандидата.

Количество подписей, которые нужно собрать для регистрации кандидата составляет 0,5 % от числа избирателей, зарегистрированных в данном избирательном округе. Количество подписей, которое необходимо для регистрации кандидата, выдвинутого в порядке самовыдвижения на должность высшего должностного лица субъекта РФ, устанавливается законом субъекта РФ и не может составлять менее 0,5 % и более 2 % от числа избирателей, зарегистрированных на территории избирательного округа.

Регистрация кандидата, списка кандидатов, выдвинутых политической партией, осуществляется без сбора подписей избирателей за исключением выборов Президента.

На выборах Президента подписи в поддержку выдвижения кандидата не собираются лишь политическими партиями, представленными в Государственной Думе, а также в законодательных (представительных) органах государственной власти не менее чем одной трети субъектов РФ. Другим партиям необходимо собрать не менее 100 тысяч подписей избирателей. Для регистрации кандидата, выдвинутого на должность Президента **в порядке самовыдвижения**, нужно получить не менее 300 тысяч подписей избирателей.

7.4. Рассмотрим следующую стадию избирательного процесса – предвыборная агитация.

Предвыборной агитацией признаются:

- призывы голосовать «за» либо «против» кандидата, списка кандидатов;
- выражение предпочтения какому-либо кандидату, списку кандидатов (**за исключением случая опубликования результатов опроса общественного мнения**);
- описание возможных последствий в случае, если кандидат или политическая партия победит на выборах;
- распространение информации, в которой явно преобладают сведения о каком-либо кандидате, избирательном объединении в сочетании с позитивными либо негативными комментариями;
- распространение информации о деятельности кандидата, не связанной с его профессиональной деятельностью;
- деятельность, способствующая созданию положительного или отрицательного отношения избирателей к кандидату или избирательному объединению.

Предвыборная агитация может проводиться:

- на каналах организаций телерадиовещания и в периодических печатных изданиях;
- посредством проведения агитационных публичных мероприятий;
- посредством выпуска и распространения печатных, аудиовизуальных и других агитационных материалов;
- иными не запрещенными законом методами.

Сроки проведения предвыборной агитации:

- агитационный период начинается со дня выдвижения кандидата, списка кандидатов и прекращается в ноль часов по местному времени за одни сутки до дня голосования;

- предвыборная агитация на каналах организаций телерадиовещания и в периодических печатных изданиях проводится в период, который начинается **за 28 дней до дня голосования** и прекращается в ноль часов по местному времени за одни сутки до дня голосования;
- проведение предвыборной агитации в день голосования и в предшествующий ему день запрещается.

Агитационные печатные материалы (листочки, плакаты и другие материалы), ранее размещенные на зданиях и сооружениях, за исключением зданий, в которых размещены комиссии, помещения для голосования, и на расстоянии не менее 50 метров от входа в эти здания, сохраняются в день голосования на прежних местах.

Что запрещается при проведении предвыборной агитации? Рассмотрим основные запреты, установленные федеральным законодательством:

- в выступлениях кандидатов и в агитационных материалах не должны содержаться призывы к экстремистской деятельности;
- запрещается агитация, возбуждающая социальную, расовую, национальную или религиозную рознь, а также агитация, при проведении которой осуществляются пропаганда и публичное демонстрирование нацистской атрибутики или символики.

7.5. Рассмотрим следующую стадию избирательного процесса – голосование. Время начала и окончания голосования на выборах устанавливается законом о проведении конкретных выборов. Продолжительность голосования не может составлять менее десяти часов. Обычно голосование проводится с 8 до 20 часов по местному времени.

По общему правилу **досрочное голосование не проводится**, однако имеются отдельные исключения.

Избирательная комиссия, организующая выборы, вправе разрешить провести досрочное (но не ранее чем за 15 дней до дня голосования) голосование избирателей на одном или нескольких избирательных участках, образованных в труднодоступных или отдаленных местностях, на судах, находящихся в день голосования в плавании, на полярных станциях.

Так, например, на выборах Президента 4 марта 2012 года в некоторых субъектах РФ на основании решений избирательных

комиссий субъектов РФ было разрешено провести досрочное голосование избирателей на избирательных участках, образованных в труднодоступных или отдаленных местностях, например в республиках Алтай, Бурятия, Дагестан, Ингушетия, Хакасия, Тыва и др.

По общему правилу избиратель голосует на избирательном участке по месту жительства. Однако избиратель, который в день голосования не сможет прибыть на избирательный участок, где он включен в список избирателей, вправе получить открепительное удостоверение и принять участие в голосовании на том избирательном участке, на котором он будет находиться в день голосования. Но только в пределах избирательного округа, на котором он зарегистрирован по месту жительства и, соответственно, обладает активным избирательным правом.

Как получить открепительное удостоверение? Вы можете получить его сами на своем избирательном участке по месту жительства. Открепительное удостоверение по Вашей доверенности может получить другой человек.

Как проголосовать по открепительному удостоверению? Необходимо прийти на **любой** избирательный участок, подойти к **любому** члену избирательной комиссии и предъявить открепительное удостоверение. Вас включают в список избирателей и выдают бюллетень для голосования.

Имеются особенности голосования иногородних студентов на выборах Президента РФ и Государственной Думы. Иногородние студенты очной формы обучения, зарегистрированные по месту пребывания в общежитиях или на съемных квартирах, могут проголосовать на избирательном участке, на территории которого находится общежитие или съемная квартира.

Что надо сделать для этого? Прийти на избирательный участок и предъявить паспорт, свидетельство о регистрации по месту пребывания на территории избирательного участка и студенческий билет, подтверждающий очную форму обучения. Если Вы не включены в список избирателей, то на основании Вашего заявления Вас обязаны **немедленно** включить в список избирателей и выдать бюллетень для голосования.

По общему правилу голосование осуществляется на избирательном участке. Однако избиратели, которые не могут

самостоятельно по уважительным причинам (по состоянию здоровья, инвалидности) прибыть на избирательный участок **вправе проголосовать на дому**. Для этого избиратель должен устно, например по телефону, или письменно, в том числе через других лиц обратиться в участковую избирательную комиссию с заявлением о голосовании на дому. Такое заявление должно быть сделано не позднее чем за шесть часов до окончания времени голосования.

Участковая комиссия должна располагать необходимым количеством переносных ящиков для голосования вне избирательного участка. Голосование вне помещения для голосования проводят не менее двух членов участковой комиссии с правом решающего голоса, которые должны иметь при себе предварительно опечатанный в участковой комиссии переносной ящик для голосования и необходимое количество бюллетеней установленной формы. При проведении голосования вне избирательного участка вправе присутствовать наблюдатели.

Как проходит сам процесс голосования? На избирательном участке избиратели получают избирательный бюллетень. При получении бюллетеня Вы проставляете в списке избирателей серию и номер своего паспорта или документа, заменяющего паспорт гражданина. С согласия избирателя либо по его просьбе серия и номер предъявляемого им паспорта могут быть проставлены в списке избирателей членом участковой избирательной комиссии с правом решающего голоса.

Что представляет из себя избирательный бюллетень? Рассмотрим этот вопрос на примере выборов по мажоритарной избирательной системе по одномандатным округам. В избирательном бюллетене в алфавитном порядке указываются фамилии зарегистрированных кандидатов. При этом избирательный бюллетень содержит некоторые сведения о каждом из зарегистрированных кандидатов:

- фамилия, имя и отчество;
- год рождения;
- место жительства кандидата;
- основное место работы или службы, занимаемая должность;
- если кандидат выдвинут политической партией, в бюллетене содержатся слова «выдвинут политической партией»

с указанием наименования соответствующей политической партии;

- если кандидат сам выдвинул свою кандидатуру, в бюллетене содержится слово «самовыдвижение»;
- если кандидат указал на свою принадлежность к политической партии, в бюллетене содержится краткое наименование данной политической партии и статус кандидата в данной политической партии.

Справа от сведений о каждом зарегистрированном кандидате помещается пустой квадрат.

В правом верхнем углу избирательного бюллетеня ставятся подписи двух членов участковой избирательной комиссии с правом решающего голоса, которые заверяются печатью участковой избирательной комиссии. Незаверенные избирательные бюллетени признаются избирательными бюллетенями неустановленной формы и при подсчете голосов не учитываются.

При заполнении избирательного бюллетеня необходимо поставить любой знак в пустом квадрате справа от фамилии только одного зарегистрированного кандидата, в пользу которого сделан выбор.

Избирательный бюллетень, в котором не содержится отметок в квадратах, расположенных справа, или знак проставлен более чем в одном квадрате, считается недействительным.

Каждый избиратель голосует лично. Голосование за других избирателей не допускается. Избирательный бюллетень заполняется в кабине или ином специально оборудованном месте для тайного голосования, где присутствие других лиц недопустимо.

Избиратель, который не может самостоятельно расписаться в получении избирательного бюллетеня или заполнить избирательный бюллетень, вправе воспользоваться для этого помощью другого избирателя, *не являющегося* членом избирательной комиссии, кандидатом, его доверенным лицом, наблюдателем, международным наблюдателем.

Чаще всего это бывает в отношении слабовидящих избирателей. В таком случае избиратель устно извещает избирательную комиссию о своем намерении воспользоваться помощью другого лица. При этом в соответствующей графе списка избирателей указываются фамилия, имя, отчество, серия и номер

паспорта или документа, заменяющего паспорт гражданина, лица, оказывающего помощь избирателю.

Если избиратель считает, что при заполнении избирательного бюллетеня совершил ошибку, он вправе обратиться к члену избирательной комиссии, выдавшему избирательный бюллетень, с просьбой выдать ему новый избирательный бюллетень взамен испорченного. Член избирательной комиссии выдает избирателю новый избирательный бюллетень, делает соответствующую отметку в списке избирателей против фамилии данного избирателя и расписывается. На испорченном избирательном бюллетене член избирательной комиссии с правом решающего голоса делает соответствующую запись и заверяет ее своей подписью. Данная запись заверяется также подписью секретаря участковой избирательной комиссии, после чего такой избирательный бюллетень незамедлительно погашается.

Заполненный избирательный бюллетень избиратель опускает в опечатанный стационарный ящик для голосования.

На некоторых избирательных участках при голосовании и подсчете голосов используется комплекс обработки избирательных бюллетеней (КОИБ), необходимость которого обусловлена следующими причинами.

Самая трудоемкая задача для организаторов любых выборов – это подсчет голосов. При традиционной процедуре голосования бумажные бюллетени подсчитываются членами избирательной комиссии вручную. Если избирателей много, эта работа отнимает массу времени, а результат, вследствие «человеческого фактора», может быть не совсем точным.

КОИБ представляет собой оптический сканер бюллетеней, расположенный над ящиком для голосования и интегрированный с компьютером. Избиратели обычным образом заполняют бюллетени, которые затем считываются сканером и попадают в ящик для голосования. Идентификация бюллетеней производится по оттиску печати участковой избирательной комиссии, распознаваемой сканером.

В конце процедуры голосования КОИБ автоматически подводит итоги: сколько получено бюллетеней, сколько из них действительных, недействительных (и по какой причине); суммирует голоса проголосовавших избирателей и **выдает протокол**, который может быть получен **в течение нескольких минут**

после завершения голосования. Протокол, подписанный членами участковой избирательной комиссии, вместе с данными о результатах голосования в электронном виде, передается в вышестоящую избирательную комиссию для ввода в систему ГАС «Выборы». Бумажные бюллетени извлекаются из КОИБ, без сортировки запаковываются и в установленном законом порядке передаются вышестоящей избирательной комиссии для хранения в архиве.

7.6. Рассмотрим завершающую стадию избирательного процесса – подсчет голосов и определение результатов выборов. Подсчет голосов осуществляется членами участковой комиссии с правом решающего голоса открыто и гласно с оглашением и соответствующим оформлением в увеличенной форме протокола об итогах голосования, который вывешивается на стене помещения, где располагается участковая комиссия.

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 комиссии, а также наблюдатели.

Подсчет голосов, если говорить кратко, происходит следующим образом. После погашения неиспользованных бюллетеней производится подсчет голосов на основе избирательных бюллетеней, находящихся в ящиках для голосования. Все бюллетени рассортировываются в отдельные пачки по голосам, поданным за каждого кандидата, или списка кандидатов. Формируется также отдельная пачка, в которую складываются недействительные бюллетени.

С рассортированными бюллетенями под контролем членов участковой избирательной комиссии вправе ознакомиться наблюдатели и члены участковой избирательной комиссии с правом совещательного голоса.

Затем производится подсчет рассортированных бюллетеней в каждой пачке, и результаты заносятся в протокол по итогам голосования.

После проведения всех необходимых действий и подсчетов участковая комиссия в обязательном порядке проводит итоговое заседание, на котором рассматриваются жалобы (заявления) о нарушениях при голосовании и подсчете голосов избирателей, участников референдума, после чего подписывается протокол участковой комиссии об итогах голосования и выдаются копии

протокола наблюдателям, кандидатам, их доверенным лицам. Протокол об итогах голосования заполняется в двух экземплярах и подписывается всеми присутствующими членами участковой комиссии с правом решающего голоса, в нем проставляются дата и время (час с минутами) его подписания.

Первый экземпляр протокола участковой избирательной комиссии незамедлительно направляется в вышестоящую избирательную комиссию. Второй экземпляр протокола об итогах голосования предоставляется для ознакомления наблюдателям, членам участковой избирательной комиссии с правом совещательного голоса, а его заверенная копия вывешивается для всеобщего ознакомления.

При проведении выборов по мажоритарной избирательной системе итоги голосования определяет окружная избирательная комиссия. При проведении выборов по пропорциональной избирательной системе итоги подводит избирательная комиссия, организующая и руководящая выборами на соответствующей территории, – избирательная комиссия муниципального образования, субъекта РФ, ЦИК РФ.

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

Официальное опубликование результатов выборов, а также данных о числе голосов, полученных каждым из кандидатов (списков кандидатов), осуществляется соответствующей комиссией в порядке и в сроки, которые установлены законом о проведении конкретных выборов, но не позднее чем через один месяц со дня голосования.

Л е к ц и и 10–11

ФЕДЕРАТИВНОЕ УСТРОЙСТВО РОССИИ

1. Понятие и формы государственного устройства.
2. Виды федераций.
3. Основные модели федерации.
4. Структура Российской Федерации.
5. Разграничение компетенции между Российской Федерацией и ее субъектами.
6. Федеративная реформа в России.

Сегодня мы начинаем изучать одну из важнейших проблем Российского государства и права, а именно, **Федеративное устройство России**. Без осмысления федеративной сущности российского государства и права невозможно разобраться в российской системе государственной власти и в российской правовой системе.

Федеративное устройство России определяет всю систему государственной власти и правовой системы нашей страны.

Государственная власть в Российской Федерации осуществляется на **двух** уровнях, состоит из **двух** образующих ее частей: федеральной и региональной. Разделение государственной власти между Российской Федерацией и ее субъектами не означает ее разорванности, существования двух государственных властей, осуществляемых параллельно и независимо друг от друга.

Государственная власть в Российской Федерации одна. В связи с федеративным устройством государства она имеет две формы своего проявления: федеральную и региональную. Обе формы одной государственной власти действуют одновре-

менно, причем не обособленно и отдельно, а, дополняя друг друга, образуют в своем взаимодействии единство всей системы государственной власти в стране.

Поэтому без понимания разделения государственной власти на федеральную и региональную, а также системы многочисленных связей и отношений, объединяющих их в единую государственную власть в Российской Федерации, невозможно понять то, как функционирует публичная власть в стране.

Поговорим теперь о российской правовой системе. В унитарном государстве имеются единые законы страны, которые подлежат исполнению.

В федеративном государстве все значительно сложнее. Российская правовая система представляет собой сложнейшее переплетение федеральных и региональных правовых норм. И любой правоприменитель обязан разобраться, какие из них подлежат использованию в той или иной ситуации.

Любой правоприменитель при выборе нормативного правового акта, подлежащего применению, и отстаивании своей позиции в судебных инстанциях не может обойтись без оценки его юридической силы с точки зрения федеративного устройства нашей страны. В этой связи надлежащая подготовка в области российского федерализма является залогом обеспечения конституционной законности, реализации конституционной модели в правовой действительности, установления конституционного порядка во всех сферах юридической практики.

1. Понятие и формы государственного устройства. Любое государство не является аморфным образованием, а имеет определенное внутреннее строение. Государство состоит из исторически сложившихся политико-территориальных общностей как своих составных частей. Такое внутреннее территориальное деление государства и соотношение государства в целом с его частями называется *государственным устройством*.

Традиционно выделяют две формы государственного устройства: унитарную и федеративную, которые отличают-

ся по своей структуре и характеру общественных отношений, складывающихся между государством и составляющими его частями.

Государство может состоять из различных территориальных образований: административных, автономных и государственных (схема 57).

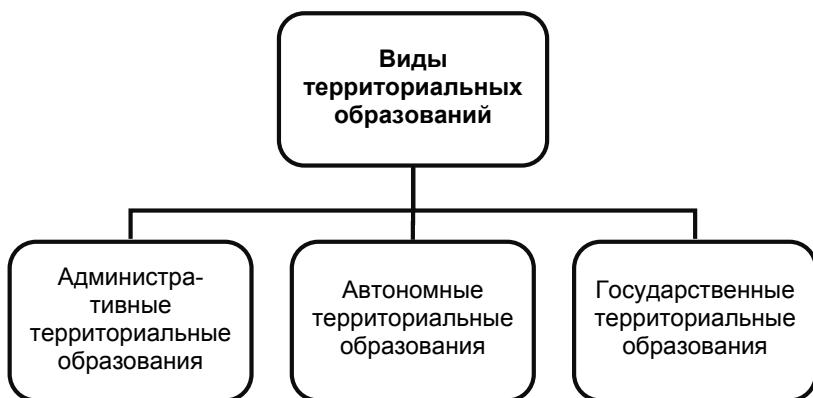


Схема 57. Виды территориальных образований

Административное территориальное образование – это обособленная составная часть государства, в пределах которой функционируют подразделения органов центральной власти, управляющие от имени государства в целом. Административное образование имеет свою территорию и проживающее на ней население, однако **самостоятельной государственной властью не обладает**.

Таким образом, основным признаком административного образования является **отсутствие самостоятельной государственной власти** и, соответственно, собственных органов государственной власти.

Автономное территориальное образование – это обособленная составная часть государства, обладающая собственными органами государственной власти, наделенными некоторыми правами на самостоятельное регулирование отдельных сфер общественных отношений, формирование органов власти, принятие нормативных актов и т. д. В автономных территориальных образованиях, в отличие от административных, имеется

самостоятельная (в определенных пределах) государственная власть и, соответственно, формируемые автономным образованием законодательные и исполнительные органы, которые обладают компетенцией, в том числе и нормотворческой, установленной конституцией или законом страны.

Таким образом, появляется *второй уровень государственной власти*, однако государство в целом сохраняет за собой централизованное руководство и широкий контроль за деятельностью автономий. Как правило, центральная власть создает, упраздняет и реорганизует автономные образования без их согласия, утверждает конституции (уставы) автономных образований, в общегосударственных интересах имеет право законодательствовать в сфере деятельности автономий, приостанавливать или отменять принятые ими нормативные правовые акты.

Важнейшим признаком автономных образований является *отсутствие собственной, исключительной компетенции, в рамках которой они обладали бы всей полнотой государственной власти*.

Государственное территориальное образование – это обособленная составная часть государства, обладающая всей полнотой государственной власти вне пределов ведения государства.

У государственного образования конституционно закреплена его исключительная компетенция, в рамках которой оно обладает всей полнотой государственной власти. Федеральное вмешательство в эту сферу, за исключением чрезвычайных ситуаций, как правило, нормативно запрещено. Кроме того, что исключительно важно для понимания государственно-правовой природы государственных образований, они имеют свое представительство в законодательных (представительных) органах государства, т. е. наличествует механизм участия государственных образований в управлении государством в целом.

Административные, автономные и государственные образования представляют собой своеобразные «кирпичики» государственного строительства. При различных формах государственного устройства (унитарной и федеративной) сочетание этих «кирпичиков» с учетом специфики конкретной страны может отличаться.

Унитарное государство – это «слитное» государство с единой центральной властью, *которое не имеет в своем составе государственных образований*. Простое унитарное государство образуется исключительно из административных образований (Польша, Таиланд, Египет, Болгария и др.) и характеризуется наибольшей централизацией государственной власти.

Сложное унитарное государство, наряду с административными образованиями, включает автономные образования (Великобритания, Франция, Португалия, Филиппины, Никарагуа и др.). Так, политической автономией обладают Шотландия и Северная Ирландия (Великобритания), Корсика (Франция), Азорские острова (Португалия).

Некоторые государства состоят исключительно из автономий (Италия, Испания и др.). Они нередко называются *региональными* государствами и рассматриваются как занимающие промежуточное место между унитарным и федеративным государством, оставаясь, однако, в рамках унитарной формы государственного устройства.

При федеративном устройстве государства обязательными его элементами являются государственные образования. Однако современные федерации, как и унитарные государства, различны по своей структуре. Некоторые федеративные государства состоят исключительно из государственных образований, которые являются его субъектами (Швейцария, Австрия, Россия, ФРГ и др.). В состав многих федеративных государств (США, Австралия, Бразилия, Индия, Канада, Венесуэла и др.), кроме государственных, входят административные и автономные образования, правовой статус которых весьма различен. В состав США, например, помимо штатов, входят федеральный округ Колумбия, федеральные территории (остров Гуам), ассоциированный штат – «свободно присоединившееся государство» Пуэрто-Рико. В Индии есть 6 союзных территорий; аналогичные территории имеются в Австралии, Канаде, Малайзии, Венесуэле и ряде других федеративных государств.

Такие политико-территориальные образования, хотя и входят в состав государства, но не рассматриваются как часть системы, образующей федерацию. Они принадлежат федерации, находятся в ее составе, однако не имеют равного статуса с субъектами федерации и не являются ими. Поэтому для их обозначения используется термин «несубъекты федерации».

Определяющими, *системообразующими* элементами любой федерации являются именно ее субъекты, поэтому юридически федерация определяется «через субъекты», их отношения между собой и с федерацией в целом.

В соответствии с изложенным можно предложить следующее определение федерации.

Федерация – это форма государственного устройства, которая заключается в единстве и разделении государственной власти между государством и его субъектами на основе разграничения их компетенции, сотрудничества и согласования интересов, представительства субъектов в законодательных (представительных) органах государства.

Предложенное определение содержит необходимые и достаточные существенные признаки понятия федерации (схема 58).

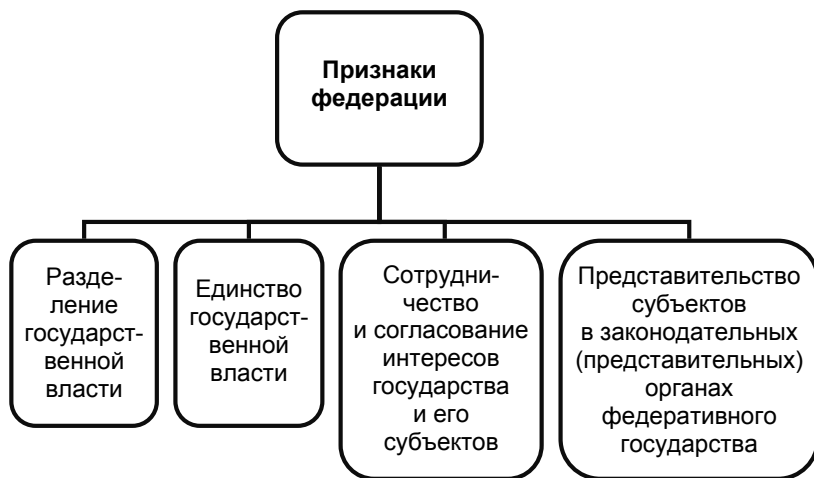


Схема 58. Основные признаки федерации

Рассмотрим подробнее каждый из выделенных признаков федерации.

1. Федерация заключается в ***разделении государственной власти*** между государством и составляющими его субъектами. Разделение государственной власти является необходимым признаком федерации, отражающим ее

природу, без которого не существует федеративной государственности. По этому видовому признаку федеративное государство отличается от унитарного. Для федерации характерным является наличие как двух уровней государственной власти, так и исключительной компетенции у ее составляющих одновременно и наряду с федеральной государственной властью. В унитарных, в том числе региональных государствах (Италия, Испания и др.), административно-территориальные единицы такой государственностью не обладают.

2. Федерация заключается не только в разделении, но и **в единстве государственной власти**, без которого не существует целостного государства. Разделение государственной власти между государством и составляющими его субъектами, децентрализация государственной власти *не может быть беспредельной*, она *ограничена* обеспечением единства и целостности государства, образованного этими субъектами. По этому видовому признаку федерация отличается от конфедерации, которая не является единым государством, а представляет собой союз независимых государств.
3. При федеративной форме государственного устройства осуществляется **сотрудничество и согласование интересов** различных уровней власти, без которых невозможно федеративное государство. Согласие и сотрудничество между федеративной системой и составляющими ее частями рассматривается в теории федерализма как имманентное свойство федеративного устройства, своего рода общественный договор, лежащий в основе любой (конституционной или договорной) федерации. Отсутствие согласия и сотрудничества порождает социальные конфликты, детерминирует дезинтеграцию и разрушает государство.
4. При федеративной форме государственного устройства имеет место **представительство субъектов в законодательных (представительных) органах государства**, т. е. наличествует **механизм участия субъекта в управлении федеративным государством в целом**.

В Российской Федерации представительным и законодательным органом Российской Федерации является Федеральное

Собрание – парламент Российской Федерации, который состоит из двух палат – Совета Федерации и Государственной Думы.

Субъекты РФ представлены в обеих палатах Федерального Собрания Российской Федерации. В Государственной Думе – посредством депутатов, избираемых на территории каждого субъекта РФ. В Совет Федерации входят по два представителя от каждого субъекта РФ: по одному от представительного и исполнительного органа государственной власти.

Федеративное устройство Российской Федерации закреплено Конституцией. Сам принцип федерализма закреплен в Основах конституционного строя, о чем мы уже говорили при их рассмотрении, более детальное регулирование федеративных отношений осуществляется главой 3 Конституции, которая называется «Федеративное устройство России». Особенности федеративного устройства определены федеральными законами, Федеративным договором, договорами между Российской Федерацией и ее субъектами, законами субъектов РФ.

Определяющее место в правовом регулировании федеративных отношений занимают конституционные нормы, которыми гарантируется защищенность установленного разделения власти от простого мажоритарного ее изменения путем принятия обычного федерального закона.

2. Виды федераций. В зависимости от нормативного правового акта, учредившего федеративное государство, выделяют договорные и конституционные федерации (схема 59).

Договорные федерации создаются путем подписания договора между ранее независимыми государствами (схема 60). Таким способом возникли первые федеративные государства – США и Швейцария; аналогично шло образование федераций в Канаде, Австралии, СССР, Югославии и др. В дальнейшем на этой основе принимались конституции союзного государства. Этот способ создания федераций («снизу вверх») нередко считается классическим и наиболее отвечающим федеративной природе государства, основанной на согласии объединяемых субъектов федерации.

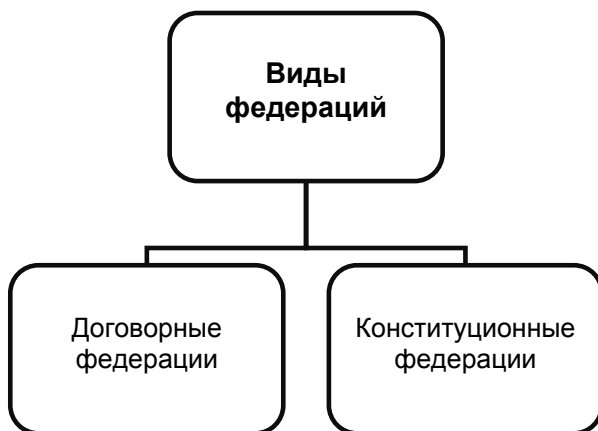


Схема 59. Виды федераций



Схема 60. Договорная федерация

Конституционные федерации создаются на основе конституции путем децентрализации унитарного государства (схема 61). Таким путем («сверху вниз») создавались Российская Федерация, Бельгия, Нигерия, Эфиопия и др.

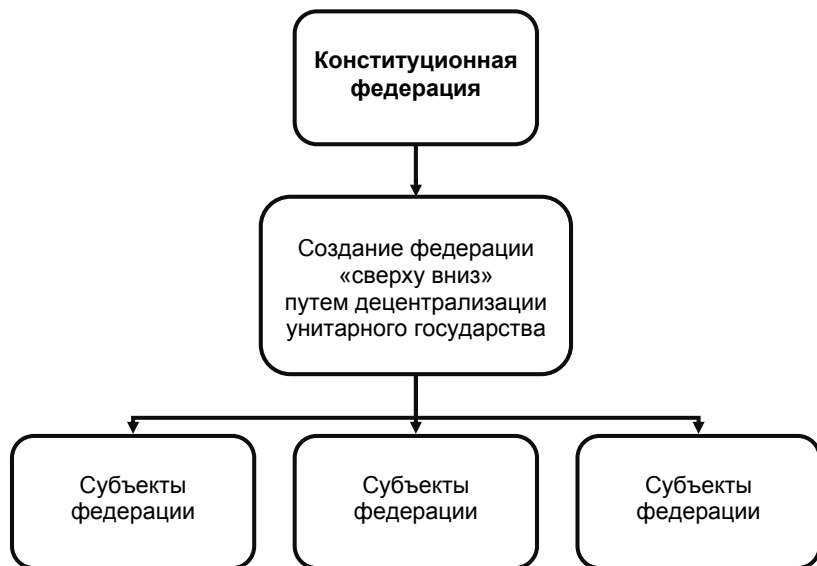


Схема 61. Конституционная федерация

В конституционных федерациях также необходимо достижение реального согласия между составляющими ее субъектами по поводу единства и разделения государственной власти. В противном случае возникает возможность нарушения несогласной стороной формально-юридической модели федерализма, закрепленной конституцией. Такой политический конфликт может привести к серьезным последствиям, ибо при этом разрушаются федеративные основы государственного устройства страны. По этой причине созданию конституционных федераций, как правило, предшествует период согласования, который в разных странах имеет свою специфику.

Так, в Бельгии федерация была создана путем внесения в 1993 году поправок в Конституцию 1831 года, но этому предшествовали длительные (около полутора десятилетий) переговоры между представителями различных этнических групп – валлонов, фламандцев, франкоговорящего Брюсселя, немецкого меньшинства на востоке страны.

Создание современной Российской Федерации происходило путем преобразования бывшей (фактически унитарной)

РСФСР на основе Конституции 1993 года. Однако исходным и, пожалуй, определяющим этапом демонтажа формального советского федерализма стало подписание Федеративного договора 1992 года между Российской Федерацией и ее субъектами о разграничении предметов ведения и полномочий на основе переговоров федерального центра и руководителей регионов. Таким путем было достигнуто согласие по основам разделения государственной власти, которые были включены в текст действовавшей в то время Конституции РСФСР 1978 года, а затем в значительной части получили отражение в современной Конституции России, принятой в 1993 году.

При рассмотрении любых видов федерации необходимо различать *формальную* и *реальную* федерацию.

Закрепленное конституцией федеративное устройство государства представляет собой нормативный идеал единства и разделения государственной власти. Для воплощения нормативного идеала в правовой действительности необходимы определенные условия, при отсутствии которых он не может актуализироваться и существует наряду с другими возможностями. Реализуются только те из них, для осуществления которых имеются необходимые и достаточные условия.

В юридических науках диалектика этих категорий нередко рассматривается в рамках соотношения «должного» и «сущего». Различия между «формальным» и «реальным», «должным» и «сущим» имеют место во многих правовых явлениях, в том числе в федеративном устройстве государства. Различение «формального» и «реального» необходимо для того, чтобы не допускать смешения этих двух объективно существующих, но значительно отличающихся друг от друга *различных* пластов правовой материи.

К сожалению, подобные случаи встречаются в теории федерализма. Смешивается конституционная модель российского федерализма как правовая возможность («должное», формальная федерация) и ее непосредственное воплощение в политическую действительность («сущее», реальная федерация). Противоречие между формальным и реальным, должным и сущим присутствует во всех государствах, полностью непреодолимо и отражает объективную противоречивость материального мира. Никогда нормативный идеал *полностью* не реализуется в правоприменительной практике. В противном случае не

существовало бы правонарушений и юридической ответственности за их совершение. Мыслить по-иному – значит создавать очередную утопическую конструкцию типа полного искоренения преступности при коммунизме.

3. Основные модели федерации. Широкое распространение в научных исследованиях получили разработка и применение различных моделей федерации.

Моделирование как способ научного познания успешно применяется в различных его отраслях, заключается в выделении некоторых признаков объекта исследования и создании на этой основе определенного подобия данного объекта, его упрощенного отражения.

Модель – это упрощенное отражение объекта, схематическое подобие оригиналу по выделенным признакам.

Такое упрощенное, схематическое подобие оригиналу по выделенным признакам создает возможность более углубленного изучения этих признаков, а следовательно, и проникновения в сущность самого объекта.

Разделение государственной власти между федеративным государством и составляющими его субъектами, являясь существенным признаком федеративной формы, выступает объектом научного моделирования. Выделяемые в научной литературе модели федерации (федерализма) представляют собой различные модели вертикального разделения государственной власти в федеративном государстве (схема 62).

3.1. Централизованные и нецентрализованные федерации. В зависимости от *способа разделения государственной власти* и самого объема власти, закрепленного за разными ее уровнями, можно выделить централизованные и нецентрализованные федерации.

В централизованных федерациях государственная власть максимально сосредоточена на федеральном уровне. В централизованных федерациях исходным при вертикальном разделении государственной власти выступает **принцип централизма**: субъектам федерации передаются лишь те полномочия, которые центральные органы не в состоянии выполнять сами.

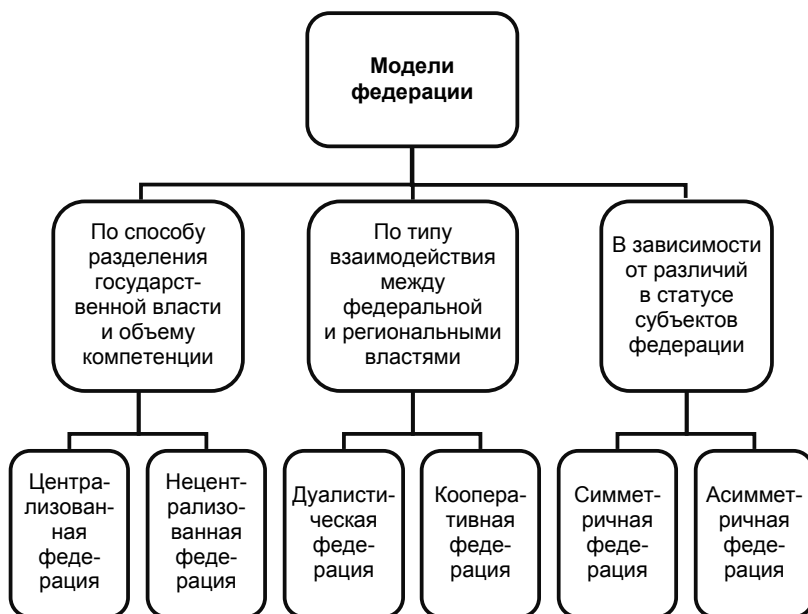


Схема 62. Модели федерации

Примером может служить Союз ССР. Статья 73 Конституции СССР 1977 года содержала открытый перечень ведения Союза. Согласно пункту 12 этой статьи Союз мог принять к своему рассмотрению любые вопросы общесоюзного значения.

В нецентрализованных федерациях исходным при вертикальном разделении государственной власти выступает *принцип субсидиарности*: вопросы, которые можно решать на уровне субъекта, нет необходимости передавать наверх. Очевидно, что предложенные модели представляют собой научные абстракции, идеальные типы. В реальности трудно найти «чистую» централизованную или нецентрализованную федерацию, все многообразие их разновидностей располагается между этими противоположными полюсами, и можно говорить лишь о степени централизации или децентрализации власти в конкретном федеративном государстве.

Российская модель федерализма, закрепленная Конституцией 1993 года, отличается высоким уровнем децентрализа-

ции государственной власти, предоставляет широкие правовые возможности субъектам Российской Федерации в сфере совместного ведения и в области их исключительной компетенции. По предметам совместного ведения они могут принимать (в соответствии с федеральными законами) собственные законы и иные нормативные правовые акты (часть 2 статьи 76 Конституции). В этой сфере субъекты РФ наделены **правом опережающего правового регулирования**. Это означает, что если федеральным законом не урегулированы те или иные вопросы совместного ведения, субъекты РФ вправе своими законами восполнять возникший правовой пробел. При принятии соответствующего федерального закона субъекты РФ обязаны в трехмесячный срок привести свое законодательство в соответствие с новым федеральным законом.

Кроме того, вне пределов ведения Федерации и ее компетенции по предметам совместного ведения они обладают всей полнотой государственной власти (статья 73 Конституции). В области их исключительной компетенции при коллизии с федеральным законом действует нормативный правовой акт субъекта РФ (часть 6 статьи 76 Конституции).

Однако правовая действительность отличается от конституционно-правовых возможностей. Становление Российской Федерации в последние годы характеризуется усилением централизации государственной власти. Федеральные законы по предметам совместного ведения нередко принимаются как законы по предметам ведения Российской Федерации и не оставляют возможности субъектам для дальнейшего регулирования с учетом национальных, геополитических, экономических и иных особенностей. Федеральные органы исполнительной власти также могут самостоятельно действовать в сфере совместного ведения, причем их полномочия ничем не ограничены.

Таким образом, Российское государство при формально децентрализованной федеративной форме государственного устройства в реальности представляет собой централизованную федерацию.

3.2. Дуалистические и кооперативные федерации. В зависимости от типа взаимодействия между центральной и региональной властью выделяют **дуалистическую и коопера-**

тивную модели федерации, которые также не встречаются в чистом виде.

В дуалистической федерации осуществляется максимально четкое разграничение компетенции по вертикали, каждый уровень государственной власти самостоятелен и независим в своей сфере ведения.

В кооперативной федерации разграничение полномочий осуществляется так, что остаются общие вопросы, которые решаются вместе и сообща федеральными и региональными органами власти.

В ходе проведения федеративной реформы в России, о которой мы будем в дальнейшем говорить, законодательно закреплена недопустимость общих полномочий у федеральной и региональных властей.

Основное внимание при этом сосредоточено на разграничении прав и обязанностей каждого уровня власти, а не на их сотрудничестве и взаимодействии при решении общих вопросов. Таким образом, отчетливо прослеживается дуалистическая, «разделистская» тенденция, которую можно считать отличительной чертой российской модели федерации.

Однако, как представляется, невозможно до конца, без остатка разграничить компетенцию между федерацией и ее субъектами. Всегда останутся вопросы, требующие совместного решения, *сотрудничества* различных уровней власти. Недаром такое сотрудничество выделено в качестве существенного признака федерации, по которому федеративные государства отличаются от унитарных.

Если мы посмотрим на карту нашей страны, то ничего, кроме субъектов Российской Федерации, мы там не увидим. Федеральные органы государственной власти осуществляют свою деятельность не на Луне и не на Марсе, а на территории конкретных субъектов – Ставропольского края, Краснодарского края, Чеченской Республики и т. д. И без взаимодействия с региональными органами государственной власти они ничего решить не смогут. Рассмотрим, к примеру, борьбу с преступностью и охрану общественного порядка, которые являются важнейшими задачами полиции. Согласно Федеральному закону «О полиции» полиция является федеральным органом государственной власти. Однако вряд ли борьба с преступностью

и охрана общественного порядка на территории конкретных субъектов РФ могут быть эффективны без взаимодействия с органами государственной власти этих субъектов РФ.

Таким образом, дуалистическая модель федерации, закрепленная российским законодательством, является «формальным», не реализуемым в реальности нормативным идеалом, и в этой связи требует своей корректировки.

3.3. Симметричные и асимметричные федерации. В зависимости от различий в конституционном статусе субъектов федерации выделяют *симметричные* и *асимметричные* федерации.

При симметричной федерации все субъекты федерации имеют одинаковые конституционные статусы. При асимметричной федерации конституционные статусы субъектов федерации различаются.

Анализ данных моделей предполагает четкое размежевание формального и реального, должного и сущего. Смещение этих различных пластов правовой материи может привести к противоположным научным и политическим выводам. Рассматриваемая классификация базируется на нормативно закрепленных конституционных статусах, т. е. имеет в своей основе формальное основание. Нормативная модель, накладываясь на различные объективные и субъективные условия, в которых функционируют субъекты, приводит к различной правовой действительности. В Конституции, как отмечалось, закреплен принцип равноправия субъектов Российского государства, заложена симметричная модель федерации, однако в связи с региональным многообразием при ее воплощении в общественной практике субъекты приобретают разные права и обязанности, имеют различный *реальный* конституционный статус. Реальная асимметричность присуща всем федерациям без исключения и полностью непреодолима.

Таким образом, Российское государство на современном этапе развития характеризуется формально симметричной (реально асимметричной), дуалистически ориентированной и централизованной федеративной формой государственного устройства.

В теории и практике федерализма все более осознается потребность в разработке и реализации новой, перспективной

модели разделения государственной власти в стране, модели будущего, оптимального состояния федеративной системы, о чем мы поговорим при завершении изучения темы «Федеративное устройство России».

4. Структура Российской Федерации. При формировании структуры федеративных государств используется два основных принципа: территориальный и национальный. Большинство федераций построено на территориальной основе, однако в государственном строительстве встречается применение обоих принципов. Швейцария, Бельгия, Индия, Эфиопия сформированы на сочетании территориального и национального принципов. Национальное многообразие страны не всегда детерминирует выбор национального подхода при построении федерации. Так, например, Нигерия в процессе своего развития стала переходить от национального к территориальному принципу, ибо создание субъектов федерации на национальной основе порождало этнические конфликты и вооруженные столкновения между составными частями государства.

Выбор федеративной формы государственного устройства для России после Октябрьской революции выступал способом решения национального вопроса, а сама федерация на протяжении советского периода рассматривалась как союз национальных республик. Другие составные части РСФСР (губернии, области, края и т. п.) являлись лишь административными образованиями и политической автономией не обладали.

Российская Федерация сформирована на национально-территориальной основе и состоит из государственных образований, которые по Конституции являются ее субъектами. В Конституции выделено 6 видов субъектов РФ: республики, края, области, города федерального значения (Москва и Санкт-Петербург), автономная область и автономные округа.

К моменту принятия Конституции 1993 года в Российскую Федерацию входили 89 субъектов, в настоящее время Российская Федерация состоит из 83 субъектов (схема 63).

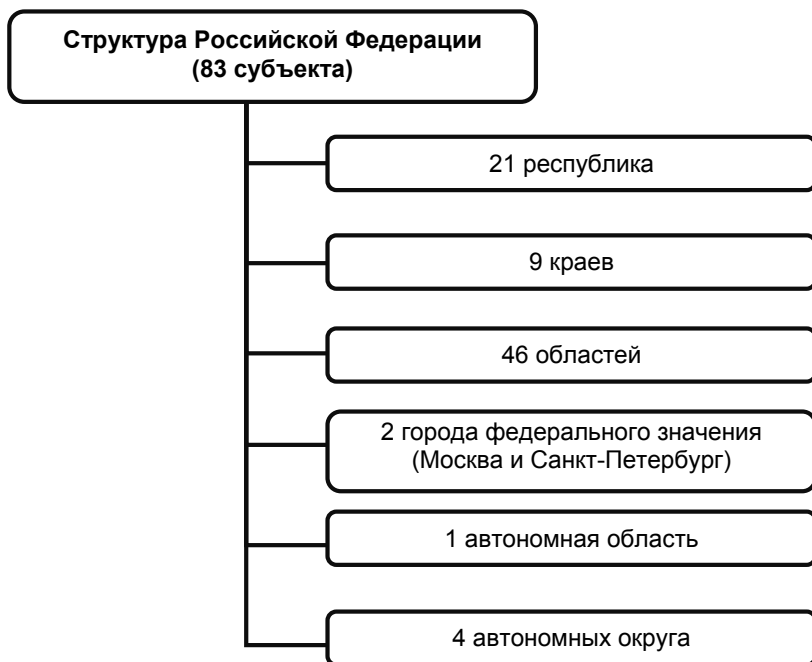


Схема 63. Структура Российской Федерации

Состав Российской Федерации изменился, потому что Конституция допускает возможность принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта в порядке, установленном Федеральным конституционным законом «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации», которым детально регламентированы основные условия и порядок изменения структуры Российской Федерации. В этом законе установлены два варианта изменения структуры Российской Федерации: образование нового субъекта РФ и принятие в Российскую Федерацию иностранного государства или его части (схема 64).

Основные условия и порядок образования нового субъекта в составе Российской Федерации. Под образованием нового субъекта РФ понимается процедура изменения состава Российской Федерации, не связанная с принятием в Российскую Федерацию иностранного государства или его части.

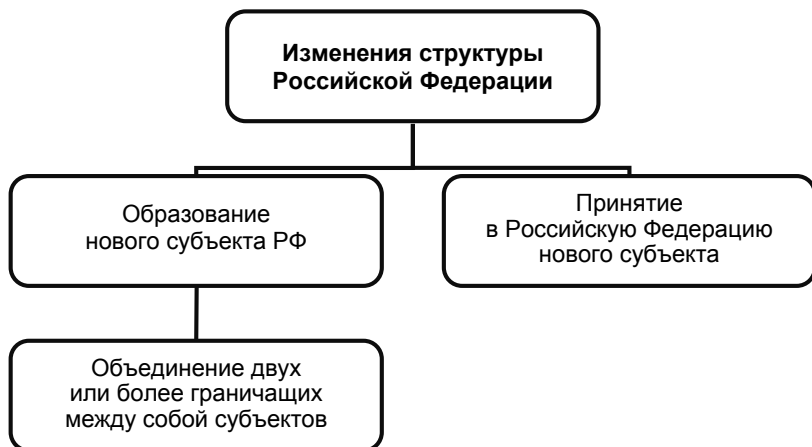


Схема 64. Изменения структуры Российской Федерации

При этом в указанном федеральном конституционном законе закреплён лишь один возможный вариант образования нового субъекта РФ, а именно, объединение двух или более граничащих между собой субъектов. Образование нового субъекта путем его выделения из числа существующих, например в рамках реализации права малочисленных народов на самоопределение, законом не предусмотрено. Такой подход отражает наметившуюся тенденцию в государственно-правовой политике страны на укрупнение существующих субъектов РФ путем объединения и сокращения их количества.

Инициатива образования нового субъекта РФ принадлежит субъектам РФ, на территориях которых образуется новый субъект. Соответствующие предложения с социально-экономическим обоснованием направляются Президенту, который уведомляет об этом Совет Федерации, Государственную Думу, Правительство и при необходимости проводит с ними консультации.

Вопрос об образовании нового субъекта подлежит вынесению *на референдумы заинтересованных субъектов РФ*. При положительных результатах референдумов во всех заинтересованных субъектах РФ Президент вносит в Государственную Думу проект федерального конституцион-

ного закона об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта.

В последние годы активно продвигается идея об укрупнении субъектов Российской Федерации и создании федерации, состоящей из самодостаточных регионов, которые будут подлинно равноправны и равны между собой. Определенные шаги в этом направлении, как отмечалось, уже сделаны:

- в 2004 году – объединение Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа в Пермский край;
- в 2005 году – объединение Красноярского края, Таймырского и Эвенкийского автономных округов в рамках Красноярского края, а также объединение Камчатской области и Корякского автономного округа в единый Камчатский край;
- в 2007 году – объединение Читинской области и Агинского Бурятского автономного округа в Забайкальский край, а также прекращение существования Усть-Ордынского Бурятского автономного округа в составе Иркутской области.

Зададимся вопросом о дальнейших перспективах совершенствования структуры Российской Федерации. В научной и политической печати нередко высказываются предложения отказаться от национально-территориального принципа построения Российской Федерации и перестроить ее на территориальной основе. Такой подход на современном этапе становления российского федерализма представляется спорным, его реализация создаст условия для возникновения межнациональной напряженности и не будет способствовать формированию единства российского многонационального народа, который является единственным источником государственной власти и носителем суверенитета Российского государства.

Рассмотрим второй вариант возможного изменения структуры Российской Федерации – *принятие в Российскую Федерацию нового субъекта*, под которым понимается присоединение к Российской Федерации иностранного государства или его части.

Принятие в Российскую Федерацию нового субъекта (как иностранного государства, так и его части) осуществляется по

взаимному согласию Российской Федерации и данного иностранного государства *в целом* в соответствии с международным договором Российской Федерации с этим государством. Инициатором предложения о принятии в состав Российской Федерации нового субъекта РФ и заключении международного договора может быть только соответствующее иностранное государство, а не его часть, желающая войти в состав России. Президент после получения надлежащего предложения уведомляет о нем Совет Федерации, Государственную Думу, Правительство и при необходимости проводит с ними консультации.

Международным договором могут быть урегулированы следующие вопросы: наименование и статус нового субъекта РФ; порядок приобретения российского гражданства гражданами иностранного государства; правопреемство в отношении членства иностранного государства в международных организациях, его имущественных активов и пассивов; действие российского законодательства на территории нового субъекта РФ; функционирование органов государственной власти и местного самоуправления иностранного государства на территории нового субъекта РФ. Международным договором может быть установлен переходный период, в течение которого происходит интеграция нового субъекта РФ в составе Российской Федерации.

После подписания такого договора Президент обращается в Конституционный Суд с запросом о проверке его соответствия Конституции. В случае положительного заключения Конституционного Суда этот договор вместе с проектом федерального конституционного закона о принятии в Российскую Федерацию нового субъекта вносится в Государственную Думу на ратификацию.

5. Разграничение компетенции между Российской Федерацией и ее субъектами. Данное разграничение осуществляется различными нормативными правовыми актами (схема 65).

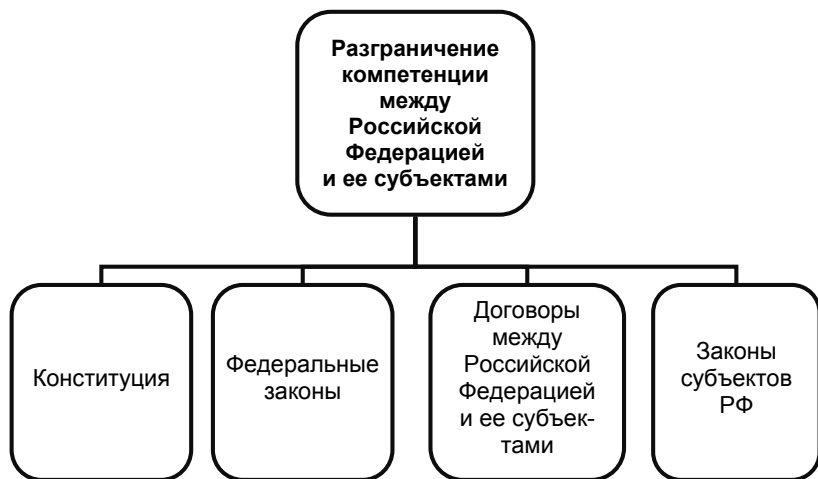


Схема 65. Разграничение компетенции между Российской Федерацией и ее субъектами

Конституция РФ осуществляет разграничение компетенции между Российской Федерацией и ее субъектами путем определения трех групп предметов ведения (схема 66).



Схема 66. Конституционное разграничение компетенции между Российской Федерацией и ее субъектами

Предметы ведения Российской Федерации – это сфера общественных отношений, правовое регулирование которых отнесено к компетенции Российской Федерации.

Предметы совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации – это сфера общественных отношений, правовое регулирование которых отнесено и к компетенции Российской Федерации и к компетенции субъектов Российской Федерации.

Предметы ведения субъектов Российской Федерации – это сфера общественных отношений, правовое регулирование которых отнесено к компетенции субъектов Российской Федерации.

Как Конституция определяет указанные предметы ведения?

5.1. Предметы ведения Российской Федерации. Закрепленные статьей 71 Конституции, предметы ведения Российской Федерации, можно сгруппировать следующим образом:

- принятие и изменение Конституции и федеральных законов, контроль за их исполнением;
- федеративное устройство и территория Российской Федерации, гражданство в Российской Федерации;
- установление границ и таможенное дело;
- установление и формирование системы федеральных органов власти;
- установление основ единой федеральной политики по основным направлениям развития страны;
- федеральные банки, финансы, налоги, бюджет;
- денежное и валютное обращение, монетная монополия;
- федеральные пути сообщения, транспорт, связь, энергетика, деятельность в космосе;
- установление единой системы мер и весов, государственная статистика;
- судоустройство, прокуратура, уголовное, уголовно-процессуальное, уголовно-исполнительное, гражданское, гражданско-процессуальное и арбитражно-процессуальное законодательство;
- оборона и безопасность, оборонное производство;
- внешняя политика и международные отношения;
- регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина.

По предметам ведения Российской Федерации принимаются федеральные конституционные законы и федеральные законы, имеющие прямое действие на всей территории Российской Федерации.

Зададимся вопросом о том, почему эти общественные отношения отнесены к исключительной компетенции Российской Федерации. Представим себе гипотетическую ситуацию, когда, например, железные дороги и денежное обращение переданы в компетенцию субъектов РФ, которые сами выпускают денежные знаки и руководят железнодорожными сообщениями на своей территории. Что же тогда произойдет? Давайте разберемся.

Конституция относит к предметам ведения Российской Федерации, в первую очередь, те сферы общественных отношений, правовое регулирование которых обеспечивает государственный суверенитет Российского государства и его целостность. Очевидно, что денежное обращение обеспечивает существование единой экономической системы и разрывать его на части, значит, ставить под угрозу целостность нашей страны. То же самое относится к единым железным дорогам, значение которых настолько велико, что в отличие от воздушного транспорта они находятся в единой федеральной государственной собственности.

5.2. Предметы совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. Предметы совместного ведения, закрепленные частью 1 статьи 72 Конституции, можно объединить в несколько основных групп (схема 67).

К первой группе предметов совместного ведения можно отнести «отраслевые» отношения, регулируемые сложившимися отраслями российского законодательства, которые закреплены в Конституции путем перечисления отраслей российского права, находящихся в совместном ведении:

- административное и административно-процессуальное законодательство;
- трудовое, семейное и жилищное законодательство;
- земельное, водное, лесное законодательство, законодательство о недрах и охране окружающей среды.

Предметом совместного ведения при этом является не само «законодательство», а регулируемые указанными отраслями общественные отношения.

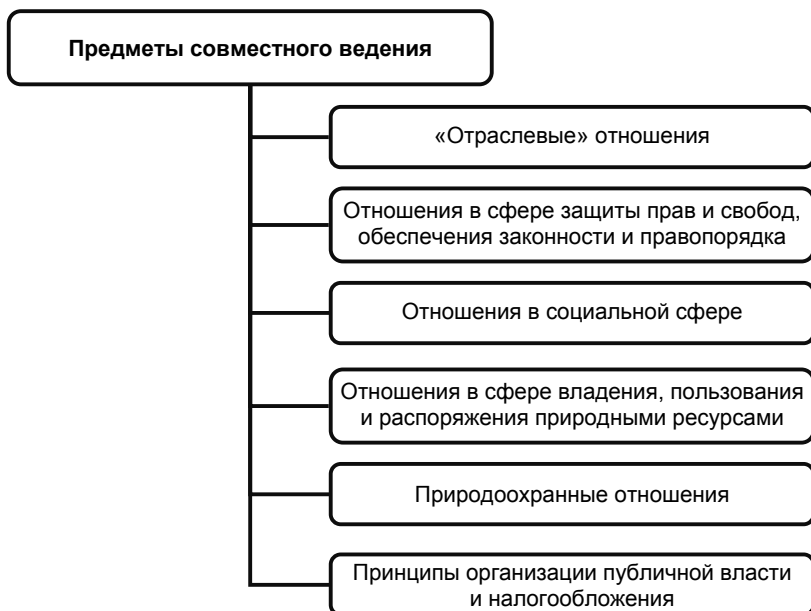


Схема 67. Предметы совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов

Что значит в «совместном ведении»? А это значит, что по этим вопросам принимаются федеральные законы, а на их основе с учетом специфики регионов – законы субъектов РФ.

Возьмем, к примеру, административное законодательство. На федеральном уровне принят Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, а на уровне Ставропольского края – дополняющий его Закон Ставропольского края «Об административных правонарушениях в Ставропольском крае».

Земельные отношения регулируются Земельным кодексом РФ и принятым на его основе Законом Ставропольского края «О некоторых вопросах регулирования земельных отношений».

Общественные отношения в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина, обеспечения законности и правопорядка складываются при реализации принципа приоритета прав и свобод человека, закрепленного статьей 2 Конституции.

В этой связи к предметам совместного ведения отнесены следующие вопросы:

- обеспечение соответствия законов субъектов РФ Конституции и федеральным законам;
- защита прав и свобод человека и гражданина; защита прав национальных меньшинств; обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности; режим пограничных зон.

Чтобы понять, что все это не просто слова, рассмотрим конкретный пример из законодательной практики Ставропольского края.

В условиях значительного роста числа преступлений *против* несовершеннолетних исключительно остро стоит вопрос о том, как обеспечить защиту прав несовершеннолетних в ходе судебного процесса.

Согласно уголовно-процессуальному кодексу обвиняемый и подозреваемый имеют право на защиту. При определенных условиях помощь адвоката предоставляется им бесплатно. В то же время потерпевший такими правами не обладает.

Складывается парадоксальная ситуация: преступник имеет право на бесплатную помощь адвоката, а несовершеннолетний, жертва преступления, такими правами не обладает. Кроме того, во многих случаях, например при сексуальных насилиях, несовершеннолетний нуждается в психологической поддержке и реабилитации. Если несовершеннолетний растет в неблагополучной семье, то он зачастую остается в судебном процессе один на один со своим насильником.

Защита прав и свобод человека и гражданина находится в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов. В этой связи в Ставропольском крае был принят Закон Ставропольского края «О дополнительных гарантиях защиты прав несовершеннолетних, признанных потерпевшими в рамках уголовного судопроизводства», в котором установлено, что потерпевшим несовершеннолетним предоставляется бесплатная юридическая и психологическая помощь за счет бюджета Ставропольского края.

Общественные отношения в социальной сфере. Статьей 7 Конституции закреплено, что Российская Федерация является социальным государством, политика которого направлена на

создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. В этой связи в качестве самостоятельных пунктов статьи 72 Конституции выделены важнейшие направления социальной политики государства:

- воспитание, образование, здравоохранение;
- наука, культура, физическая культура и спорт;
- защита семьи, материнства, отцовства и детства, социальная защита.

Общественные отношения в сфере владения, пользования и распоряжения природными ресурсами. Статьей 9 Конституции закреплен важнейший конституционный принцип, согласно которому земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории. В этой связи в качестве самостоятельного пункта «в» статьи 72 выделены вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами.

Природоохранные отношения. В соответствии с Конституцией каждый имеет право на благоприятную окружающую среду (статья 42), каждый обязан сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам (статья 58). В этой связи в качестве самостоятельных пунктов статьи 72 выделены:

- природопользование; охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности;
- особо охраняемые природные территории; охрана памятников истории и культуры;
- защита исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей.

Рассмотрим последнюю группу предметов совместного ведения – принципы организации публичной власти и налогообложения. Выделение этих общественных отношений в самостоятельные титулы в составе предметов совместного ведения обусловлено их особой значимостью для разделения государственной власти в федеративном государстве. Без преувеличения можно сказать, что они являются своеобразной «сердцевиной», активным центром всех федеративных отношений. Правовое их регулирование исключительно на федеральном уровне без учас-

тия регионов более соответствует унитарному, а не федеративному государству. Рассмотрим в этой связи схему 68.



Схема 68. Принципы организации публичной власти и налогообложения

Возьмем, к примеру, организацию государственной власти в субъектах РФ. На федеральном уровне принят Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». На основе этих общих принципов, закрепленных федеральным законом, в Ставропольском крае приняты законы, определяющие организацию государственной власти в Ставропольском крае:

- Устав Ставропольского края;
- Закон Ставропольского края «О системе органов государственной власти в Ставропольском крае»;
- Законы Ставропольского края «О Губернаторе Ставропольского края», «О Думе Ставропольского края», «О Правительстве Ставропольского края».

Аналогичная ситуация складывается в организации местного самоуправления. На федеральном уровне принят

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». На основе этих общих принципов, закрепленных федеральным законом, принят Закон Ставропольского края «О местном самоуправлении в Ставропольском крае», который определяет организацию местного самоуправления в данном субъекте РФ.

В Налоговом кодексе РФ установлены общие принципы налогообложения и закреплена российская налоговая система. В Ставропольском крае в рамках региональной компетенции приняты краевые законы об особенностях обложения отдельными региональными налогами.

Вернемся еще раз к исходному определению предметов совместного ведения.

Предметы совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации – это сфера общественных отношений, правовое регулирование которых отнесено и к компетенции Российской Федерации, и к компетенции субъектов Российской Федерации.

Это значит, что по указанным вопросам издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации.

Федеральный законодатель, обладая приоритетным правом на разграничение совместной компетенции, во-первых, осуществляет прямое и непосредственное регулирование тех вопросов, которые должны решаться одинаково на территории всех субъектов РФ и, во-вторых, устанавливает полномочия центра и регионов по исполнению закрепленных федеральным законом положений и правовому регулированию оставшейся части совместного правового поля. Субъекты РФ, обладая остаточной нормотворческой компетенцией в этой сфере, в соответствии с федеральным законом осуществляют значительную часть своей нормотворческой деятельности.

Однако федеральное законодательство в одних случаях затрагивает не все сферы совместного ведения, а в других – оставляет определенные пробелы в регламентации общественных отношений.

Субъекты РФ имеют право на заполнение таких правовых пробелов по предметам совместного ведения путем опережаю-

щего правового регулирования в соответствии с федеральными законами и в части, ими неурегулированной. При принятии соответствующего федерального закона субъекты РФ обязаны в трехмесячный срок привести свое законодательство в соответствие с новым федеральным законом.

Необходимо отметить, что Конституция не конкретизирует предметы совместного ведения, не устанавливает полномочия органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов в правоотношениях, отнесенных к предметам совместного ведения. Разграничение полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов по конституционно закрепленным предметам совместного ведения осуществляется федеральными законами и договорами между Российской Федерацией и ее субъектами.

Так, например, Конституция устанавливает, что вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами находятся в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов. Возникает вопрос: какими полномочиями в области земельных, водных, лесных отношений обладают федеральные органы государственной власти, а какими – органы государственной власти субъектов РФ?

Ответы содержатся в Земельном, Водном и Лесном кодексах. Эти кодексы детально разграничивают компетенцию, устанавливают конкретные полномочия федеральных и региональных органов государственной власти в этих сферах.

5.3. Предметы ведения субъектов Российской Федерации.

Конституция РФ не закрепила предметы ведения субъектов РФ в явной форме, а обозначила их по остаточному принципу. Перечень предметов ведения, закрепленный в конституциях (уставах) различных субъектов РФ, имеет некоторые отличия. Выделим общий набор вопросов, относимых к предметам ведения субъектов РФ (схема 69).

Согласно части 4 статьи 76 Конституции вне пределов ведения Российской Федерации и совместного ведения субъектов РФ осуществляют собственное правовое регулирование. При этом в случае противоречия между нормативным правовым актом субъекта РФ, принятым по предметам его ведения, и нормативным правовым актом Российской Федерации

действует нормативный правовой акт субъекта РФ (часть 6 статьи 76 Конституции). Подобное верховенство регионального законодательства над федеральным является гарантией их конституционной самостоятельности по собственным предметам ведения.

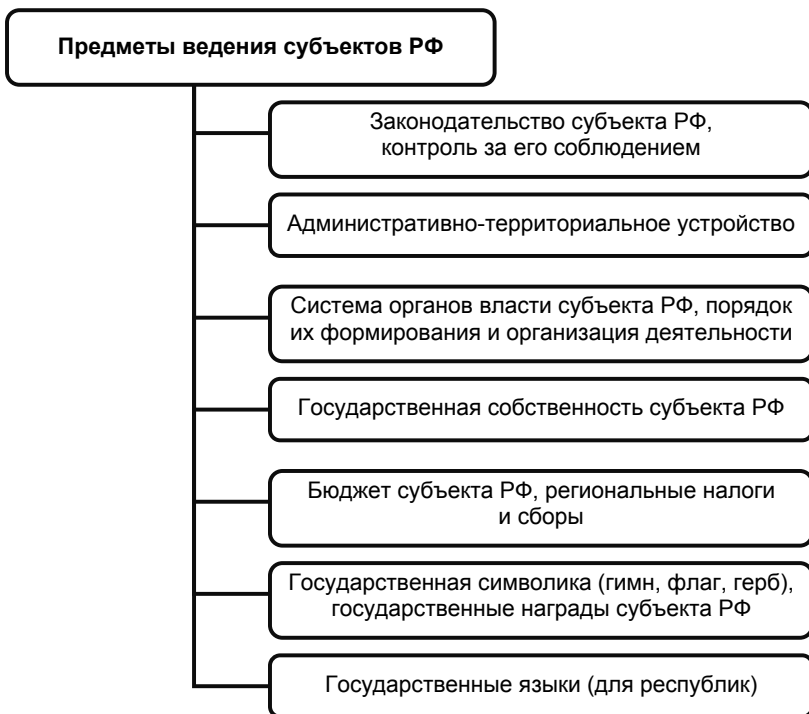


Схема 69. Предметы ведения субъектов РФ

В этой связи еще раз вернемся к вопросу о том, обладают ли субъекты РФ суверенитетом, который рассматривался нами при изучении Основ конституционного строя. Краткое повторение пройденного с учетом новых знаний о федеративном устройстве страны пойдет только на пользу.

Суверенитет государственной власти, как отмечалось, заключается в ее верховенстве внутри страны и независимости в международных отношениях. Присущи ли государственной

власти субъектов РФ эти признаки государственного суверенитета?

На территории субъекта РФ одновременно действуют две формы государственной власти: федеральная и региональная; объем каждой из них ограничен Конституцией и другими нормативными актами. В установленных таким образом пределах федеральная и региональная власти ограничены определенными правовыми рамками, что специально закреплено Конституцией. Статья 73 Конституции прямо гласит: «Вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации субъекты Российской Федерации обладают всей полнотой государственной власти». В части 6 статьи 76 Конституции установлено, что при коллизии федерального закона и нормативно-правового акта субъекта РФ, принятых в сфере исключительной компетенции субъекта РФ, действует нормативный правовой акт субъекта РФ. Однако говорить о том, что государственная власть субъекта РФ обладает верховенством над федеральной властью было бы необоснованно.

Рассмотрим второй признак суверенитета – независимость государственной власти в международных отношениях. Согласно Конституции внешняя политика и международные отношения Российской Федерации относятся к предметам ведения Российской Федерации.

Российская Федерация выступает на международной арене в качестве одного лица, а составляющие ее республики, края и области субъектами международного права не являются.

Таким образом, законы субъектов РФ, принятые по предметам ведения субъектов РФ, доминируют над федеральными законами, однако региональная государственная власть не выступает самостоятельной и независимой в международных отношениях с другими государствами, не входящими в состав Российской Федерации. В результате мы приходим с вами к выводу, что суверенитетом субъекты РФ не обладают.

В девяностых годах прошлого века широкое распространение получила концепция суверенитета республик в составе Российской Федерации наряду с суверенитетом самой Российской Федерации. Эта концепция получила отражение

в Федеративном договоре 1992 года, договорах между Российской Федерацией и рядом республик, заключенных в тот период, а также в конституциях этих республик.

Однако в решениях Конституционного Суда (Постановление от 7 июня 2000 года № 10-П, Определение от 27 июня 2000 года № 92-0) была сформулирована однозначная правовая позиция, которая заключается в следующем:

- Конституция Российской Федерации *не допускает* какого-либо иного носителя суверенитета и источника власти, помимо многонационального народа России, и, следовательно, *не предполагает* какого-либо иного государственного суверенитета, помимо суверенитета Российской Федерации;
- суверенитет Российской Федерации, в силу Конституции Российской Федерации, *исключает* существование двух уровней суверенных властей, находящихся в единой системе государственной власти, которые обладали бы верховенством и независимостью, то есть не допускает суверенитета ни республик, ни иных субъектов РФ.

6. Федеративная реформа в России. Конституция, принятая 12 декабря 1993 года путем всенародного референдума, провозгласила принцип равноправия всех субъектов Федерации во взаимоотношениях с федеральным центром (часть 4 статьи 5), закрепила равный объем их прав по предметам совместного ведения (статьи 72 и 76), одинаковые возможности регионального правотворчества (статья 76) и организации региональной государственной власти (статья 77).

Одновременно частью 3 статьи 11 Конституции установлено, что разграничение предметов ведения и полномочий между федеральными и региональными органами власти осуществляется как Конституцией, так и Федеративным договором, а также *иными договорами*.

Такие договоры между Российской Федерацией и отдельными субъектами РФ получили широкое распространение в девяностых годах прошлого столетия: за период с 1994 по

1998 год их подписали 46 из 89 субъектов РФ. Расширение договорного процесса рассматривалось в это время руководством страны как важное направление укрепления государственности.

Необходимость в договорном процессе очевидна. Конституция и федеральный закон не могут учесть специфику субъектов, различающихся по численности, национальному составу, социально-экономическому и геополитическому положению. Договоры как раз и позволяют учесть эти особенности и осуществить правовое регулирование федеративных отношений во всем многообразии регионов России.

Вместе с тем договорному процессу была присуща внутренняя противоречивость и несоответствие (по ряду вопросов) конституционным нормам.

В договорах Российской Федерации с субъектами РФ зачастую происходило противоречащее Конституции перераспределение предметов ведения между Федерацией и ее субъектами.

Во-первых, отдельные предметы ведения Федерации передавались в ведение субъектов РФ: международные и внешне-экономические отношения (Татарстан), создание национальных банков (Татарстан, Башкирия).

Во-вторых, предметы ведения Федерации переходили в предметы совместного ведения: денежная политика (Татарстан, Башкирия, Кабардино-Балкария), банковское дело (Кабардино-Балкария, Северная Осетия–Алания), сертификация (Удмуртия); альтернативная гражданская служба (Татарстан, Башкирия, Свердловская область).

В-третьих, предметы совместного ведения передавались в ведение субъектов РФ: защита прав и свобод человека и гражданина (Татарстан, Башкирия, Кабардино-Балкария), адвокатура и нотариат (Татарстан, Башкирия), владение, пользование и распоряжение природными ресурсами (Татарстан, Башкирия).

Перечень подобных примеров можно продолжить. В результате осуществлялось противоречащее конституционным нормам перераспределение ряда неотъемлемых прав Федерации, обеспечивающих ее государственный суверенитет. В основе такой практики явно или неявно присутствовала идея о го-

сударственном суверенитете республик в составе Российской Федерации, закреплённом республиканскими декларациями и Федеративным договором.

В Конституции 1993 года такая норма отсутствует. Однако принцип государственного суверенитета был закреплён в тот период в конституциях большинства республик и прослеживался в договорной практике. В статье 1 Договора с Республикой Башкортостан было прямо записано: «Республика Башкортостан является суверенным государством в составе Российской Федерации». В Договоре с Республикой Татарстан вообще не обозначена её субъектность в составе России, она объявлена государством, объединённым с Российской Федерацией данным Договором. В других договорах принцип суверенитета проявлялся в скрытом виде как перераспределение предметов ведения. На этой основе развивалось региональное законодательство, в значительной части *противоречащее* Конституции и федеральным законам.

Таким образом, в этот период развития российской федеративной системы доминирующее влияние приобрела децентрализация государственной власти, закреплённая на государственном уровне. К 1999 году процессы децентрализации достигли столь внушительного размера, что начали переходить в свою крайнюю стадию – дезинтеграцию. Наметилась явно выраженная конфедеративная направленность в историческом движении Российского государства, возникла необходимость в укреплении российской государственности.

Начиная с 2000 года в нашей стране осуществлены широкомасштабные действия по реорганизации федеративных отношений, выстраиванию вертикали государственной власти, обеспечению конституционной законности в деятельности всех её уровней. *Совокупность таких государственно-правовых действий получила название федеративной реформы.* Для преодоления негативных последствий массовой децентрализации государственной власти основной направленностью проводимых преобразований стала противоположная тенденция – *централизация государственной власти.*

Федеративная реформа, как принято считать, началась с образования федеральных округов и введения в них института полномочных представителей Президента.

Был усилен федеральный контроль за органами государственной власти субъектов РФ, приняты решительные меры по обеспечению верховенства Конституции и федеральных законов, приведению в соответствие с ними всего регионального законодательства и договоров между Российской Федерацией и ее субъектами.

Проведена жесткая политическая акция по расторжению большинства договоров, сформировалось негативное отношение к договорной форме разделения государственной власти вплоть до полного отрицания ее применения в конституционной практике.

К концу 2001 года в соответствие приведены положения 66 конституций и уставов субъектов Федерации. Только в 2001 году выявлено более четырех тысяч незаконных правовых актов органов региональной власти, из которых две трети на основе прокурорского реагирования отменены или приведены в соответствие с федеральным законодательством. Решительная и жесткая государственная политика дала свои результаты, позволила предотвратить распад Российской Федерации, способствовала укреплению ее единства и обеспечению конституционного порядка.

Первоначальная стадия сохранения государственности была пройдена, требовалась фундаментальная концепция дальнейшего реформирования публичной власти в Российской Федерации.

Административные меры по приведению регионального законодательства в соответствие с федеральным законодательством не могли решить проблему федеративной государственности. Возникла необходимость в разграничении компетенции между Российской Федерацией и ее субъектами, в первую очередь по предметам совместного ведения, в пересмотре на этой основе федерального законодательства.

Указом Президента Российской Федерации от 21 июня 2001 года № 741 была образована Комиссия по подготовке предложений о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления. В результате масштабной работы, проделанной Комиссией, поэтапно

в 2003–2005 годах принят пакет законов, закрепивших новую концепцию разграничения компетенции между федеральным центром и регионами.

В основу реформы федеративных отношений были положены три базовых принципа (схема 70).



Схема 70. Основные принципы федеративной реформы

Первый принцип – это недопустимость общей компетенции у разных уровней публичной власти. На основе такого *дуалистического принципа* произведено полное разграничение полномочий по предметам совместного ведения, без остаточных общих вопросов, которые могут или должны решаться совместными усилиями федеральных и региональных органов государственной власти.

Второй принцип – это принцип позитивного обязывания, который заключался в следующем. За органами государственной власти субъектов РФ были закреплены полномочия по предметам совместного ведения, которые они *обязаны* выпол-

нять за счет своего бюджета и за исполнение которых несут ответственность. Остальные полномочия по предметам совместного ведения оставлены за федеральным центром и могут быть делегированы субъектам РФ только с соответствующими финансовыми средствами.

Такой подход обусловлен сложившейся практикой, когда руководители регионов, не реализуя свои полномочия, перекладывали ответственность за собственное бездействие на федеральный центр. Ярким проявлением этого стали, например, массовые нарушения в обеспечении населения теплом и электричеством во многих регионах страны. Общеизвестная, на первый взгляд, проблема разделения государственной власти в стране приобрела вполне реальное проявление в жизни многих людей.

Исходя из *принципа позитивного обязывания* определен исчерпывающий (закрытый) перечень полномочий органов государственной власти субъектов РФ по предметам совместного ведения.

На его основе был осуществлен пересмотр российского законодательства, установлено новое разграничение полномочий между федеральными и региональными органами государственной власти по предметам совместного ведения.

Тем самым усилена ответственность субъектов РФ за выполнение важнейших задач жизнеобеспечения регионов, сделана попытка предупредить нецелевое использование средств региональных бюджетов.

Третий принцип – это принцип бюджетной обеспеченности, который заключался в следующем: для выполнения установленных полномочий за субъектами РФ на постоянной основе закреплялись собственные доходы.

Перечислим некоторые, наиболее важные собственные доходы субъектов РФ:

- налог на имущество организаций – 100 %;
- налог на игорный бизнес – 100 %;
- транспортный налог – 100 %;
- налог на прибыль организаций – по ставке 18 %;
- налог на доходы физических лиц – 80 %;
- акцизы на спирт и спиртосодержащую продукцию – 50 %;
- акцизы на алкогольную продукцию – 100 %;

- налог на добычу общераспространенных полезных ископаемых – 100 %;
- налог, взимаемый в связи с применением упрощенной системы налогообложения, – 100 %.

Выравнивание бюджетной обеспеченности регионов производится за счет дотаций из Федерального фонда поддержки субъектов РФ, которые определяются ежегодно при принятии федерального бюджета. На основе такого *принципа бюджетной обеспеченности* полномочий органов государственной власти субъектов РФ законодательно закреплены налоговые и бюджетные механизмы исполнения расходных обязательств субъектов РФ.

Тем самым была начата серьезная работа по упразднению необеспеченного федерального мандата, в первую очередь в социальной сфере, при котором многие социальные льготы и гарантии, установленные федеральными законами, финансировались из федерального бюджета частично. В результате были уменьшены диспропорции между регионами и, соответственно, неравенство людей, проживающих на различных территориях нашей страны.

Однако при всей позитивной направленности такой схемы разделения государственной власти при ее использовании в конституционно-правовой действительности возникли значительные трудности. Рассмотрим некоторые проблемные вопросы федеративной реформы с учетом результатов ее мониторинга, проведенного в 2005–2006 годах Ставропольским центром мониторинга права под моим руководством³⁶.

Во-первых, дуалистическое разграничение полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов привело к фактическому упразднению предметов совместного ведения, установленных Конституцией. В результате гарантированная статьей 73 Конституции вся полнота государственной власти субъектов РФ вне компетенции Российской Федерации, их правовая свобода по предметам совместного ведения оказалась

³⁶ В процессе мониторинга федеративной реформы проведены системный анализ российского законодательства и анкетирование руководителей законодательных (представительных) органов 12 субъектов РФ, расположенных в Южном федеральном округе.

фиктивной. Подавляющая часть совместного правового поля была отдана в компетенцию федеральной власти, оставшийся кусочек региональной компетенции в любой момент может быть перераспределен.

В результате сведена к минимуму или полностью исключена компетенция регионов по многим предметам совместного ведения.

Особенно острыми являются вопросы владения, пользования и распоряжения природными ресурсами, которые отнесены Конституцией к предметам совместного ведения. Однако компетенция субъектов РФ в сфере лесных, водных правоотношений, правоотношений недропользования значительно сокращена.

Законом РФ от 21 февраля 1992 года № 2395-1 «О недрах» до реформирования федеративных отношений было осуществлено детальное разграничение компетенции между Российской Федерацией и ее субъектами. При этом разделение государственной власти дополнялось различными формами сотрудничества и согласования интересов двух уровней государственной власти. Выделялись совместные полномочия, которые реализовывались общими усилиями. Так, по наиболее важным вопросам принимались совместные решения федеральных и региональных органов государственной власти: определение участков недр федерального значения (статья 2¹); подготовка перечней участков недр, право пользования которыми может быть предоставлено на условиях соглашений о разделе продукции (пункт 7 статьи 4). Совместные решения федеральных и региональных органов в семи случаях из четырнадцати предусмотренных Законом РФ «О недрах» (пункты 3, 4, 6, 8–11, 14 статьи 10¹), являлись основаниями получения права пользования участками недр. Тем самым закреплялся уникальный механизм взаимодействия Российской Федерации и ее субъектов при владении, пользовании и распоряжении недрами, так называемый принцип «двух ключей», который наиболее полно обеспечивал учет интересов государства в целом, регионов, где расположены участки недр, и недропользователей, минимизировал производственные риски и сглаживал объективные противоречия, неизбежно возникавшие при геологическом изучении, разведке и разработке полезных ископаемых.

В ходе федеративной реформы разрушен сложившийся механизм сотрудничества, упразднено совместное владение, пользование и распоряжение недрами Российской Федерацией и ее субъектами в интересах народов, проживающих на территориях регионов, и в интересах всего многонационального народа России. На основе дуалистического подхода осуществлено разграничение полномочий. Компетенция субъектов РФ в этой сфере сведена к минимуму и распространяется в основном на участки недр, содержащие месторождения общераспространенных полезных ископаемых.

Подобный подход вызывает серьезные сомнения. Десять из двенадцати опрошенных руководителей законодательных (представительных) органов субъектов РФ Южного федерального округа высказали мнение о том, что *произошел пересмотр статьи 72 Конституции, закрепившей предметы совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов*. Все опрошенные убеждены в том, что полностью разграничить полномочия между центром и регионами невозможно. Всегда останутся общие дела, которые необходимо решать вместе, общими усилиями Российской Федерации и ее субъектов.

Во-вторых, закрепленных за регионами налоговых поступлений оказалось недостаточно для эффективного выполнения расходных обязательств. Короткий финансовый «поводок» центральной власти по отношению к регионам продолжает сохраняться. Возникает абсурдная ситуация. Ставропольский край, например, направляет значительные налоговые доходы в федеральный бюджет, а затем запрашивает часть из них обратно в виде дотаций.

В-третьих, правоприменительная практика показала неэффективность централизованной схемы разграничения полномочий. Оказалось, что за вышестоящими органами публичной власти закреплен избыточный объем полномочий, многие из которых они сами реализовать не могут. Из центра выполнять забранные полномочия невозможно, а создавать дополнительные федеральные структуры в регионах (или региональные структуры в муниципальных образованиях) нерационально и экономически несостоятельно. Для выполнения таких избыточных полномочий должны привлекаться нижестоящие уровни публичной власти, вплоть до муниципальных образований.

В сложившейся ситуации широкое распространение получило делегирование «вниз» многих полномочий с субвенциями на их исполнение.

Так, органам государственной власти субъектов РФ передан широкий круг полномочий по социальной поддержке населения, охране животного мира, охране водных объектов, использованию, охране, защите и воспроизводству лесов и др. Эти полномочия не определены как *собственные* полномочия органов государственной власти субъектов РФ. По этой причине за ними не закреплены *доходные источники*, необходимые для их исполнения. В регионы переданы федеральные полномочия как делегированные сверху с субвенциями из федерального бюджета, т. е. со *сметой расходов*, которая не обеспечивает в должной мере их выполнение.

Таким образом, в ходе федеративной реформы отработан новый механизм вертикального разделения государственной власти: делегирование полномочий вместо их разграничения. Суть его проста и может быть проиллюстрирована на примере лесных правоотношений.

Сначала Федеральным законом от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ (статья 83) упразднены полномочия органов государственной власти субъектов РФ в этой сфере совместного ведения. Тем самым они переданы в компетенцию Российской Федерации. Затем Федеральным законом от 29 декабря 2004 года № 199-ФЗ (статья 7) некоторые из них *делегированы* (переданы) органам государственной власти субъектов.

Необходимо подчеркнуть, что делегирование полномочий (в отличие от разграничения) заключается в передаче уже *разграниченных* полномочий. Широкая практика делегирования полномочий, как вторичного механизма перераспределения компетенции, является, таким образом, показателем не достаточно эффективного первичного разграничения полномочий между различными уровнями публичной власти.

Кроме того, такой механизм перераспределения компетенции, как делегирование полномочий, имеет ряд существенных правовых, экономических и политических изъянов.

Первое. Вопреки части второй статьи 78 Конституции передача полномочий осуществляется в директивном порядке без заключения соответствующих соглашений между федераль-

ными и региональными органами государственной власти. **Отказа для исполнения федеральных полномочий не допускается.** Аналогичная ситуация складывается и при наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями.

Второе. Реализация таких полномочий на основе субвенций не способствует укреплению налогового потенциала регионов и не стимулирует нижестоящие органы публичной власти к эффективному исполнению «чужих» полномочий, возложенных на них без их согласия и зачастую без надлежащего финансового и материального обеспечения.

Третье. Разграничение полномочий в федеративной системе подменяется административным делегированием «сверху вниз». В результате **федеративные** отношения между Российской Федерацией и ее субъектами, а также муниципальные правоотношения, основанные на конституционной самостоятельности местного самоуправления, заменяются **административными** отношениями по выполнению **делегированных федеральных полномочий**. Возникает опасность реформирования федеративного государства в административное и унитарное, а также опасность утраты общественной природы местного самоуправления, превращения муниципальных образований в государственные органы на местах.

Таким образом, в настоящее время сложилась централизованная, дуалистически ориентированная российская модель разделения публичной власти, основанная на административных правоотношениях между различными уровнями публичной власти.

В результате произошло неизбежное развертывание и обострение **противоречия между федеративной системой и образующими ее субъектами по поводу разделения государственной власти.** Данное противоречие составляет важнейшую государственную проблему, требующую своего решения.

Необходимая **на определенном этапе становления российского федерализма** тенденция к централизации государственной власти не может быть беспредельной в федеративном государстве. Ибо она может привести к неоправданному ограничению самостоятельности субъектов РФ и, в конечном счете, – к утрате федеративных начал в государственном

устройстве. Тенденция к централизации должна быть уравновешена другой общей тенденцией к поиску согласия и солидарности в федеративной системе.

Децентрализация публичной власти в Российской Федерации, о необходимости которой так много говорили ученые и практики, вскоре может произойти. По крайней мере, в 2011 году на Петербургском международном экономическом форуме Президент Д. А. Медведев провозгласил курс на децентрализацию полномочий между уровнями публичной власти в пользу субъектов Российской Федерации и местного самоуправления и своим распоряжением образовал рабочие группы по подготовке соответствующих предложений.

В этой связи рассмотрим три основных принципа, на которых должна, по моему мнению, базироваться децентрализация публичной власти (схема 71).



Схема 71. Основные принципы децентрализации публичной власти

Принцип первый – принцип subsidiarности, согласно которому вопросы должны быть отнесены к компетенции того уровня управления, на котором они решаются наиболее эффективно. Таким образом, вопросы, которые можно решать на низовых уровнях управления, нет смысла решать «наверху».

Принцип второй – принцип сотрудничества Федерации и составляющих ее субъектов. Разделение публичной власти

не сводится только к разграничению компетенции между ее различными уровнями, оно предполагает их взаимодействие при определении и реализации этой компетенции. В этой связи переход от дуалистической модели разделения публичной власти к кооперации, сотрудничеству и совместному выполнению наиболее значимых для центра и регионов полномочий представляется исключительно важным.

Принцип третий – принцип солидарности и согласия. Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» предусмотрено, что проекты федеральных законов по предметам совместного ведения после их внесения в Государственную Думу направляются в законодательные (представительные) и высшие исполнительные органы государственной власти субъектов РФ для представления отзывов. Если законодательные (представительные) и высшие исполнительные органы государственной власти более чем 1/3 субъектов Федерации выскажутся против принятия соответствующего федерального закона, по решению Государственной Думы образуется согласительная комиссия.

При этом мнение субъекта РФ считается выраженным только в том случае, если и законодательный (представительный) и исполнительный органы субъекта РФ **одновременно** выскажутся за или против принятия законопроекта. Если мнения законодательного (представительного) и исполнительного органов разделились, то считается, что мнение субъекта Федерации не выражено, и, соответственно, оно не учитывается при прохождении законопроекта.

Очевидно, что руководитель субъекта РФ, возглавляющий исполнительную власть в регионе, который по российскому законодательству может быть отрешен от должности Президентом в связи с утратой доверия или ненадлежащим исполнением своих обязанностей, не может проводить в своих действиях политику, отличную от политики главы государства. Отсюда следует, что законопроекты, внесенные Президентом и Правительством, будут поддержаны исполнительным органом государственной власти субъекта Федерации.

По этой причине целесообразно учитывать отдельно мнение законодательного и исполнительного органов: если хотя

бы один из этих двух органов высказался против принятия федерального законопроекта, отзыв субъекта Федерации следует считать отрицательным. Соответственно региональный отзыв должен считаться положительным лишь при поддержке его одновременно законодательным (представительным) и исполнительным органом субъекта РФ.

Представляется также обоснованным для действительного учета интересов региона закрепить положение об обязательном согласовании проектов федеральных законов более чем половиной субъектов Федерации. В противном случае, т. е. если законодательные (представительные) или высшие исполнительные органы государственной власти субъектов Федерации более чем половины регионов выскажутся против принятия соответствующего федерального закона, он должен сниматься с рассмотрения в Государственной Думе.

Очевидно, что децентрализация публичной власти с учетом рассмотренных принципов должна осуществляться путем *позитного* пересмотра федерального законодательства.

Чехарда с многочисленными изменениями федеральных законов, регулирующих основы разделения публичной власти, стала уже особенностью российского законодательного процесса.

Проблема поспешных и неадекватных законодательных решений весьма образно и точно проиллюстрирована В. Б. Исаковым на вполне понятном для каждого примере эффективности лекарственных средств³⁷. Прежде чем запустить лекарство в производство, производитель серьезно изучает препарат. Проводятся теоретические исследования, организуются эксперименты на животных и добровольцах, и только после этого лекарство запускается в производство и разрешается к использованию. Затем осуществляется авторское сопровождение лекарства, анализируется клиническая практика, выясняются побочные и негативные последствия его применения.

В законодательной же деятельности складывается совершенно иная ситуация. Нередко без изучения практики регу-

³⁷ Исаков В. Б. Теоретические подходы к понятию эффективности закона // Оценка законов и эффективность их принятия : материалы Международного семинара (г. Рязань, 16–17 декабря 2002 г.). М. : Издание Государственной Думы, 2003. С. 17–18.

лирования общественных отношений сильнодействующее социальное лекарство в виде закона запускается в социальный организм без всякой проверки. При этом не учитывается готовность населения к исполнению закона, не отслеживается практика применения и последствия, которые он породил в настоящем и может вызвать в будущем.

По этой причине новая система взаимоотношений центра и регионов, которая будет предложена рабочими группами, образованными Президентом, нуждается в обязательной *экспериментальной отработке* в отдельных субъектах РФ.

Результаты подобных экспериментов позволят выйти на оптимальное разграничение полномочий и подготовить законопроект, который может быть принят для всей территории Российской Федерации.

Л е к ц и я 12

ПРЕЗИДЕНТ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

1. Возникновение и становление института Президента в Российской Федерации.
2. Конституционные функции Президента Российской Федерации.
3. Полномочия Президента Российской Федерации.
4. Избрание и прекращение полномочий Президента Российской Федерации.

1. Возникновение и становление института Президента в Российской Федерации. Разговор об институте Президента требует, прежде всего, объяснения причин учреждения этого поста в нашей стране. Все началось еще в период существования СССР. Сначала был введен пост Президента СССР (март 1990 года), а затем аналогичная должность появилась во многих союзных республиках, в том числе в РСФСР.

Итак, 14 марта 1990 года был принят Закон СССР «Об учреждении поста Президента СССР». Избрание его предусматривалось на Съезде народных депутатов СССР. Президентом СССР практически на безальтернативной основе был избран М. С. Горбачев.

Зачем понадобилось учреждать пост Президента СССР? Рассмотрим наиболее распространенные доводы о необходимости поста Президента СССР³⁸.

³⁸ Авакьян С. А. Конституционное право России : учебный курс. В 2 т. Т. 2. М. : Юрист, 2005. С. 278.

- Возникла необходимость разграничить функции КПСС и государства. Партия в то время сохраняла позиции руководящей силы. Все главные вопросы внутренней и внешней политики решались партийными органами. В условиях демократизации общества необходимо было укрепление верхнего звена государственной власти, функции которого раньше подменялись партийными решениями.
- После введения принципа разделения властей появилась потребность в согласовании деятельности законодательных и исполнительных органов власти, что и предполагалось поручить Президенту.
- Возникла необходимость в стабилизации обстановки и быстром решении чрезвычайных ситуаций. Существующие структуры оказались для этого непригодными. В то время существовал пост Председателя Верховного Совета СССР, который выполнял функции главы государства. Нередко надо было оперативно реагировать на возникающие ситуации и принимать быстрые решения, что один человек мог сделать лучше, чем коллегиальный орган – Верховный Совет.

Вопрос об учреждении поста *Президента РСФСР* (далее – Президент) решался достаточно сложно. Съезд народных депутатов РСФСР высказался против его введения, и по инициативе 1/3 депутатов был назначен всероссийский референдум 17 марта 1991 года, по результатам которого введена должность Президента.

В Конституцию РСФСР 1978 года были включены статья, закрепившая принцип разделения властей, глава о Президенте; затем приняты законы о Президенте, о его выборах и ряд других нормативных актов. Первый Президент России избран путем прямых всенародных выборов 12 июня 1991 года.

Его статус по Конституции 1978 года имел существенные отличия от правового положения по действующей Конституции. Особенности правового статуса Президента по Конституции РСФСР 1978 года заключались в следующем:

- Президент – высшее должностное лицо и глава исполнительной власти, но не глава государства;
- Президент не обладал полномочиями определять основные направления внешней и внутренней политики;

- Президент не имел права роспуска Съезда народных депутатов и Верховного Совета;
- Президент не участвовал в назначении членов Конституционного Суда, Верховного Суда, Высшего Арбитражного Суда, Генерального прокурора, Председателя Центробанка;
- Президент был обязан представлять не реже одного раза в год доклады Съезду народных депутатов о выполнении принятых им социально-экономических программ; Съезд мог потребовать внеочередного доклада.

Период становления института президентства был сложным в силу многих обстоятельств:

- первые годы президентства совпали с коренными социальными, экономическими и политическими изменениями в стране. По существу происходила смена общественной формации, и Президенту пришлось не только участвовать в этом процессе, но и возглавлять его;
- состояние экономики в эти годы было плохим, резко ухудшалось материальное положение большинства людей;
- у Президента трудно складывались отношения с парламентом, Конституционным Судом, зачастую возникали конфликты, вытекающие из различной оценки конкретных ситуаций и путей выхода из кризиса;
- большое значение имел личностный фактор: Президент Б. Н. Ельцин далеко не всегда был гибок, зачастую шел напролом, не желая поиска компромиссов³⁹.

Отличительной чертой президентского правления в 1991–1993 годы является стремление Президента укрепить свои позиции, расширить как свое реальное влияние на дела в государстве и обществе, так и юридические гарантии своей власти.

21 августа 1991 года в условиях ГКЧП Верховный Совет принял Постановление «О дополнительных полномочиях Президента РСФСР в условиях ликвидации последствий государственного переворота в СССР». Президенту предоставлялось право отстранять от должности председателей Советов краев, областей, автономной области и автономных округов; была введена должность главы администрации этих административных

³⁹ Авакьян С. А. Указ. соч. С. 288–289.

единиц, назначаемых Президентом. 22 августа 1991 года был принят Указ Президента «О некоторых вопросах деятельности органов исполнительной власти в РСФСР», которым устанавливалось, что, начиная от Президента и вниз, все главы исполнительной власти образуют единую систему исполнительной власти в РСФСР.

С сентября 1991 года до декабря 1992 года Президент лично руководил Правительством. Постановлением от 1 ноября 1991 года «О правовом обеспечении экономической реформы» Съезд народных депутатов наделил Президента правом решать указами экономические вопросы *в отклонение* от законов РСФСР. С января 1992 года была объявлена политика либерализации цен. С одной стороны, она способствовала постепенному наполнению потребительского рынка товарами; с другой – привела к резкому ухудшению положения миллионов граждан, которые потеряли свои сбережения, а на скудные заработные платы и пенсии не могли покупать товары по взвинченным ценам. *С этого момента началась конфронтация Съезда народных депутатов и Верховного Совета с Президентом.*

В декабре 1992 года Съезд народных депутатов не продлил особые полномочия Президента и внес ряд изменений в Конституцию. Теперь Верховный Совет давал согласие не только на назначение Председателя Правительства, но и четырех ключевых министров – иностранных дел, обороны, безопасности, внутренних дел. Позиции Президента были ослаблены. Законодательная власть утвердила свой приоритет в отношениях с Президентом.

К осени 1993 года противостояние Президента, с одной стороны, и Верховного Совета со Съездом народных депутатов, с другой, достигло апогея. Президента не устраивало сложившееся разделение властей, и он не имел возможности повлиять на принятие Съездом народных депутатов новой Конституции, в которой ему отводилась подчиненная парламенту роль.

Президент Б. Н. Ельцин не мог смириться с этим и с целью преодоления сложившегося двоевластия в стране принял печально известный Указ от 21 сентября 1993 года № 1400 «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации».

В нем говорилось о том, что в результате противодействия деятельности всенародно избранного Президента со стороны Верховного Совета и Съезда народных депутатов в стране сложилась политическая ситуация, угрожающая государственной и общественной безопасности. Принимая во внимание, что безопасность России и ее народов – *более высокая ценность, нежели формальное следование противоречивым нормам, созданным законодательной ветвью власти*, Указом была прервана деятельность Верховного Совета и Съезда народных депутатов и прекращены полномочия народных депутатов Российской Федерации.

Однако в статье 121⁶ Конституции 1978 года было закреплено: «Полномочия Президента не могут быть использованы для изменения национально-государственного устройства Российской Федерации, роспуска либо приостановления деятельности любых законно избранных органов государственной власти, в противном случае они прекращаются немедленно».

Таким образом, действия Президента нарушили Конституцию и его полномочия должны были быть прекращены немедленно. В этом направлении и разворачивались дальнейшие политические события.

Конституционный Суд принял Постановление, в котором говорилось, что Указ Президента не соответствует Конституции и служит основанием для отрешения Президента Б. Н. Ельцина от должности. Верховный Совет 22 сентября 1993 года, руководствуясь статьей 121⁶, принял Постановление о прекращении полномочий Президента Б. Н. Ельцина. Исполнение обязанностей Президента было возложено на вице-президента РФ А. В. Руцкого.

Противостояние закончилось трагическими событиями октября 1993 года, прекращением деятельности Съезда народных депутатов и Верховного Совета и принятием Конституции 1993 года, значительно усилившей позиции Президента.

2. Конституционные функции Президента Российской Федерации. Прежняя Конституция отдавала приоритеты высшему представительному органу государственной влас-

ти – Съезду народных депутатов, в том числе и по отношению к Президенту. Съезд был вправе рассмотреть любой вопрос, отнесенный к ведению Российской Федерации, заслушивал ежегодные доклады Президента, а при необходимости мог отменить его правовые акты.

Конституция 1993 года исходит из ведущего положения Президента в системе государственных органов. Это отразилось даже на очередности глав в Конституции: глава 4 «Президент Российской Федерации» предшествует главе 5 «Федеральное Собрание».

Ранее Президент определялся как глава исполнительной власти и высшее должностное лицо в стране. Теперь, в соответствии со статьей 80 Конституции, Президент является главой государства.

Для того чтобы раскрыть конституционно-правовой статус Президента, необходимо рассмотреть его конституционные функции, под которыми понимаются основные направления деятельности Президента (схема 72).

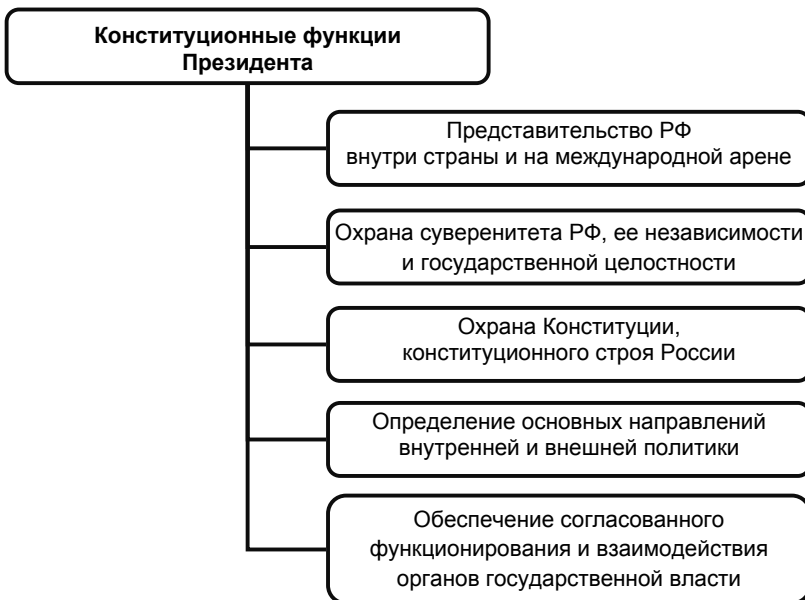


Схема 72. Конституционные функции Президента

Рассмотрим каждую из конституционных функций Президента.

2.1. Представительство Российской Федерации внутри страны и в международных отношениях. Президент как глава государства представляет Российскую Федерацию внутри страны и в международных отношениях.

Что означает: Президент представляет Российскую Федерацию внутри страны. Это означает, что Президент выступает от имени всех федеральных органов власти, от имени всего государства как в отношениях с гражданами РФ, так и с органами государственной власти и органами местного самоуправления. Примером может служить подписание Президентом от имени федеральной власти договоров с субъектами РФ о разграничении предметов ведения и полномочий.

Что означает: Президент представляет Российскую Федерацию в международных отношениях. Это означает, что Президент:

- олицетворяет Россию как независимое и суверенное государство, выступает от имени России в международных отношениях;
- подписывает международные договоры и участвует в международных переговорах от имени России.

2.2. Функция охраны суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности. В порядке, установленном Конституцией, Президент принимает меры по решительному пресечению любых внешних и внутренних угроз государству, от кого бы они не исходили и в чем бы они не выражались.

В случае агрессии против Российской Федерации или непосредственной угрозы агрессии Президент вводит на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях **военное положение**.

В случаях попытки насильственного изменения конституционного строя Российской Федерации, захвата или присвоения власти, вооруженного мятежа, массовых беспорядков и в других экстраординарных ситуациях Президент вводит на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях **чрезвычайное положение**.

2.3. Функция охраны Конституции, конституционного строя России. Президент согласно статье 80 Конституции является гарантом Конституции, прав и свобод человека и гражданина. Вся деятельность Президента, реализация всех его полномочий направлены на то, чтобы повсеместно и неуклонно проводить в жизнь все положения Конституции, создавать надлежащие условия для беспрепятственной реализации прав и свобод человека и гражданина. В соответствии с этой функцией Президент защищает права наших граждан не только внутри страны, но и за рубежом.

2.4. Функция определения основных направлений внутренней и внешней политики Российского государства. Президент как глава государства определяет основные направления внутренней и внешней политики государства, т. е. направления деятельности всех органов государственной власти.

В рамках этой функции Президент:

- обращается с ежегодными посланиями о положении в стране и об основных направлениях внутренней и внешней политики государства;
- утверждает военную доктрину Российской Федерации. В настоящее время действует военная доктрина Российской Федерации, утвержденная Указом Президента от 5 февраля 2010 года;
- утверждает государственную политику в иных сферах деятельности государства. Так, Указом Президента от 3 июня 1996 года утверждены Основные направления региональной политики в Российской Федерации, Указом Президента от 15 июня 1996 года утверждена Концепция государственной национальной политики Российской Федерации.

2.5. Обеспечение согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти. Президент обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти.

Эта функция особенно важна для понимания конституционно-правового статуса Президента как главы государства. Поскольку в управлении обществом участвуют все три ветви государственной власти, необходимо наличие не только «взаимных сдержек и противовесов», но и единого центра, налаживающего сотрудничество, координирующего совместные

усилия, разрешающего конституционные кризисы и конституционные тупики, если таковые возникают в конституционно-правовой действительности. Такая роль политического арбитра во взаимоотношениях между различными ветвями власти возложена Конституцией на Президента.

Зададимся в этой связи вопросом о том, к какой ветви власти относится Президент?

Президент *как глава государства* стоит над законодательной, исполнительной и судебной ветвями власти, выступает координатором, обеспечивающим их согласованную работу. Получается, что существует особая президентская власть вне системы разделения властей, предусмотренной статьей 10 Конституции.

3. Полномочия Президента Российской Федерации.

Президент для выполнения своих конституционных функций должен обладать определенными полномочиями. Если необходимых полномочий у него не будет, он не сможет выполнять функции, возложенные на него Конституцией.

Наиболее важные полномочия Президента прямо закреплены Конституцией. Например, Президент назначает с согласия Государственной Думы Председателя Правительства (статья 83 Конституции), назначает выборы Государственной Думы (статья 84 Конституции), осуществляет руководство внешней политикой Российской Федерации (статья 86 Конституции). Однако, очевидно, что все необходимые Президенту полномочия для выполнения его конституционных функций невозможно закрепить в тексте Конституции.

По этой причине для наделения Президента полномочиями, необходимыми для выполнения его конституционных функций, принимаются федеральные законы, которыми устанавливаются такие полномочия. Очевидно, что для их легитимности они должны вытекать из конституционных функций Президента, обеспечивать его необходимыми правовыми возможностями для выполнения этих конституционных функций. В противном случае новые полномочия нельзя признать легитимными с точки зрения Конституции.

Специального федерального закона «О Президенте Российской Федерации» не принималось, поэтому дополнительные президентские полномочия устанавливаются федеральными законами, принятыми по различным вопросам. С момента принятия Конституции объем полномочий, предоставленных Президенту федеральными законами, постоянно возрастал. При этом, по мнению ряда ученых,⁴⁰ увеличивалось и число полномочий, сомнительных с точки зрения их соответствия Конституции, что показано на схеме 73.

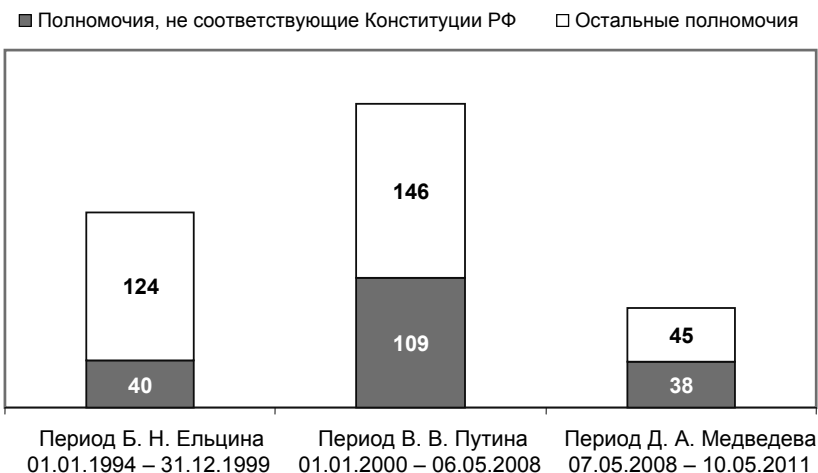


Схема 73. Абсолютное соотношение объемов соответствующих и не соответствующих Конституции РФ полномочий, законодательно закрепленных за Президентом РФ

Таким образом, за время правления Б. Н. Ельцина ему законодательно было предоставлено 164 новых полномочия, из которых 40 полномочий сомнительны с точки зрения их соответствия Конституции. В период двух сроков президентства В. В. Путина наблюдался значительный скачок предоставленных полномочий – 255 новых полномочий, среди которых 109

⁴⁰ *Краснов М. А.* Законодательно закрепленные полномочия Президента России: необходимость или сервилизм? // Сравнительное конституционное обозрение. 2011. № 4. С. 97.

полномочий – сомнительные с точки зрения их соответствия Конституции. За время президентства Д. А. Медведева этот процесс продолжился, хотя и значительно меньшим объемом: предоставлено 83 новых президентских полномочия, из которых 38 не соответствуют конституционным функциям Президента.

Не анализируя все «сомнительные» полномочия Президента, упомянем лишь некоторые его полномочия по руководству Правительством.

Согласно Федеральному конституционному закону «О Правительстве Российской Федерации» Президент *руководит* деятельностью федеральных органов исполнительной власти, ведающих вопросами обороны, безопасности, внутренних дел, юстиции, иностранных дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий.

На первый взгляд, наделение Президента данными полномочиями логично и вытекает из таких конституционных функций Президента, как охрана конституционного строя, суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности.

Однако это не соответствует конституционным положениям о том, что исполнительную власть Российской Федерации осуществляет Правительство (статья 110 Конституции), в состав которого входят министры, возглавляющие указанные министерства. Вот такое несогласование конституционного текста и Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации» существует в настоящее время.

Пойдем дальше и *рассмотрим основные полномочия Президента*. Поскольку свои полномочия Президент реализует в конкретных общественных отношениях, то эти полномочия целесообразно классифицировать в зависимости от субъектов, с которыми Президент взаимодействует при реализации своих полномочий. В этой связи можно выделить четыре группы полномочий Президента (схема 74).

Рассмотрим подробнее каждую из выделенных групп полномочий Президента.

3.1. Полномочия, связанные с защитой прав и свобод личности. Президент, по Конституции, является гарантом прав

и свобод человека и гражданина, в связи с чем он осуществляет ряд специальных полномочий, связанных с защитой прав и свобод личности (схема 75).

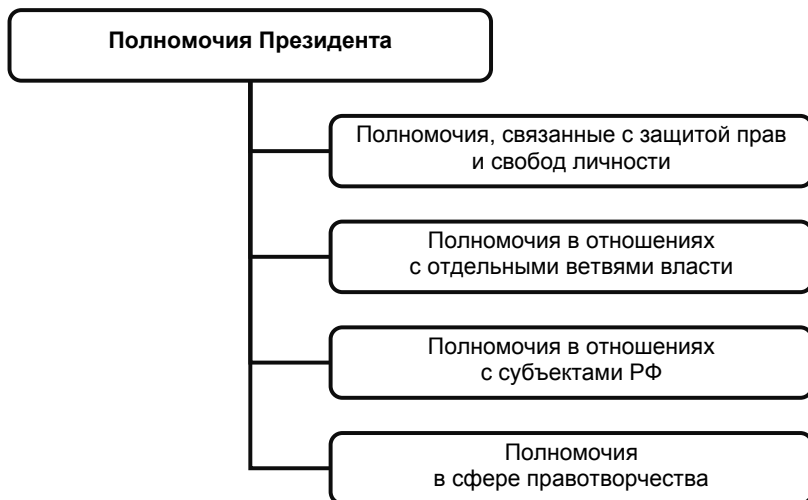


Схема 74. Классификация полномочий Президента



Схема 75. Полномочия Президента, связанные с защитой прав и свобод личности

3.2. Полномочия в отношениях с отдельными ветвями власти: исполнительной, законодательной и судебной (схема 76).

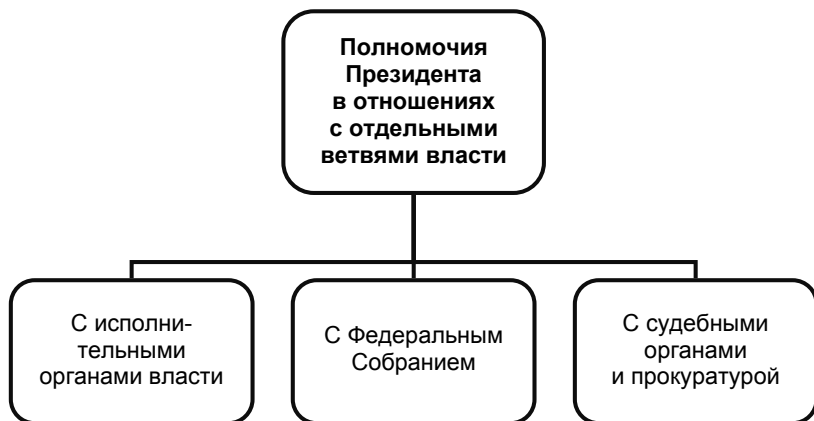


Схема 76. Полномочия Президента в отношениях с отдельными ветвями власти

3.2.1. Полномочия Президента в отношениях с исполнительными органами государственной власти (схема 77).

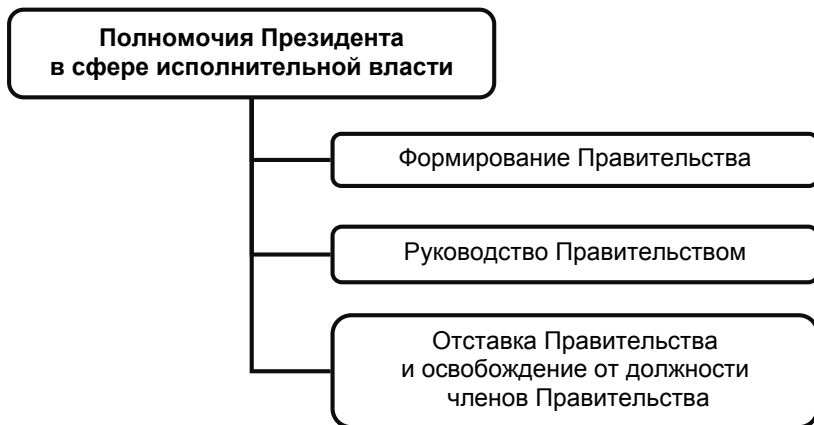


Схема 77. Полномочия Президента в сфере исполнительной власти

Первая группа полномочий связана с формированием Правительства, в рамках которой можно выделить ряд основных этапов (схема 78).



Схема 78. Полномочия Президента по формированию Правительства

Первый этап формирования Правительства заключается в том, что Президент назначает Председателя Правительства с согласия Государственной Думы. Такая необходимость возникает, когда, во-первых, перед вновь избранным Президентом Правительство слагает свои полномочия, и, во-вторых, когда Президент принимает решение об отставке Правительства.

Итак, Президент представляет Государственной Думе предложение по кандидатуре Председателя Правительства. Получив согласие Государственной Думы, он своим указом назначает Председателя Правительства.

Второй этап формирования Правительства – это утверждение Президентом структуры федеральных органов исполнительной власти, предложения о которой представляет Президенту Председатель Правительства.

Третий этап формирования Правительства – назначение членов Правительства – происходит следующим образом. Президент поручает назначенному Председателю Правительства представить предложения по составу Правительства.

По предложению Председателя Правительства Президент назначает на должность заместителей Председателя Правительства и федеральных министров, которые в своей совокупности и составляют Правительство.

Рассмотрим следующую группу полномочий – руководство Правительством. Хотя ни Конституция, ни Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации» не содержит прямой формулировки о том, что Президент руководит Правительством, анализ его полномочий позволяет говорить об этом (схема 79).



Схема 79. Полномочия Президента по руководству Правительством

Как отмечалось, Президент непосредственно руководит Министерством обороны, Министерством иностранных дел, Министерством юстиции, МВД, ФСБ, МЧС.

В этой связи наиболее широкими полномочиями Президент обладает в области обеспечения безопасности и обороны государства, общественного порядка в стране.

Президент является Верховным Главнокомандующим, назначает и освобождает от должности высшее командование

Вооруженных Сил, является высшим воинским начальником, приказы и указания которого подлежат безусловному исполнению.

Президент формирует и возглавляет **Совет Безопасности Российской Федерации**, членами которого являются как сам Президент, так и:

- постоянные члены: Председатель Совета Федерации, Председатель Государственной Думы, Председатель Правительства, министры обороны, иностранных дел, внутренних дел; директора Службы внешней разведки и Федеральной службы безопасности, Руководитель Администрации Президента, Секретарь Совета Безопасности;
- члены Совета Безопасности: полномочные представители Президента в федеральных округах, начальник Генерального Штаба, министры финансов, юстиции, по чрезвычайным ситуациям, президент Российской академии наук.

Рассмотрим **третью группу полномочий** Президента в сфере исполнительной власти, связанных с отставкой Правительства и освобождением от должности членов Правительства.

В соответствии с Конституцией (пункт «в» статьи 83) Президент принимает решение об отставке Правительства. В статье 117 Конституции предусматриваются два варианта отставки: во-первых, Правительство может само подать в отставку (отставка принимается или отклоняется); во-вторых, Президент сам может принять решение об отставке Правительства, в этом случае воля Правительства не имеет значения. Кроме того, Президент вправе освободить от должности любого члена Правительства.

3.2.2. Полномочия Президента в отношениях с Федеральным Собранием можно подразделить на несколько групп (схема 80).

Президент обращается к Федеральному Собранию с ежегодным посланием о положении в стране, об основных направлениях внутренней и внешней политики, в котором обобщаются итоги пройденного страной пути за истекший год и обозначаются основные направления на год предстоящий. Для

заслушивания послания Президента созывается совместное заседание Совета Федерации и Государственной Думы. Текст послания или его основные положения оглашаются в выступлении Президента.



Схема 80. Полномочия Президента в отношениях с Федеральным Собранием

Президент, обладая правом законодательной инициативы, подготавливает и вносит в Государственную Думу проекты федеральных законов. При этом он вправе некоторые из них определить как первоочередные, которые подлежат внеочередному рассмотрению в Государственной Думе.

Президент подписывает и обнародует федеральные законы, вправе наложить на них вето, т. е. отклонить федеральный закон, что потребует его повторного рассмотрения в Федеральном Собрании.

Президент вправе участвовать в заседаниях Государственной Думы, а также выступать на этих заседаниях. Президент назначает выборы Государственной Думы, а также вправе распустить Государственную Думу в трех случаях:

- если Государственная Дума выразила недоверие Правительству, Президент может согласиться с ней и отправить Правительство в отставку либо не согласиться с решением Государственной Думы; если же она в течение трех месяцев повторно выразит недоверие Правительству, тогда Президент объявляет об отставке Правительства либо **распускает Государственную Думу** (часть 3 статьи 117 Конституции);
- если Председатель Правительства поставит перед Государственной Думой вопрос о доверии Правительству, и она в доверии отказывается, Президент в течение семи дней принимает решение об отставке Правительства или **о роспуске Государственной Думы** и назначении новых выборов (часть 4 статьи 117 Конституции);
- если Государственная Дума трехкратно отклонила кандидатуры Председателя Правительства, представленные Президентом, он назначает Председателя Правительства, **распускает Государственную Думу** и назначает новые выборы Государственной Думы (часть 4 статьи 111 Конституции).

Конституция устанавливает ряд ограничений по роспуску Государственной Думы, которая не может быть распущена:

- в связи с выражением недоверия Правительству в течение года после избрания;
- с момента выдвижения ею обвинения против Президента до принятия соответствующего решения Советом Федерации;
- в период действия на всей территории Российской Федерации военного или чрезвычайного положения;
- в течение шести месяцев до окончания срока полномочий Президента.

3.2.3. Полномочия Президента в отношениях с судебными органами и прокуратурой. Рассмотрим сначала полномочия Президента, прямо предусмотренные Конституцией, т. е. его конституционные полномочия в отношениях с судебными органами и прокуратурой (схема 81).



Схема 81. Конституционные полномочия Президента в отношениях с судами и прокуратурой

Федеральными законами Президенту предоставлен ряд дополнительных полномочий в отношениях с судами (схема 82).



Схема 82. Дополнительные полномочия Президента в отношениях с судами

По мнению ряда ученых, такие дополнительные полномочия представляются сомнительными с точки зрения Конституции. Конституция предоставляет Президенту полномочия участвовать в наделении кандидатов статусом судей, но никак не статусом руководителей судов. Такое «невинное» расширение президентских полномочий рассматривается как один из самых значимых факторов, ликвидирующих независимость судебной власти⁴¹.

3.3. Полномочия Президента в отношениях с органами государственной власти субъектов РФ предоставляют ему возможность контролировать деятельность региональных властей и принимать к ним меры федерального воздействия (схема 83).

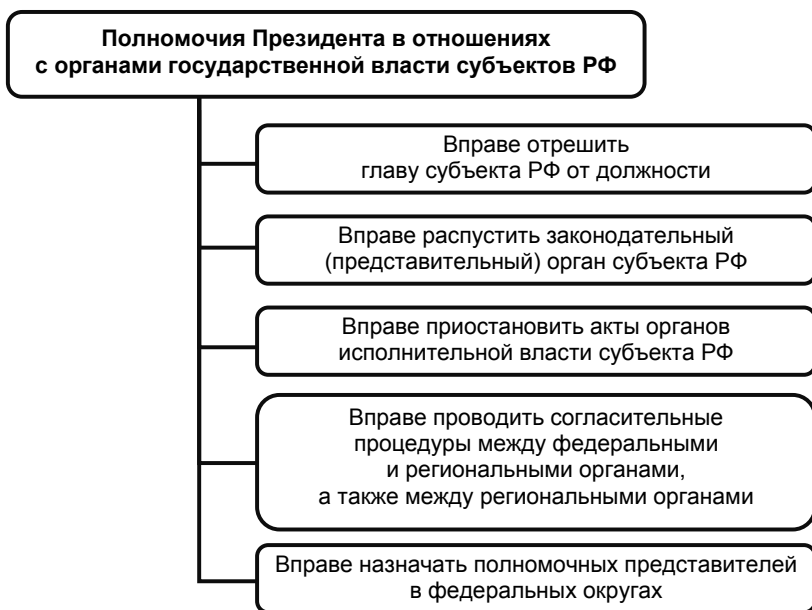


Схема 83. Полномочия Президента в отношениях с органами государственной власти субъектов РФ

Президент вправе отрешить главу субъекта РФ от должности за ненадлежащее исполнение обязанностей и в связи с утратой доверия. При этом основанием для утраты доверия Президента является выявление в отношении высшего

⁴¹ *Краснов М. А., Шаблинский И. Г.* Российская система власти: треугольник с одним углом. М., 2008. С. 63–65; *Краснов М. А.* Указ. соч. С. 99–100.

должностного лица субъекта Российской Федерации фактов коррупции или неурегулирование конфликта интересов как правонарушений, предусмотренных Федеральным законом «О противодействии коррупции».

Под конфликтом интересов понимается ситуация, при которой личная заинтересованность (прямая или косвенная) влияет или может повлиять на надлежащее исполнение должностных (служебных) обязанностей и при которой возникает или может возникнуть противоречие между личной заинтересованностью и правами и законными интересами граждан, организаций, общества или государства, способное привести к причинению вреда правам и законным интересам граждан, организаций, общества или государства.

Президент вправе распустить законодательный (представительный) орган субъекта РФ при следующих обстоятельствах. Если соответствующим судом установлено, что законодательным (представительным) органом субъекта РФ принят нормативный правовой акт, противоречащий Конституции, федеральным законам, и этот акт не приведен в соответствие в течение шести месяцев со дня вступления в силу решения суда, Президент выносит предупреждение законодательному (представительному) органу субъекта РФ. Если в течение трех месяцев со дня вынесения предупреждения решение суда не исполнено, Президент вправе распустить законодательный (представительный) орган субъекта РФ.

Президент Российской Федерации вправе приостановить действие актов органов исполнительной власти субъектов РФ в случае противоречия этих актов Конституции и федеральным законам, международным обязательствам Российской Федерации или нарушения прав и свобод человека и гражданина до решения этого вопроса соответствующим судом.

Президент может использовать согласительные процедуры для разрешения разногласий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ, а также между органами государственной власти субъектов РФ. В случае недостижения согласованного решения он может передать разрешение спора на рассмотрение соответствующего суда.

Президент вправе назначать своих полномочных представителей в федеральных округах. В задачи полномочного

представителя входят организация в федеральном округе работы по реализации органами государственной власти **контроля** за исполнением решений федеральных органов; **представление Президенту регулярных докладов** об обеспечении национальной безопасности, а также о политическом, социальном и экономическом положении в федеральном округе.

Полномочный представитель **координирует деятельность федеральных органов в округе**; организует их взаимодействие с органами субъектов федерации; анализирует эффективность деятельности правоохранительных органов; осуществляет контроль за исполнением федеральных законов; согласовывает назначение кандидатов на должности, входящие в компетенцию Президента.

Властными, административными полномочиями представитель не наделен. Однако он имеет право запрашивать и получать необходимые ему документы, организовывать проверки исполнения указов и распоряжений Президента, ход реализации федеральных программ; имеет право беспрепятственного доступа в любые организации в федеральном округе.

Организационное обеспечение деятельности полномочного представителя осуществляется Администрацией Президента. Руководитель Администрации Президента осуществляет оперативное руководство деятельностью полномочных представителей.

3.4. Полномочия Президента в сфере правотворчества.

Президент вправе осуществлять правовое регулирование общественных отношений: издает указы и распоряжения, в том числе и нормативного содержания, которые не должны противоречить Конституции и федеральным законам.

В Постановлении Конституционного Суда от 30 апреля 1996 года, как уже отмечалось, была сформулирована правовая позиция о том, что поскольку Президент является гарантом Конституции, постольку он уполномочен издавать Указы, восполняющие пробелы законодательного регулирования при следующих условиях:

- отсутствует соответствующий федеральный закон по данному предмету регулирования;
- указ не противоречит Конституции и федеральным законам;
- их действие во времени ограничено периодом до принятия соответствующего федерального закона.

«Указная» практика, подменявшая законодательное регулирование общественных отношений, подверглась серьезной критике ученых и практиков на предмет ее несоответствия конституционным функциям Президента. С момента вступления В. В. Путиным в должность Президента, т. е. с 2000 года, указная практика законодательного содержания была прекращена.

Подводя итоги рассмотрению вопроса о полномочиях Президента, мы приходим к выводу, что в его руках сосредоточен огромный объем компетенции, в результате чего Президент обладает определяющим воздействием на деятельность всех ветвей и уровней государственной власти (схема 84).



Схема 84. Президент в системе государственной власти

Таким образом, все уровни и ветви государственной власти объединены в единую систему, связаны друг с другом через единый центр власти, которым является Президент, и функционируют, в основном, через этот властный центр или посредством этого центра, согласовывая свои действия с Президентом или его представителями.

4. Избрание и прекращение полномочий Президента Российской Федерации. Президент избирается сроком на шесть лет гражданами РФ на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

Президентом может быть избран гражданин РФ не моложе 35 лет, постоянно проживающий в Российской Федерации не менее 10 лет. Президентом не может быть избран человек, имеющий гражданство иностранного государства (двойное гражданство).

Одно и то же лицо не может занимать должность Президента более двух сроков *подряд*. Это значит, что после перерыва он снова может претендовать на пост Президента.

Президент вступает в должность на 30-й день со дня официального объявления Центризбиркомом результатов выборов. При вступлении в должность Президент приносит народу следующую присягу:

«Клянусь при осуществлении полномочий Президента Российской Федерации уважать и охранять права и свободы человека и гражданина, соблюдать и защищать Конституцию Российской Федерации, защищать суверенитет и независимость, безопасность и целостность государства, верно служить народу».

Присяга приносится в торжественной обстановке в присутствии членов Совета Федерации, депутатов Государственной Думы и судей Конституционного Суда.

Президент приступает к исполнению полномочий с момента принесения им присяги и прекращает их исполнение с истечением срока его пребывания в должности с момента принесения присяги вновь избранным Президентом.

Досрочное прекращение полномочий Президента. Чтобы обеспечить непрерывность осуществления президентской власти, Конституция предусматривает случаи досрочного прекращения полномочий Президента и определяет их последствия.

Полномочия Президента досрочно прекращаются в случаях:

- отставки;
- стойкой неспособности по состоянию здоровья осуществлять принадлежащие ему полномочия;
- отрешения от должности.

Во всех указанных случаях обязанности Президента временно исполняет Председатель Правительства. Однако исполняющий обязанности не имеет права распускать Государственную Думу, назначать референдум, а также вносить предложения о поправках и пересмотре положений Конституции. Выборы Президента должны состояться не позднее *трех* месяцев с момента досрочного прекращения исполнения полномочий.

Отставка – это добровольный уход Президента со своего поста, который оформляется Указом Президента, как это было сделано Б. Н. Ельциным. Им был издан Указ от 31 декабря 1999 года, в котором говорилось:

- «1. В соответствии с частью 2 статьи 92 Конституции РФ прекращаю с 12 часов 00 минут 31 декабря 1999 года исполнение полномочий Президента РФ.
2. В соответствии с частью 3 статьи 92 Конституции РФ полномочия Президента РФ временно исполняет Председатель Правительства РФ».

В связи с этим и. о. Президента В. В. Путин издал Указ, в котором объявил: «В связи с отставкой Президента РФ Б. Н. Ельцина приступил к временному исполнению полномочий Президента РФ».

Прекращение полномочий по состоянию здоровья. Если Президент *добровольно* объявляет о прекращении полномочий в связи с ухудшением здоровья – это отставка. Как следует из конституционных положений при *прекращении полномочий по состоянию* здоровья деятельность прекращается помимо воли Президента.

Конституционный Суд в Постановлении от 11 июля 2000 года сформулировал по этому вопросу следующую правовую позицию:

- для досрочного освобождения главы государства от должности по состоянию здоровья **необходимо** выработать особый порядок (процедуру) такого освобождения с целью объективного подхода к определению фактической невозможности для Президента в связи с расстройством функций организма, носящих постоянный, необратимый характер. Для досрочного прекращения полномочий Президента в таком случае может не являться обязательной предпосылкой волеизъявление Президента;

- приведение в действие досрочного прекращения полномочий Президента по состоянию здоровья допустимо лишь при исчерпании всех иных возможностей, связанных с временным неисполнением Президентом своих полномочий;
- порядку установления стойкой неспособности Президента осуществлять свои полномочия не может быть облегченным, упрощенным. При этом должна быть исключена возможность превращения данного порядка в способ необоснованного отстранения Президента, а тем более в неконституционный способ присвоения каким-либо органом или лицом властных полномочий Президента.

Ни Конституция, ни текущее федеральное законодательство не определяют процедуру прекращения полномочий Президента в случае стойкой неспособности осуществлять полномочия по состоянию здоровья.

Однако в части 3 статьи 92 Конституции установлено следующее: «Во всех случаях, когда Президент Российской Федерации не в состоянии выполнять свои обязанности, их временно исполняет Председатель Правительства Российской Федерации».

В случаях временной неспособности Президента по состоянию здоровья осуществлять свои полномочия Президент издает Указ «О временном исполнении обязанностей Президента Российской Федерации».

В истории нашей страны был лишь один такой случай, когда Председатель Правительства В. С. Черномырдин в 1996 году исполнял обязанности Президента Б. Н. Ельцина в период проведения ему операции на сердце.

Юридически это было оформлено следующим образом. Сначала был издан Указ Президента от 19 сентября 1996 года № 1378 «О временном исполнении обязанностей Президента Российской Федерации», которым было установлено, что временное исполнение обязанностей Президента в период, определяемый в соответствии с *отдельными указами Президента* в связи с проведением хирургической операции Президенту, осуществляется Председателем Правительства Черномырдиным В. С. в полном объеме, включая полномочия по контролю за стратегическими ядерными силами и тактическим ядерным оружием, для чего ему будут пе-

реданы соответствующие технические средства («ядерная кнопка»).

В соответствии с отдельным Указом Президента от 5 ноября 1996 года № 1534 на Председателя Правительства В. С. Черномырдина с 7 часов 00 минут 5 ноября 1996 года было возложено временное исполнение обязанностей Президента. На следующий день после проведения операции Указом Президента от 6 ноября 1996 года № 1535 временное исполнение обязанностей Президента В. С. Черномырдиным было прекращено.

Отрешение от должности Президента. Осуществление ответственных полномочий, возложенных Конституцией на Президента, требует достаточно высокого уровня защищенности его статуса. Это необходимое условие для того, чтобы решения Президента основывались на высших долгосрочных государственных интересах России, а не на учете колебаний в раскладе политических противоборствующих сил в парламенте, популистских интересов. Отрешение Президента от должности – высшая форма ответственности Президента. Исходя из статуса главы государства, факта всенародного избрания Президента, порядок его отрешения от должности не может быть упрощенным.

Поэтому Конституция установила достаточно сложный порядок отрешения Президента от должности, в котором задействованы обе палаты Федерального Собрания, Конституционный Суд и Верховный Суд.

1. Президент может быть отрешен от должности Советом Федерации только на основании выдвинутого Государственной Думой обвинения в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления, подтвержденного **заключением Верховного Суда** о наличии в действиях Президента признаков преступления и заключением **Конституционного Суда** о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения.
2. Решение Государственной Думы о выдвижении обвинения и решение Совета Федерации об отрешении Президента от должности должны быть приняты 2/3 голосов от общего числа в каждой из палат по инициативе не менее 1/3 депутатов Государственной Думы и при наличии заключения специальной комиссии, образованной Государственной Думой.

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

В 1999 году фракция КПРФ в Государственной Думе инициировала процедуру импичмента Б. Н. Ельцину на основании пяти обвинений:

- развал СССР;
- расстрел Белого дома в 1993 г.;
- развязывание войны в Чечне;
- развал армии;
- геноцид русского народа.

Ни по одному из пунктов обвинения не было набрано необходимых 300 голосов для принятия решения Госдумой. За обвинение в развале СССР проголосовали 239 депутатов, за обвинение в событиях 1993 года – 263, за обвинение в развале армии – 241, за обвинение в войне в Чечне – 283, за обвинение в геноциде русского народа – 238.

Подводя итоги нашей лекции, хочу отметить, что в отличие от Правительства Президент не подотчетен и не подчинен никакому органу власти. Как глава государства он обеспечивает единство государственной власти и с этой целью выполняет роль гаранта Конституции, политического координатора властей и важнейшие представительские функции.

Конституционная модель сильного Президента, таким образом, проявляется в следующем:

Во-первых, Президент не входит в систему разделения властей, а стоит над всеми ветвями власти, обеспечивая согласованное взаимодействие всех иных органов государственной власти.

Во-вторых, Президент в целом независим от других органов государственной власти. Парламентские и судебные сдержки и противовесы в отношении президентской власти, а тем более контроль, существуют в самых минимальных размерах.

В-третьих, возможности самого Президента, особенно по отношению к парламенту, весьма внушительны – начиная от посланий Федеральному Собранию, внесения законопроектов, которые могут быть определены Президентом как первоочеред-

ные, права вето, предложения кандидатур, назначаемых палатами Федерального Собрания и заканчивая правом роспуска нижней палаты – Государственной Думы.

В-четвертых, у Президента имеются возможности правотворчества по вопросам собственного ведения, более того – и определенные законодательные полномочия. Он вправе принимать указы, которые в отсутствие законов регулируют общественные отношения, составляющие предмет закона и действующего пока не появится соответствующий закон.

В-пятых, Президент держит в руках все нити внутренней и внешней политики государства, определяет ее направления.

В-шестых, Правительство можно назвать Правительством Президента, поскольку он полностью формирует, направляет его деятельность и в любой момент может отправить в отставку. Президент устанавливает всю систему федеральных органов исполнительной власти и непосредственно руководит деятельностью целого ряда министерств и ведомств: МВД, ФСБ, МЧС, МИД, Министерством обороны, Министерством юстиции.

В-седьмых, по вопросам ведения Российской Федерации в стране существует единая вертикаль исполнительной власти, во главе которой стоит Президент.

В-восьмых, Президент определяет военную доктрину государства. Он является председателем Совета Безопасности, ему как Верховному Главнокомандующему подчинены все Вооруженные Силы страны. Президент объявляет военное или чрезвычайное положение, по его распоряжению начинаются и прекращаются военные действия, другие чрезвычайные меры.

Таким образом, Президент – ключевая фигура в руководстве государством, первое лицо в политической жизни нашей страны.

Л е к ц и и 13–14

ФЕДЕРАЛЬНОЕ СОБРАНИЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

1. Возникновение и развитие парламентаризма в России.
2. Совет Федерации.
3. Государственная Дума.
4. Конституционно-правовой статус члена Совета Федерации и депутата Государственной Думы.
5. Организация законодательного процесса в Российской Федерации.

1. Возникновение и развитие парламентаризма в России. Появление в России профессионального, постоянно действующего представительного и законодательного органа явилось итогом длительного и противоречивого исторического развития института народного представительства. В истории российского парламентаризма можно выделить *четыре* основных этапа.

Первый этап – возникновение зачатков парламентаризма в политическом развитии Киевской Руси и земель Новгорода и Пскова.

На ранней стадии развития парламентаризма его зачатками можно считать совещательный орган при Киевском князе, состоявший из бояр и знатных дружинников. Законодательные акты разрабатывались и утверждались князем при участии его приближенных. Однако эти начинания не получили последующего развития. Княжеские междоусобицы и вражда отнюдь не способствовали каким бы то ни было устремлениям к демократическому правлению. В еще большей мере не оставляло для этого возможностей татаро-монгольское иго.

Совершенно по-другому обстояли дела в Новгороде и Пскове, где фактически сложились феодально-республиканские политические режимы, которые функционировали на основе ведущей роли Вече. Вече избирало и смещало высших должностных лиц, изменяло законодательство, принимало решения по важнейшим делам общества.

Таким образом, на первом этапе становления парламентаризма на Руси в раннефеодальной монархии, наряду с князем и его дружиной, важную роль играло народное собрание – Вече, уходящее своими корнями в эпоху племенных сходов. Это было продолжение традиций военной демократии родоплеменного периода, направленное на ограничение власти князя.

Второй этап в развитии российского парламентаризма (конец XV–XVII вв.) связан с процессом объединения русских земель вокруг Москвы – начальным этапом образования единого общенационального государства.

В XVI–XVII вв. (в годы правления Ивана IV, Федора I, Бориса Годунова, в период Смуты, а также при первых Романовых – Михаиле и Алексее) в России формируются и действуют органы сословного представительства – Боярские думы, Земские соборы. В условиях укреплявшегося самодержавия они выполняли функции представительства общественных сил и отражали специфические местные интересы.

К концу XVII столетия самодержавная власть окончательно берет верх, и институт Земских соборов ликвидируется, но остается в народной памяти и вплоть до начала XX в. (до формирования первой выборной Думы) выступает важным идеологическим символом для различных общественных и политических сил.

Третий этап в развитии отечественного парламентаризма охватывает период с начала XVIII в. до 1917 года и характеризуется движением к буржуазному парламентаризму.

В первой четверти XVIII в. окончательно завершился процесс отмирания сословно-представительной монархии в России. Ее сменила абсолютная монархия. Социальный и политический режим, введенный Петром I, по форме и содержанию **являлся отрицанием парламентаризма**. Но именно он, как это ни парадоксально, в изобилии породил различные проекты введения на Руси представительной системы. С 30-х гг.

XVIII в. (после смерти Петра I) русская политическая мысль интенсивно разрабатывает идею ограничения самодержавия с помощью органов парламентского типа.

В екатерининскую эпоху возникают институты представительства сословий: сначала дворянства, затем купечества. В ходе реформ Александра II в России рождается земство – всесословное представительство на уровне уездов и губерний. В 1870 году формируются городские сословные представительные учреждения – органы городского самоуправления.

До 1905 года в Российской империи отсутствовал какой-либо представительный законодательный орган. Его появление стало результатом революции 1905 года. Манифестом от 6 августа 1905 года император Николай II учредил Государственную Думу как «особое законосовещательное установление, коему предоставляется предварительная разработка и обсуждение законодательных предположений и рассмотрение росписи государственных доходов и расходов».

Наконец, 27 апреля 1906 г. начинает свою работу *Первая Государственная Дума* – первый российский общенациональный парламент, который проработал всего 72 дня. Обсуждались два законопроекта по аграрному вопросу: от кадетов и депутатов трудовой группы Думы. Предлагали создание государственного земельного фонда для наделения земель крестьянства.

Кадеты хотели включить в фонд казенные, удельные, монастырские, часть помещичьих земель. При этом они выступали за сохранение образцовых помещичьих хозяйств и отчуждение за рыночную цену той земли, которая сдается ими в аренду.

Трудовики требовали для обеспечения крестьян отвести им участки по трудовой норме за счет казенных, удельных, монастырских и частно-владельческих земель, превышающих трудовую норму, введения уравнительно-трудового землепользования, объявления политической амнистии, расширения законодательных прав Думы.

Однако когда 9 июля 1906 года депутаты пришли в Таврический дворец на очередное заседание, то наткнулись на закрытые двери; рядом на столбе висел манифест за подписью царя о прекращении работы Первой Думы, так как она, при-

званная «вносить спокойствие» в общество, лишь «разжигает смуту». В Манифесте о роспуске Думы говорилось, что закон об учреждении Государственной Думы «сохранен без изменений». На этом основании началась подготовка к новой кампании, теперь уже по выборам во Вторую Государственную Думу. Таким образом Первая Государственная Дума просуществовала в России всего 72 дня, приняв за это время 391 запрос о незаконных действиях правительства.

Вторая Государственная дума просуществовала с 20 февраля по 2 июня 1907 года и провела всего одну сессию. Вторая Дума продолжила борьбу за влияние на деятельность правительства, что вело к многочисленным конфликтам и стало одной из причин краткого периода ее деятельности.

Основным предметом дебатов во Второй Думе весной 1907 года стал вопрос о принятии чрезвычайных мер против революционеров. Правительство внесло в Думу проект закона о применении чрезвычайных мер против революционеров, однако Дума 17 мая 1907 года проголосовала против «незаконных действий» полиции. Такое неповиновение не устраивало правительство. Было придумано ложное обвинение об участии 55 депутатов в заговоре против царской семьи.

Первого июня 1907 года П. Столыпин потребовал отстранения от участия в заседаниях Думы 55 социал-демократов и лишения 16 из них депутатской неприкосновенности, обвинив их в подготовке к «ниспровержению государственного строя».

На этом основании Николай II 3 июня 1907 года объявил о роспуске Второй Думы. В Манифесте о роспуске Государственной Думы 3 июня 1907 года сказано: «...Значительная часть состава второй Государственной Думы не оправдала ожиданий Наших. Не с чистым сердцем, не с желанием укрепить Россию и улучшить ее строй, приступили многие из присланных от населения лиц к работе, а с явным стремлением увеличить смуту и способствовать разложению Государства».

Третья Государственная Дума действовала полный срок полномочий с 1 ноября 1907 года по 9 июня 1912 года и оказалась самой политически долговечной из первых четырех государственных дум.

Почти за пять лет своего существования было проведено 611 заседаний, на которых рассмотрено **2572 законопроек-**

та, из них 205 было выдвинуто самой Думой. Основное место в думских дебатах занимал *аграрный вопрос, связанный с проведением реформы, рабочий и национальный вопросы*. Среди принятых законопроектов законы о частной собственности крестьян на землю, о страховании рабочих от несчастных случаев и по болезни, о введении местного самоуправления в западных губерниях и др. В целом же из 2197 утвержденных Думой законопроектов большинство составляли законы о сметах различных ведомств и управлений, ежегодно в Думе утверждался государственный бюджет.

Четвертая и последняя из государственных дум Российской империи действовала в период с 15 ноября 1912 года по 25 февраля 1917 года. В ее работе приняли участие большевики, которые внесли 3 законопроекта (о 8-часовом рабочем дне, о социальном страховании, о национальном равноправии), отклоненных большинством Думы.

На экстренном заседании 26 июля 1914 года лидеры правых и либерально-буржуазных фракций выступили с призывом сплотиться вокруг «державного вождя, ведущего Россию в священный бой с врагом славянства», отложив «внутренние споры» и «счесть» с правительством. Однако неудачи на фронте, рост стачечного движения, неспособность правительства обеспечить управление страной стимулировали активность политических партий и их оппозиционность. На этом фоне Четвертая Дума вступила в острейший конфликт с исполнительной властью.

3 сентября 1915 года после принятия Думой выделенных правительством кредитов на войну ее распустили на каникулы. Вновь Дума собралась только в феврале 1916 года. 16 декабря 1916 года была вновь распущена и возобновила деятельность 14 февраля 1917 года в канун февральского отречения Николая II. 25 февраля 1917 года Дума была опять распущена и больше официально не собиралась, но формально и фактически существовала. Четвертая Дума сыграла ведущую роль в учреждении Временного правительства, при котором она фактически работала в форме «частных совещаний». 6 октября 1917 года Временное правительство постановило распустить Думу в связи с подготовкой к выборам в Учредительное собрание.

18 декабря 1917 года одним из декретов ленинского Совнаркома была упразднена и канцелярия самой Государственной Думы.

Таким образом, попытка реализации западного варианта разделения властей и парламентаризма в России в начале XX в. не увенчалась успехом. Это объясняется, во-первых, нежеланием царизма иметь орган власти, призванный осуществлять законодательную власть; во-вторых, господством в течение многих столетий в России самодержавной власти, отсутствием реальных прав и свобод личности. Все это в совокупности и предопределило консерватизм и застойный характер процессов развития парламентских начал в России.

Необходимо отметить, что в опыте российского парламентаризма начала XX в. можно найти как позитивные, так и негативные стороны. С *позитивной* стороны следует выделить процесс формирования парламента – основного элемента парламентаризма на многопартийной основе, который способствовал развитию многопартийности, демократической политической культуры в обществе, культивированию толерантных отношений между различными политическими силами и социальными группами. К позитивной части следует отнести и приобретенный опыт взаимодействия между исполнительной властью и представительной.

К *негативной* стороне в деятельности парламента в период царизма следует отнести факт сильной зависимости его от самодержавия, поэтому о существовании независимой представительной ветви власти в царской России говорить не приходится.

Четвертый этап развития российского парламентаризма – формирование современного российского парламентаризма (с 1917 года по настоящее время).

В ходе Февральской и Октябрьской революций 1917 года сложилась новая система представительной власти, которой стали Советы. Советская модель власти при всех ее недостатках вовлекла в политический процесс – процесс участия в делах государства и общества – миллионы и миллионы людей. Советы были массовыми, периодически избираемыми, их депутаты (рабочие, колхозники, врачи, учителя и др.) ощущали свою причастность к решению общественных дел, пользовались уважением и авторитетом в обществе.

Федеральное Собрание как парламент республики пришло на смену «двухступенчатому» механизму высших органов государственной власти Российской Федерации, включавшему Съезд народных депутатов и формируемый им Верховный Совет.

Созданные в годы советской власти в качестве представительных органов «нового, социалистического типа, коренным образом отличающихся от учреждений буржуазного парламентаризма», эти государственные органы по мере демократизации российского общества, отражения в Конституции принципа разделения законодательной, исполнительной и судебной властей и постепенного проведения его в жизнь все более обретали черты парламента. Однако стать подлинным парламентом страны они так и не смогли: во-первых, в силу возлагавшихся на них действовавшей тогда Конституцией полномочий, противоречивших принципу разделения властей (распорядительные и некоторые контрольные полномочия), и, во-вторых, в силу фактически существовавшего вертикального подчинения представительных органов страны, совершенно не свойственного парламентским представительным органам.

Переходим к рассмотрению современного состояния российского парламентаризма.

Согласно Конституции 1993 года Федеральное Собрание – парламент Российской Федерации – является *представительным* и *законодательным* органом Российской Федерации.

Федеральное Собрание – это *представительный* орган Российской Федерации. Тем самым устанавливается, что формой государства является представительная, т. е. опосредованная выборами, парламентская демократия, в условиях которой формирование политической воли народа возлагается на народное представительство, самостоятельно принимающее наиболее ответственные решения.

Федеральное собрание, таким образом, является собранием *представителей народа*, единственного источника власти в Российской Федерации.

В статье 94 Конституции Федеральное Собрание характеризуется одновременно и как *законодательный* орган Российской Федерации. В этой передаче парламенту законодательной

власти реализуется принцип народного суверенитета как основы правопорядка. Федеральное Собрание является законодательным органом лишь потому, что оно является представительным органом, собранием представителей народа, которым народ делегировал право на власть (и в первую очередь на власть законодательную) – право принимать от имени народа федеральные законы, по которым всему народу приходится жить.

Признание Федерального Собрания законодательной властью означает, что ни один закон Российской Федерации не может быть издан, если он не рассмотрен и не одобрен парламентом, а сам парламент обладает полной и ничем не ограниченной в рамках полномочий Российской Федерации и ее Конституции компетенцией в сфере законодательства.

Будучи законодательным органом, Федеральное Собрание исполняет и некоторые *контрольные функции* за исполнительной властью. Контроль осуществляется посредством:

- ежегодных отчетов Правительства Российской Федерации о результатах его деятельности, в том числе по вопросам, поставленным Государственной Думой;
- проведения правительственного часа на заседаниях Совета Федерации и Государственной Думы;
- парламентских запросов от депутатов и членов Совета Федерации;
- принятия федерального бюджета;
- использования Государственной Думой права отказывать в доверии Правительству, которое в этом случае может быть отправлено Президентом в отставку;
- проведения парламентских расследований.

Согласно Конституции Федеральное Собрание состоит из двух палат – Совета Федерации и Государственной Думы (схема 85).

Государственная Дума представляет все население Российской Федерации, а Совет Федерации, часто именуемый верхней палатой, состоит из членов, представляющих все субъекты РФ, и призван выражать их интересы. Вместе с тем Совет Федерации – государственный орган всей страны, решения которого адресуются не отдельным субъектам РФ, а государству в целом, т. е. всей Российской Федерации.



Схема 85. Структура Федерального Собрания

В Федеральном Собрании палаты самостоятельно решают вопросы, относящиеся к их ведению. Согласно Конституции обе палаты могут собираться вместе лишь для заслушивания посланий Президента, посланий Конституционного Суда и выступлений руководителей иностранных государств.

2. Совет Федерации. В Совет Федерации входят по два представителя от каждого субъекта РФ: по одному от представительного и исполнительного органов государственной власти, при этом порядок формирования Совета Федерации устанавливается федеральным законом.

Порядок формирования Совета Федерации постоянно изменялся. Можно выделить четыре этапа развития Совета Федерации с точки зрения порядка его формирования (схема 86).

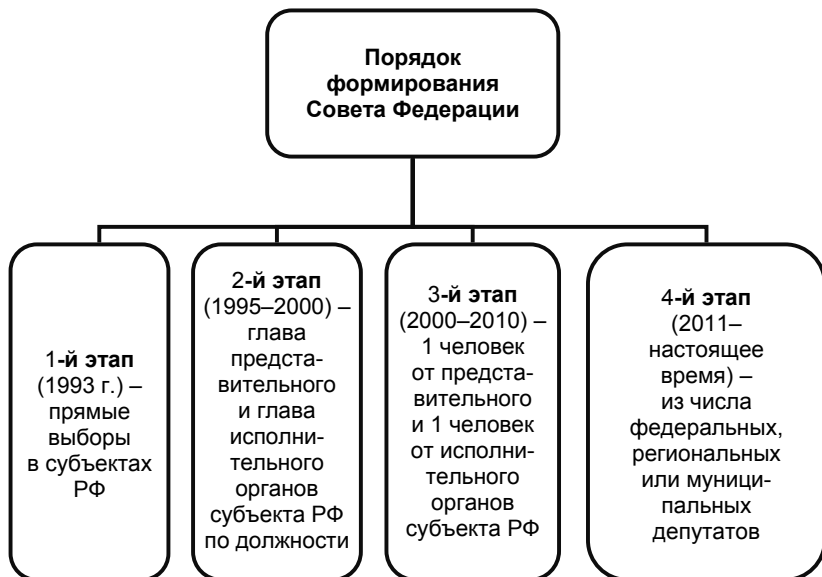


Схема 86. Порядок формирования Совета Федерации на разных этапах его развития

Первый состав Совета Федерации, сформированный в *1993 году*, избирался гражданами РФ на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании: по два депутата от каждого субъекта Российской Федерации на основе мажоритарной системы по двухмандатным (один округ – два депутата) избирательным округам, образуемым в рамках административных границ субъектов Российской Федерации. В соответствии с Заключительными и переходными положениями Конституции Совет Федерации первого созыва был избран сроком на два года.

Таким образом, порядок выборов Совета Федерации первого состава был *исключением* из общего порядка формирования этой палаты, установленного статьями 95 и 96 Конституции.

На втором этапе (1995–2000 гг.) в Совет Федерации входили по два представителя от каждого субъекта РФ: глава законодательного (представительного) и глава исполнительного органов государственной власти *по должности*. В двухпалатном законодательном (представительном) органе субъекта РФ

совместным решением обеих палат определяется его представитель в Совет Федерации.

Третий этап (2000–2010 гг.). Член Совета Федерации – представитель от законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ избирался законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ на срок полномочий этого органа.

Представитель в Совете Федерации от исполнительного органа государственной власти субъекта РФ назначался высшим должностным лицом субъекта РФ (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) на срок его полномочий.

И, наконец, на **четвертом этапе**, который продолжается **в настоящее время**, Совет Федерации формируется только из числа федеральных, региональных и муниципальных депутатов.

Кандидатом для избрания (назначения) в качестве представителя в Совете Федерации может быть:

- депутат Государственной Думы, входивший в качестве кандидата в депутаты в региональную группу кандидатов федерального списка кандидатов, соответствующего субъекта РФ или части территории субъекта РФ;
- депутат законодательного (представительного) органа государственной власти соответствующего субъекта РФ;
- депутат представительного органа муниципального образования, расположенного на территории соответствующего субъекта РФ.

Рассмотрим теперь, что относится к компетенции Совета Федерации, которую можно условно представить в виде следующей схемы (схема 87).

Совет Федерации вправе также обращаться в Конституционный Суд с запросами о соответствии Конституции федеральных законов, нормативных актов Президента, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства, конституций республик, уставов, а также законов и иных нормативных актов субъектов РФ, изданных по вопросам, относящимся к ведению органов государственной власти Российской Федерации и совместному ведению органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов РФ, договоров между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти

субъектов РФ, договоров между органами государственной власти субъектов РФ, не вступивших в силу международных договоров Российской Федерации. Совет Федерации может обратиться также с запросом о даче толкования Конституции и по другим вопросам, относящимся к ведению Совета Федерации.



Схема 87. Компетенция Совета Федерации

Запрос в Конституционный Суд может быть направлен как по решению Совета Федерации, так и группой членов Совета Федерации, насчитывающей *не менее 1/5 от общего числа членов Совета Федерации (38 членов Совета Федерации)*.

Деятельность Совета Федерации основывается на принципах коллективного свободного обсуждения и решения вопросов. Основной формой работы Совета Федерации являются его заседания, проводимые открыто. В случаях, предусмотренных

Регламентом Совета Федерации, палата вправе проводить закрытые заседания.

Совет Федерации избирает из своего состава тайным голосованием Председателя Совета Федерации и его заместителей. Председатель и его заместители не могут быть представителями одного субъекта Российской Федерации.

На открытых заседаниях Совета Федерации вправе присутствовать депутаты Государственной Думы, члены Правительства.

Президент, полномочный представитель Президента в Совете Федерации, Председатель Правительства и члены Правительства, Председатель Конституционного Суда и члены Конституционного Суда, Председатель Верховного Суда и члены Верховного Суда, Председатель Высшего Арбитражного Суда и члены Высшего Арбитражного Суда, Председатель Счетной палаты, его заместитель, Уполномоченный по правам человека, Генеральный прокурор, Председатель Центральной избирательной комиссии ***вправе присутствовать на любом открытом или закрытом заседании палаты.***

Работа в Совете Федерации ведется на русском языке. Член Совета Федерации, желающий выступить на ином языке народов Российской Федерации, не менее чем за сутки уведомляет об этом председательствующего. Такое выступление обеспечивается переводом на русский язык.

Решения Совета Федерации принимаются на его заседаниях открытым или тайным голосованием. Открытое голосование может быть поименным. Голосование осуществляется с использованием электронной системы подсчета голосов, без использования электронной системы, бюллетенями и путем опроса. Решение считается принятым, если за него проголосовало более половины от общего числа членов Совета Федерации, если иное не предусмотрено Конституцией и Регламентом Совета Федерации.

3. Государственная Дума. Государственная Дума состоит из 450 депутатов и избирается сроком на пять лет по пропорциональной избирательной системе. По результатам голосования депутатские мандаты распределяются между списками кандидатов, набравших семь и более процентов голосов (с 1 января

2013 года – пять и более процентов). По итогам выборов депутатов Государственной Думы шестого созыва 4 декабря 2011 года депутатские мандаты были распределены между четырьмя политическими партиями следующим образом (схема 88).

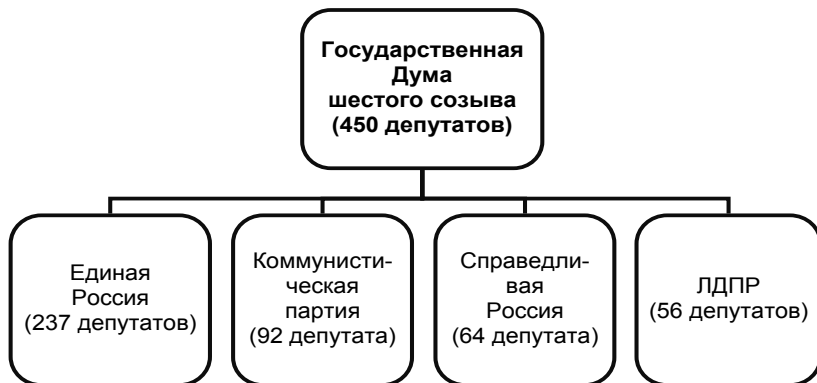


Схема 88. Распределение депутатских мандатов в Государственной Думе шестого созыва

Рассмотрим теперь, что относится к компетенции Государственной Думы, которую можно представить в виде следующей схемы (схема 89).

Государственная Дума вправе также обращаться в Конституционный Суд с запросами о соответствии Конституции федеральных законов, нормативных актов Президента, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства, конституций республик, уставов, а также законов и иных нормативных актов субъектов РФ, изданных по вопросам, относящимся к ведению органов государственной власти Российской Федерации и совместному ведению органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов РФ, договоров между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов РФ, договоров между органами государственной власти субъектов РФ, договоров между органами государственной власти субъектов РФ, не вступивших в силу международных договоров Российской Федерации. Государственная Дума может обратиться также с запросом о даче толкования Конституции и по другим вопросам, относящимся к ведению Государственной Думы.



Схема 89. Компетенция Государственной Думы

Запрос в Конституционный Суд может быть направлен как по решению Государственной Думы, так и группой депутатов Государственной Думы, насчитывающей *не менее 1/5 от общего числа депутатов (90 депутатов)*.

Как отмечалось, Государственная Дума может быть распущена Президентом в случаях, предусмотренных статьями 111 и 117 Конституции.

Президент вправе распустить Государственную Думу в трех случаях:

- если Государственная Дума выразила недоверие Правительству, Президент может согласиться с ней и отправить Правительство в отставку либо не согласиться с решением Государственной Думы; если же она в течение 3 месяцев повторно выразит недоверие Правительству, тогда

Президент объявляет об отставке Правительства либо **распускает Государственную Думу**;

- если Председатель Правительства поставит перед Государственной Думой вопрос о доверии Правительству и она в доверии отказывает, Президент в течение семи дней принимает решение об отставке Правительства или **о роспуске Государственной Думы** и назначении новых выборов;
- если Государственная Дума трехкратно отклонила кандидатуры Председателя Правительства, представленные Президентом, он назначает Председателя Правительства, **распускает Государственную Думу** и назначает новые выборы Государственной Думы.

Конституция устанавливает ряд ограничений по роспуску Государственной Думы. Государственная Дума не может быть распущена:

- в связи с выражением недоверия Правительству в течение года после избрания;
- с момента выдвижения ею обвинения против Президента до принятия соответствующего решения Советом Федерации;
- в период действия на всей территории Российской Федерации военного или чрезвычайного положения;
- в течение шести месяцев до окончания срока полномочий Президента.

Таким образом, роспуск Государственной Думы возможен решением Президента, когда возникла ситуация политического конфликта между Государственной Думой и Правительством. Президент выступает в этой ситуации в роли политического арбитра, разрешающего этот политический конфликт.

Деятельность Государственной Думы основывается на принципах политического многообразия и многопартийности, свободного обсуждения и коллективного решения вопросов. Заседания Государственной Думы проводятся открыто, хотя палата вправе проводить и закрытые заседания.

Порядок деятельности Государственной Думы определяется Конституцией и Регламентом Государственной Думы.

Для совместной деятельности и выражения единой позиции по вопросам, рассматриваемым Государственной Думой, ее депутаты образуют депутатские объединения – фракции и депутатские группы.

Государственная Дума избирает из своего состава Председателя, первого заместителя и заместителей Председателя. Вопрос о числе заместителей Председателя решается Государственной Думой.

Для предварительной подготовки и рассмотрения организационных вопросов деятельности палаты создается Совет Государственной Думы. В состав Совета входят Председатель Государственной Думы, руководители депутатских объединений с правом решающего голоса. В работе Совета участвуют с правом совещательного голоса заместители Председателя Государственной Думы и председатели ее комитетов. На заседаниях Совета вправе присутствовать депутаты Государственной Думы.

Совет Государственной Думы формирует проект примерной программы законопроектной работы Государственной Думы на текущую сессию; принимает решение о включении законопроекта в примерную программу законопроектной работы Государственной Думы на текущую сессию; формирует проект календаря рассмотрения Государственной Думой вопросов на очередной месяц; формирует проект порядка работы Государственной Думы на очередное заседание и т. д.

Государственная Дума собирается на первое заседание на 30-й день после избрания. Президент может созвать заседание Государственной Думы ранее этого срока.

Первое заседание Государственной Думы открывает старейший по возрасту депутат. В дальнейшем до избрания Председателя Государственной Думы или заместителя Председателя Государственной Думы поочередно на ее заседаниях председательствуют представители всех депутатских объединений по согласованию между ними.

Государственная Дума может принять решение о проведении закрытого заседания. Оно принимается большинством голосов от числа депутатов Государственной Думы, принявших участие в голосовании.

Президент, его полномочный представитель в Государственной Думе, Председатель Совета Федерации, члены Совета Федерации, Председатель Правительства, члены Правительства, полномочный представитель Правительства, члены Конституционного Суда, Верховного Суда, Высшего Арбитражного Суда, Председатель Счетной палаты и его заместители, аудиторы Счетной палаты, Уполномоченный по правам

человека, Генеральный прокурор и Председатель Центральной избирательной комиссии вправе присутствовать *на любом открытом или закрытом заседании* палаты. Другие лица могут присутствовать на закрытых заседаниях палаты только по специальному приглашению.

Государственная Дума собирается на сессии, как правило, на весеннюю – с 12 января по 20 июня и осеннюю – с 1 сентября по 25 декабря. Во время сессии проводятся заседания палаты, заседания Совета Государственной Думы, заседания комитетов и комиссий, парламентские слушания, работа депутатов в комитетах и комиссиях, фракциях и депутатских группах, а также с избирателями.

Каждую среду на заседании Государственной Думы проводится «правительственный час» для ответов членов Правительства на вопросы депутатов. При этом заслушивается не более двух членов Правительства.

Работа в Государственной Думе осуществляется на русском языке. Депутат, желающий выступить на ином языке народов Российской Федерации, заблаговременно уведомляет об этом Совет Государственной Думы. Такое выступление обеспечивается переводом на русский язык.

Решения Государственной Думы принимаются на ее заседаниях открытым или тайным голосованием. Открытое голосование может быть поименным. Голосование на заседании Государственной Думы осуществляется с использованием электронной системы подсчета голосов, без использования электронной системы, с использованием бюллетеней и путем опроса депутатов Государственной Думы.

4. Конституционно-правовой статус члена Совета Федерации и депутата Государственной Думы.

Депутатом Государственной Думы является избранный народом представитель, уполномоченный осуществлять законодательную власть в Государственной Думе и иные полномочия, предусмотренные федеральным законодательством. Депутатом Государственной Думы может быть избран гражданин РФ, достигший 21 года и имеющий право участвовать в выборах.

Не имеет права быть избранным депутатом Государственной Думы гражданин РФ:

- имеющий гражданство иностранного государства либо вид на жительство или иной документ, подтверждающий право на постоянное проживание гражданина РФ на территории иностранного государства;
- осужденный к лишению свободы за совершение тяжкого и (или) особо тяжкого преступления и имеющий на день голосования неснятую и непогашенную судимость за указанное преступление;
- осужденный за совершение преступления экстремистской направленности и имеющий на день голосования неснятую и непогашенную судимость за указанное преступление;
- подвергнутый административному наказанию за совершенные административных правонарушений, предусмотренных двумя статьями Кодекса РФ об административных правонарушениях: статьей 20.3 (Пропаганда и публичное демонстрирование нацистской атрибутики или символики) и статьей 20.29 (Производство и распространение экстремистских материалов), если голосование на выборах депутатов Государственной Думы состоится до окончания срока, в течение которого лицо считается подвергнутым административному наказанию.

Членом Совета Федерации является представитель субъекта РФ, уполномоченный осуществлять законодательную власть в Совете Федерации и иные полномочия, предусмотренные федеральным законодательством. Членом Совета Федерации может быть избран (назначен) гражданин РФ, не имеющий гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина РФ на территории иностранного государства, и достигший возраста 30 лет.

Одно и то же лицо не может одновременно являться членом Совета Федерации и депутатом Государственной Думы.

Полномочия членов Совета Федерации, депутатов Государственной Думы определяются Конституцией, Федеральным законом «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации».

Полномочия члена Совета Федерации начинаются со дня вступления в силу решения о его избрании (назначении) и пре-

кращаются со дня вступления в силу решения об избрании (о назначении) члена Совета Федерации вновь избранным соответствующим законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ или высшим должностным лицом субъекта РФ.

Срок полномочий депутатов Государственной Думы начинается со дня их избрания в палату и прекращается с момента начала работы палаты нового созыва, за исключением предусмотренных законом случаев досрочного прекращения полномочий депутата.

Полномочия члена Совета Федерации и депутата Государственной Думы прекращаются *досрочно* в случаях:

- письменного заявления о сложении своих полномочий;
- утраты гражданства РФ;
- вступления в законную силу обвинительного приговора суда в отношении лица, являющегося членом Совета Федерации, депутатом Государственной Думы;
- признания гражданина, являющегося депутатом (членом) палаты Федерального Собрания, недееспособным или умершим решением суда, вступившим в законную силу;
- смерти парламентария.

Полномочия члена Совета Федерации и депутата Государственной Думы прекращаются досрочно также в случаях избрания его депутатом иного представительного органа государственной власти или органа местного самоуправления; поступления депутата на государственную службу, занятия им другой оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности; роспуска Государственной Думы.

Решение о прекращении полномочий члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы принимается соответствующей палатой. Они прекращаются со дня, определенного постановлением палаты.

Так, Постановлением Государственной Думы от 14 сентября 2012 года полномочия депутата Государственной Думы Г. В. Гудкова были досрочно прекращены в связи с занятием им предпринимательской деятельностью, несовместимой со статусом депутата Государственной Думы.

Полномочия члена Совета Федерации могут быть прекращены досрочно избравшим (назначившим) его органом

государственной власти субъекта РФ в том же порядке, в котором осуществляется его избрание (назначение) членом Совета Федерации.

Депутат Государственной Думы и член Совета Федерации работают на профессиональной постоянной основе. Они не могут находиться на государственной или муниципальной службе, заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности.

Военнослужащие, лица рядового и начальствующего состава органов внутренних дел, работники органов прокуратуры, избранные депутатами Государственной Думы, членами Совета Федерации, приостанавливают свою службу в ранее занимаемых должностях на период осуществления своих полномочий.

Депутаты Государственной Думы и члены Совета Федерации обладают широким набором полномочий при осуществлении своей деятельности (схема 90).

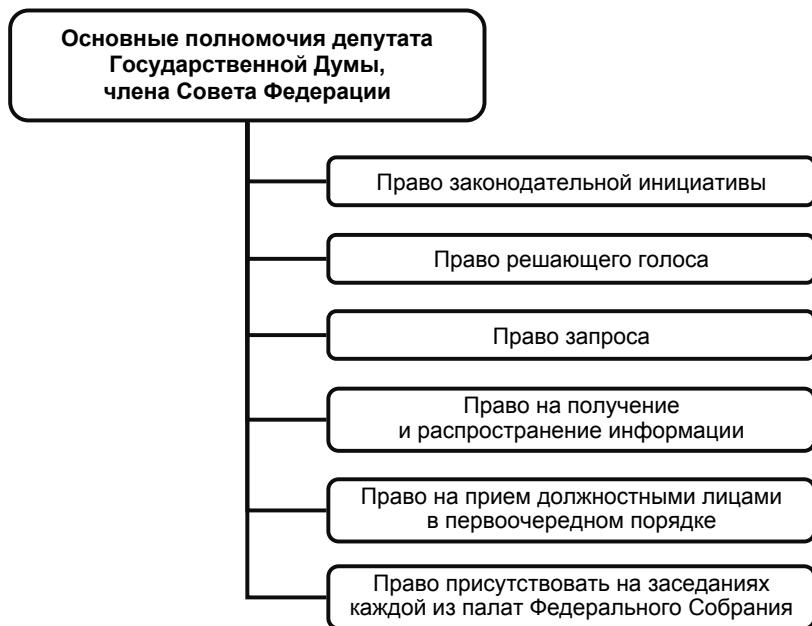


Схема 90. Основные полномочия депутата Государственной Думы, члена Совета Федерации

Члены Совета Федерации и депутаты Государственной Думы обладают **правом законодательной инициативы**. Группа численностью не менее 1/5 членов Совета Федерации или депутатов Государственной Думы может вносить также предложения о поправках и пересмотре положений Конституции РФ. Законодательные инициативы подлежат обязательному рассмотрению в Государственной Думе.

Парламентарии обеих палат пользуются **правом решающего голоса** по всем вопросам, рассматриваемым соответствующей палатой, а также комитетом, комиссией палаты, членами которых они состоят.

Парламентарии обеих палат **вправе направить запрос** руководителям органов государственной власти и местного самоуправления, а также Пенсионного фонда РФ, Фонда социального страхования РФ, Федерального фонда обязательного медицинского страхования РФ по вопросам, входящим в компетенцию указанных органов и должностных лиц. Должностное лицо, которому направлен запрос, должно дать ответ на него в письменной форме не позднее чем через 30 дней со дня его получения или в иной, согласованный с инициатором запроса срок.

Парламентарии обеих палат обладают **правом на получение и распространение информации**:

- должностные лица аппарата соответствующей палаты Федерального Собрания обеспечивают парламентариев в установленном регламентами палат Федерального Собрания порядке документами, необходимыми для их деятельности;
- при обращении парламентариев по вопросам, связанным с их деятельностью, в органы государственной власти, органы местного самоуправления, общественные объединения и организации должностные лица указанных органов, объединений и организаций безотлагательно (а при необходимости получения дополнительных материалов – не позднее 30 дней со дня получения обращения) дают ответ на это обращение и предоставляют запрашиваемые документы или сведения;
- парламентарии имеют право выступать по вопросам своей деятельности в государственных средствах массовой информации в порядке, предусмотренном федеральным

законом о порядке освещения деятельности органов государственной власти в государственных средствах массовой информации.

По вопросам своей деятельности парламентарии обеих палат пользуются **правом на прием в первоочередном порядке** руководителями и другими должностными лицами федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, организаций независимо от форм собственности, лицами начальствующего состава Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск и воинских формирований.

Член Совета Федерации, депутат Государственной Думы **вправе присутствовать на любом заседании каждой из палат Федерального Собрания.**

Депутаты Государственной Думы и члены Совета Федерации при осуществлении своей деятельности, наряду с указанными правами, несут определенные обязанности, среди которых можно выделить следующие (схема 91).

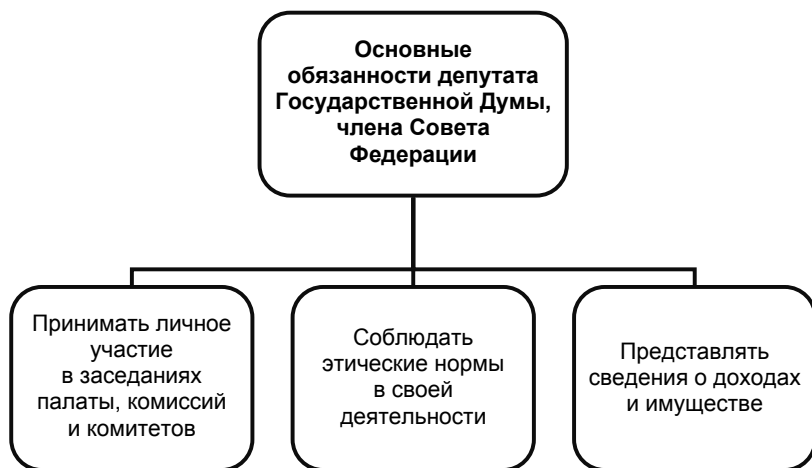


Схема 91. Основные обязанности депутата Государственной Думы, члена Совета Федерации

Член Совета Федерации, депутат Государственной Думы **обязаны принимать личное участие в заседаниях** соответствующей палаты Федерального Собрания, комитета, комис-

сии, согласительной и специальной комиссий, членами которых они являются, в порядке, установленном регламентами палат Федерального Собрания. В случае невозможности присутствовать на заседании по уважительной причине парламентарии заблаговременно информируют об этом соответственно Председателя Совета Федерации, Председателя Государственной Думы, председателя комитета, комиссии, сопредседателя согласительной и специальной комиссий.

Конституционным Судом в 1999 году была сформулирована правовая позиция по поводу личного участия депутата в голосовании при принятии федерального закона. По запросу Президента проверялась конституционность Федерального закона «О культурных ценностях, перемещенных в Союз ССР в результате Второй мировой войны и находящихся на территории Российской Федерации» по порядку принятия. Причиной запроса послужил тот факт, что на заседании Государственной Думы 4 апреля 1997 года при голосовании по вопросу об одобрении Закона в ранее принятой редакции после отклонения его Президентом присутствовало менее 300 депутатов, тогда как согласно Конституции закон в таком случае должен быть одобрен большинством не менее 2/3 голосов от общего числа депутатов Государственной Думы, т. е. не менее чем 300 голосов. Однако в связи с тем, что ряд депутатов проголосовали не только за себя, но и за отсутствовавших депутатов, число голосов, поданных за одобрение Закона в ранее принятой редакции, оказалось равным 308, что позволило Государственной Думе считать его одобренным и отразить это в соответствующем постановлении.

Конституционным Судом была сформулирована правовая позиция о том, что требование Регламента Государственной Думы о личном участии депутата в голосовании является обязательным для всех участников законодательного процесса, а нарушение этого требования может служить основанием для признания федерального закона не соответствующим Конституции по порядку принятия.

Государственная Дума преодолела это решение путем внесения изменений в свой регламент, согласно которым при использовании для голосования электронной системы допускается передача депутатом своего голоса другому депутату в связи

с отсутствием на заседании Государственной Думы по уважительным причинам.

На мой взгляд, право депутата голосовать по поводу принятия федерального закона, как публичное правомочие, неотчуждаемо от депутата и не может быть передано кому-либо. Кроме того, заседание Государственной Думы является правомочным, если на нем присутствует большинство от общего числа депутатов. Регистрация отсутствующих депутатов другими депутатами с помощью их карточек для электронного голосования противоречит Регламенту Государственной Думы и ставит под сомнение правомочность соответствующего заседания Государственной Думы. В связи с изложенным и с учетом значимости этого вопроса обязанность личного участия депутата в голосовании без права передачи своего голоса необходимо закрепить законодательно.

Член Совета Федерации, депутат Государственной Думы **обязаны соблюдать этические нормы при осуществлении своей деятельности**, ответственность за нарушение которых устанавливается регламентами палат Федерального Собрания.

Согласно Регламенту Совета Федерации:

- выступающий на заседании Совета Федерации не вправе употреблять в своей речи грубые, оскорбительные выражения, наносящие ущерб чести и достоинству граждан и должностных лиц, призывать к незаконным действиям, допускать выражения, разжигающие национальную и социальную рознь, использовать заведомо недостоверную информацию, допускать необоснованные обвинения в чей-либо адрес;
- в случае нарушения этих правил выступающий может быть лишен слова без предупреждения.

Регламентом Государственной Думы предусмотрены более жесткие санкции за нарушение этических норм:

- выступающий в Государственной Думе не вправе нарушать правила депутатской этики – употреблять в своей речи грубые, оскорбительные выражения, наносящие ущерб чести и достоинству депутатов Государственной Думы и других лиц, допускать необоснованные обвинения в чей-либо адрес, использовать заведомо ложную информацию, призывать к незаконным действиям;

- в случае нарушения этих требований председательствующий предупреждает выступающего, а в случае повторного нарушения лишает его права выступления в течение всего дня заседания; решением палаты, принимаемым большинством от общего числа депутатов, депутат может быть также лишен права выступления на срок до одного месяца.

Так, Постановлением Государственной Думы от 28 сентября 2012 года депутат И. В. Пономарев был лишен права выступления на пленарных заседаниях Государственной Думы с 16 октября по 16 ноября 2012 года за недопустимое с точки зрения этики публичное употребление грубых, оскорбительных выражений, наносящих ущерб чести и достоинству других депутатов Государственной Думы и иных лиц.

Член Совета Федерации, депутат Государственной Думы **обязаны ежегодно представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей** в специальную парламентскую комиссию, которая создается в каждой из палат Федерального Собрания и проводит проверки достоверности и полноты представляемой информации.

Закрепляя права и обязанности парламентариев, федеральное законодательство устанавливает для них **дополнительные юридические гарантии охраны их прав в области трудовых, административно-правовых, уголовно-правовых и уголовно-процессуальных отношений**, среди которых необходимо выделить следующие (схема 92).

Член Совета Федерации и депутат Государственной Думы обладают **неприкосновенностью в течение всего срока их полномочий**. Они не могут быть привлечены к уголовной или административной ответственности, налагаемой в судебном порядке, задержаны, арестованы, подвергнуты обыску или допросу без согласия соответствующей палаты, кроме случаев задержания на месте преступления, а также подвергнуты личному досмотру, за исключением случаев, когда это предусмотрено федеральным законом для обеспечения безопасности других людей.



Схема 92. Основные гарантии деятельности депутата Государственной Думы, члена Совета Федерации

В случае возбуждения дела, связанного с уголовной или административной ответственностью, налагаемой в судебном порядке, применительно к действиям, не относящимся к осуществлению парламентской деятельности, по завершении дознания, предварительного следствия или производства по административным правонарушениям для передачи дела в суд необходимо согласие соответствующей палаты Федерального Собрания.

Неприкосновенность парламентариев распространяется на их жилые, служебные помещения, багаж, личные и служебные транспортные средства, переписку, используемые ими средства связи, на принадлежащие им документы.

Член Совета Федерации, депутат Государственной Думы *не могут быть привлечены к уголовной и административной ответственности за высказанное мнение, позицию, выраженную при голосовании, и за другие действия, соответствующие их статусу, в том числе и по истечении срока их полномочий*. Это положение не распространяется на случаи, когда с их стороны были допущены публичные оскорбления или клевета и иные нарушения, ответственность за которые предусмотрена федеральным законодательством.

Член Совета Федерации, депутат Государственной Думы вправе отказаться от дачи свидетельских показаний по гражд-

данскому или уголовному делу об обстоятельствах, ставших им известными в связи с выполнением ими своих обязанностей.

Вопрос о лишении их неприкосновенности решается по представлению Генерального прокурора соответствующей палатой. Для получения согласия на привлечение к уголовной или административной ответственности, налагаемой в судебном порядке, на задержание, кроме случаев задержания на месте преступления, арест и обыск депутата Государственной Думы или члена Совета Федерации Генеральный прокурор вносит в соответствующую палату представление.

Палата не позднее чем в недельный срок со дня внесения представления Генерального прокурора рассматривает это представление, принимает по нему мотивированное решение и в трехдневный срок извещает о нем Генерального прокурора. При необходимости от Генерального прокурора могут быть истребованы дополнительные материалы. В рассмотрении вопроса в палате вправе участвовать ее член (депутат), в отношении которого внесено представление.

Член Совета Федерации, депутат Государственной Думы **подлежат обязательному государственному страхованию** за счет средств федерального бюджета.

В случае причинения увечья или иного повреждения здоровья, повлекших утрату трудоспособности, им ежемесячно выплачивается компенсация в размере разницы между ежемесячным денежным вознаграждением депутата Государственной Думы на день выплаты компенсации и назначенной пенсией без зачета выплат страховых сумм по государственному страхованию.

Депутату Государственной Думы, члену Совета Федерации по окончании срока его полномочий **предоставляется прежняя работа (должность)**, а при ее отсутствии – другая равноценная работа (должность) по предыдущему месту работы или с его согласия на другом предприятии, в учреждении, организации.

5. Организация законодательного процесса в Российской Федерации. Правовыми формами реализации компетенции Федерального Собрания Российской Федерации являются принимаемые им акты, основными из которых являются **законы**.

Закон, принимаемый Федеральным Собранием, характеризуется рядом особенностей. Он принимается только палатами Федерального Собрания и выражает волю народа Российской Федерации. Закон содержит правовые нормы и потому является нормативным актом, который обязателен к исполнению всеми государственными органами, действующими на территории Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями и гражданами. Ему должны соответствовать акты всех других государственных органов. Закон имеет прямое действие на всей территории Российской Федерации и является юридической основой деятельности всех государственных органов, органов местного самоуправления, общественных объединений и граждан. Закон обладает высшей юридической силой по сравнению с любыми актами государственных органов, кроме Конституции, которой закон не может противоречить.

Конституция выделяет три вида законов, принимаемых на федеральном уровне: федеральные конституционные законы, федеральные законы и законы Российской Федерации о поправках к Конституции (схема 93).

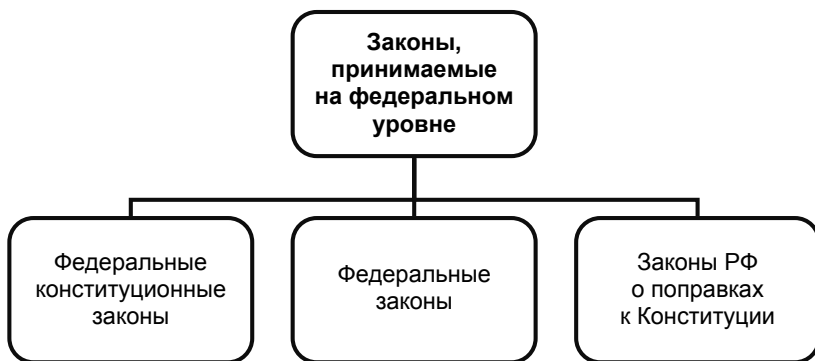


Схема 93. Законы, принимаемые на федеральном уровне

Порядок принятия законов Российской Федерации о поправках к Конституции излагался в рамках лекции 2 «Учение о конституции», поэтому на нем останавливаться не будем. Рассмотрим организацию законодательного процесса при принятии федеральных конституционных законов и федераль-

ных законов. Подчеркнем при этом, что федеральные законы не могут противоречить федеральным конституционным законам.

Федеральные конституционные законы принимаются по вопросам, предусмотренным Конституцией, их принятие осуществляется в усложненном порядке и требует, как будет показано ниже, квалифицированного большинства при принятии Государственной Думой и одобрении Советом Федерации. Таких вопросов, по которым необходимо принятие федеральных конституционных законов в Конституции поименовано **одинадцать**.

К их числу относятся: чрезвычайное положение; принятие в Российскую Федерацию и образование в ее составе нового субъекта; изменение статуса субъекта Российской Федерации; описание и порядок официального использования Государственных флага, герба и гимна Российской Федерации; референдум; режим военного положения; введение на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях чрезвычайного положения; порядок деятельности Правительства; установление судебной системы Российской Федерации; установление полномочий, порядка образования и деятельности Конституционного Суда, Верховного Суда, Высшего Арбитражного Суда и иных федеральных судов; созыв Конституционного Собрания.

Идея существования, наряду с Конституцией, и федеральных конституционных законов, как считают многие ученые, преследует цель уменьшить объем самой Конституции. По своей юридической силе федеральные конституционные законы занимают промежуточное место между Конституцией и обычными федеральными законами, их принятие требует более сложной процедуры по сравнению с обычными законами, высокой степени общественного согласия.

Принятие федерального конституционного закона придает особое значение регулированию определенной группы общественных отношений, возводит это регулирование на конституционный уровень.

Рассмотрим организацию законодательного процесса, в рамках которой выделим особенности принятия федеральных конституционных законов.

В организации законодательного процесса можно выделить ряд основных стадий (схема 94).



Схема 94. Основные стадии законодательного процесса

Первая стадия законодательного процесса – законодательная инициатива – сводится к внесению на рассмотрение Государственной Думы законопроекта. Право на совершение такого рода действий именуется правом законодательной инициативы.

Согласно Конституции право законодательной инициативы принадлежит Президенту, Совету Федерации, членам Совета Федерации, депутатам Государственной Думы, Правительству, законодательным (представительным) органам субъектов РФ. Это право принадлежит также Конституционному Суду, Верховному Суду и Высшему Арбитражному Суду по вопросам их ведения.

Таким образом, Конституция различает **две группы** субъектов права законодательной инициативы. В первую из них входят субъекты, чье право законодательной инициативы не связано какими-либо компетенционными рамками. Во вторую же группу входят те из них, которые пользуются правом законодательной инициативы лишь по вопросам их ведения.

Статья 104 Конституции устанавливает, что законопроекты вносятся в **Государственную Думу**. При этом законопроекты

о введении или отмене налогов, освобождении от их уплаты, о выпуске государственных займов, об изменении финансовых обязательств государства, другие законопроекты, предусматривающие расходы, покрываемые за счет федерального бюджета, могут быть внесены **только при наличии заключения Правительства.**

Законопроекты, исходящие из государственных органов, общественных объединений, от граждан, не обладающих правом законодательной инициативы, могут быть внесены в Государственную Думу субъектами права законодательной инициативы.

Вторая стадия законодательного процесса – предварительное рассмотрение законопроектов.

Законопроект, подлежащий рассмотрению Государственной Думой, направляется ее Советом в соответствующий комитет палаты, который назначается ответственным по законопроекту.

Одновременно законопроект направляется в комитеты, комиссии и депутатские объединения, Президенту, в Совет Федерации, в Правительство, а также в Конституционный Суд, Верховный Суд и Высший Арбитражный Суд по вопросам их ведения для подготовки и представления отзывов, предложений и замечаний.

При направлении законопроекта в несколько комитетов Совет Государственной Думы определяет из числа этих комитетов ответственный комитет по законопроекту.

Законопроекты **по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации** направляются в законодательные (представительные) и высшие исполнительные органы государственной власти субъектов РФ для подготовки предложений и замечаний. Если законодательные и исполнительные органы государственной власти более чем 1/3 субъектов РФ выскажутся против принятия федерального закона, по решению Государственной Думы создается согласительная комиссия.

Такая процедура предполагает учет мнения субъекта РФ, которое считается выраженным только в том случае, если и законодательный (представительный) и исполнительный органы субъекта РФ **одновременно** выскажутся за или про-

тив принятия законопроекта. Если мнения законодательного (представительного) и исполнительного органов разделились, то считается, что мнение субъекта РФ не выражено и, соответственно, оно не учитывается при прохождении законопроекта.

Эта процедура, как уже отмечалось, представляется несовершенной по следующим основаниям. Руководитель субъекта РФ, возглавляющий исполнительную власть в регионе, не может проводить в своих действиях политику, отличную от политики главы государства. В противном случае он может быть отрешен от должности Президентом в связи с утратой доверия. По этой причине законопроекты, внесенные Президентом и Правительством, без сомнения, будут поддержаны исполнительным органом государственной власти субъекта РФ.

В этой связи для действительного учета интересов субъекта РФ представляется необходимым внести изменения в действующее законодательство о том, чтобы мнение законодательного и исполнительного органов учитывалось отдельно. Если хотя бы один из этих двух органов высказался против принятия федерального законопроекта, отзыв субъекта РФ следует считать отрицательным. Соответственно региональный отзыв должен считаться положительным лишь при поддержке его одновременно законодательным (представительным) и исполнительным органами субъекта РФ.

Третья стадия законодательного процесса включает в себя рассмотрение законопроектов в Государственной Думе. Это рассмотрение может осуществляться в трех чтениях.

При рассмотрении Государственной Думой законопроекта *в первом чтении* обсуждается его концепция, дается оценка соответствия основных положений законопроекта Конституции, его актуальности и практической значимости.

По результатам обсуждения законопроекта в первом чтении Государственная Дума может принять законопроект в первом чтении и продолжить работу над ним с учетом высказанных предложений и замечаний; отклонить законопроект. Отклоненный законопроект дальнейшему рассмотрению не подлежит и возвращается субъекту права законодательной инициативы.

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

Государственная Дума может принять решение о всенародном обсуждении законопроекта, принятого в первом чтении.

Законопроект, принятый Государственной Думой в первом чтении, в течение пяти дней направляется субъектам права законодательной инициативы, а в случае принятия законопроекта по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов – в законодательные (представительные) и высшие исполнительные органы субъектов Федерации.

Государственная Дума устанавливает срок представления поправок к законопроекту, принятому в первом чтении. Этот срок не может быть менее 15 дней, а для законопроектов по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов – менее 30 дней. Поправки к законопроекту, принятому в первом чтении, вправе вносить Президент, Совет Федерации, члены Совета Федерации, депутаты Государственной Думы, Правительство, законодательные (представительные) органы субъектов РФ. Конституционный Суд, Верховный Суд, Высший Арбитражный Суд могут вносить поправки к законопроекту по вопросам их ведения.

Ответственный комитет Государственной Думы изучает и обобщает поправки. Вместе с законопроектом, подготовленным ко второму чтению, комитет представляет таблицу поправок, рекомендованных им к отклонению, и таблицу одобренных им поправок.

В начале второго чтения законопроекта в Государственной Думе с докладом выступает представитель ответственного комитета. Докладчик сообщает об итогах рассмотрения законопроекта в комитете, поступивших поправках и результатах их рассмотрения. Затем выступают полномочный представитель Президента в Государственной Думе, представители инициатора законопроекта, полномочный представитель Правительства в Государственной Думе. Председательствующий выясняет, имеются ли возражения фракций и депутатских групп или депутатов против поправок, включенных ответственным комитетом в законопроект при его доработке. Если такие возраже-

ния имеются, то предоставляется слово для их краткого, до трех минут, обоснования. Докладчик отвечает на возражения, после чего в Государственной Думе проводится голосование об одобрении или отклонении поправки.

Далее Государственная Дума переходит к рассмотрению поправок, рекомендуемых ответственным комитетом к отклонению. После этого председательствующий ставит на голосование предложение о принятии каждой поправки, включенной в таблицу поправок, по которым ответственным комитетом не было принято решений.

По окончании согласования по поправкам председательствующий ставит на голосование предложение о принятии законопроекта во втором чтении. Если по итогам голосования такое предложение не набрало необходимого числа голосов, законопроект возвращается на доработку в ответственный комитет.

После повторного рассмотрения во втором чтении доработанного законопроекта председательствующий ставит на голосование предложение о принятии законопроекта во втором чтении. Если по итогам голосования такое предложение не набрало необходимого числа голосов, законопроект считается отклоненным и снимается с дальнейшего рассмотрения. Решением Государственной Думы законопроект может быть возвращен к процедуре первого чтения.

Принятый во втором чтении законопроект направляется в ответственный комитет для устранения с участием Правового управления Аппарата Государственной Думы *возможных внутренних противоречий* в законопроекте, установления правильных взаимосвязей статей и редакционной правки ввиду изменения текста законопроекта при втором чтении.

Совет Государственной Думы назначает **третье чтение** законопроекта для голосования, **чтобы принять его окончательно уже в качестве закона**. При третьем чтении осуществляется лишь редакционная правка законопроекта и не допускаются внесение в него поправок и возвращение к его обсуждению в целом либо по отдельным статьям, главам, разделам. В исключительных случаях по требованию депутатских объединений, представляющих большинство депутатов

Государственной Думы, председательствующий обязан поставить на голосование вопрос о возвращении к процедуре второго чтения законопроекта.

Федеральный закон принимается Государственной Думой большинством голосов от общего числа депутатов палаты. **Федеральный конституционный закон** считается принятым, если за его принятие проголосовало *не менее двух третей* от общего числа депутатов Государственной Думы.

Принятый Государственной Думой федеральный закон в течение пяти дней передается на рассмотрение Совета Федерации.

Четвертая стадия законодательного процесса – рассмотрение и одобрение законов Советом Федерации. Поступивший из Государственной Думы федеральный закон в срок не более 48 часов направляется вместе с сопроводительными документами всем членам Совета Федерации.

Конституция устанавливает перечень вопросов, законы по которым подлежат обязательному рассмотрению в Совете Федерации после их принятия Государственной Думой. К их числу относятся законы по вопросам федерального бюджета; федеральных налогов и сборов; финансового, валютного, кредитного, таможенного регулирования, денежной эмиссии; ратификации и денонсации международных договоров Российской Федерации; статуса и защиты Государственной границы Российской Федерации; войны и мира.

Согласно статье 108 Конституции обязательному рассмотрению Советом Федерации подлежат *все федеральные конституционные законы*.

По результатам обсуждения Совет Федерации принимает одно из следующих решений: одобрить или отклонить принятый Государственной Думой закон.

Постановление Совета Федерации *об одобрении федерального закона* принимается большинством голосов от общего числа членов данной палаты, а Постановление *об одобрении федерального конституционного закона* – большинством не менее 3/4 голосов от общего числа ее членов.

Федеральный закон считается также одобренным Советом Федерации, если в течение 14 дней он не был рассмотрен им (часть 4 статьи 105 Конституции).

Федеральный закон считается отклоненным, если за его одобрение не проголосовало необходимое число членов Совета Федерации.

Особая стадия законодательного процесса – преодоление разногласий, возникших между Советом Федерации и Государственной Думой в связи с отклонением Советом Федерации принятых Государственной Думой законов.

Если федеральный закон *отклонен* Советом Федерации, он направляется Советом Государственной Думы в ответственный комитет палаты, который рассматривает возражения Совета Федерации, дает по ним заключение и вносит свои предложения о преодолении возникших разногласий на рассмотрение палаты.

По итогам рассмотрения законопроекта ответственный комитет может рекомендовать Государственной Думе создать согласительную комиссию для преодоления возникших разногласий; принять федеральный закон в ранее принятой Государственной Думой редакции; снять федеральный закон с повторного рассмотрения Государственной Думой.

Для преодоления возникших разногласий по федеральному закону, принятому Государственной Думой и отклоненному Советом Федерации, может быть образована согласительная комиссия. Она создается как по инициативе Совета Федерации, поддержанной Государственной Думой, так и по инициативе Государственной Думы, поддержанной Советом Федерации.

При повторном рассмотрении федерального закона Государственной Думой обсуждаются только предложения, содержащиеся в протоколе согласительной комиссии. Никакие поправки, выходящие за пределы этих предложений, Государственная Дума не рассматривает.

Государственная Дума принимает решение по предложению согласительной комиссии большинством голосов от общего числа депутатов палаты. Федеральный закон в редакции, учитывающей предложения согласительной комиссии, которые были одобрены Государственной Думой, направляется в Совет Федерации в течение пяти дней с приложением необходимых материалов.

Если при повторном рассмотрении федерального закона, отклоненного Советом Федерации, Государственная Дума не приняла предложений согласительной комиссии и выразила

свое несогласие с решением Совета Федерации об отклонении закона, он ставится на голосование в ранее принятой редакции. В этом случае федеральный закон считается принятым, если за него проголосовало не менее 2/3 от общего числа депутатов Государственной Думы.

Завершающей стадией законодательного процесса является подписание и обнародование закона Президентом страны. В соответствии с Конституцией Президент, которому направлен федеральный закон, в течение 14 дней подписывает его и обнародует.

Порядок опубликования и вступления в силу федеральных законов установлен Федеральным законом «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания».

В соответствии с этим Федеральным законом на территории Российской Федерации применяются только те федеральные конституционные законы и федеральные законы, которые официально опубликованы. Датой принятия федерального закона считается день принятия его Государственной Думой в окончательной редакции. Датой принятия федерального конституционного закона считается день, когда он одобрен палатами Федерального Собрания.

Федеральные конституционные и федеральные законы подлежат официальному опубликованию в течение семи дней после их подписания Президентом РФ. Официальным опубликованием федерального конституционного и федерального закона считается первая публикация его полного текста в «Российской газете» или «Собрании законодательства Российской Федерации». Федеральные конституционные и федеральные законы для официального опубликования направляются Президентом РФ.

Федеральные конституционные и федеральные законы вступают в силу одновременно на всей территории Российской Федерации по истечении 10 дней после дня их официального опубликования, если самими законами не установлен другой порядок вступления их в силу.

Рассматриваемая стадия законодательного процесса является завершающей, если Президент подписал закон.

Однако если Президент в течение 14 дней с момента поступления федерального закона отклонит его, то Государственная Дума и Совет Федерации вновь рассматривают этот закон.

Федеральный закон, отклоненный Президентом, направляется Советом Государственной Думы на заключение ответственного комитета, который рассматривает в течение 10 дней мотивы решения Президента об отклонении федерального закона, принятого Государственной Думой.

По итогам рассмотрения принимается рекомендация принять федеральный закон в редакции, предложенной Президентом; согласиться с предложением Президента о нецелесообразности принятия федерального закона; принять федеральный закон с учетом предложений Президента; создать специальную комиссию для преодоления возникших разногласий и предложить Президенту и при необходимости Совету Федерации направить для работы в ней своих представителей; одобрить федеральный закон в ранее принятой редакции.

Если федеральный закон в редакции, предложенной Президентом, не набрал необходимого для принятия числа голосов, то палата может принять решение о продолжении работы над рассматриваемым федеральным законом, начиная с процедуры первого чтения законопроекта.

По предложению ответственного комитета на голосование палаты может быть поставлен вопрос об одобрении федерального закона *в ранее принятой Государственной Думой редакции*. Решение в этом случае принимается большинством **не менее 2/3 голосов** от общего числа депутатов Государственной Думы.

Принятый или одобренный в ранее принятой редакции федеральный закон в течение пяти дней направляется Председателем Государственной Думы в Совет Федерации.

При повторном рассмотрении Советом Федерации федеральный закон считается одобренным в ранее принятой редакции, если решение об этом было принято большинством **не менее чем 2/3 голосов** от общего числа членов палаты.

Федеральный закон, представленный Государственной Думой, вместе с текстом постановления Совета Федерации об одобрении закона в ранее принятой редакции направляется

Президенту и подлежит подписанию им в течение семи дней и обнародованию.

Определенной спецификой характеризуется принятие федеральных конституционных законов. Согласно Конституции федеральный конституционный закон считается принятым, если он одобрен большинством не менее $3/4$ голосов от общего числа членов Совета Федерации и не менее $2/3$ голосов от общего числа депутатов Государственной Думы. Президент не наделен полномочиями по отклонению федерального конституционного закона, поэтому принятый федеральный конституционный закон в течение 14 дней подлежит подписанию и обнародованию Президентом Российской Федерации.

Л е к ц и я 15

ПРАВИТЕЛЬСТВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ИНЫЕ ФЕДЕРАЛЬНЫЕ ОРГАНЫ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ

1. Правительство в системе органов государственной власти Российской Федерации.
2. Полномочия и акты Правительства Российской Федерации.
3. Порядок деятельности Правительства Российской Федерации.
4. Система и структура федеральных органов исполнительной власти.

1. Правительство в системе органов государственной власти Российской Федерации. Согласно Конституции исполнительную власть Российской Федерации осуществляет Правительство. Порядок деятельности Правительства определяется Федеральным конституционным законом «О Правительстве Российской Федерации».

Правительство является высшим исполнительным органом государственной власти Российской Федерации, возглавляющим единую систему исполнительной власти Российской Федерации.

В систему исполнительной власти Российской Федерации, помимо Правительства, входят федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства. Система и структура федеральных органов исполнительной власти будет изложена при рассмотрении четвертого вопроса нашей лекции.

Правительство состоит из Председателя Правительства, его заместителей и федеральных министров. В соответствии с указами Президента заместители Председателя Правительства и федеральные министры могут замещать должности полномочных представителей Президента в федеральных округах.

Так, Хлопонин Александр Геннадьевич, являясь заместителем Председателя Правительства, одновременно замещает должность полномочного представителя Президента в Северо-Кавказском федеральном округе.

Председатель Правительства, как отмечалось, назначается Президентом с согласия Государственной Думы.

Заместители Председателя Правительства и федеральные министры назначаются на должность и освобождаются от должности Президентом по предложению Председателя Правительства. Заместители Председателя Правительства и федеральные министры вправе подавать заявления об отставке.

Правительство действует *в пределах срока полномочий Президента* и слагает свои полномочия перед вновь избранным Президентом. Решение о сложении Правительством своих полномочий оформляется распоряжением Правительства в день вступления в должность Президента.

Правительство может подать в отставку, которая принимается или отклоняется Президентом. Президент вправе самостоятельно, то есть без обращения Правительства, принять решение об отставке Правительства.

В случае отставки или сложения полномочий Правительство по поручению Президента продолжает действовать до формирования нового Правительства.

Таким образом, деятельность каждого вновь избранного Президента начинается с принятия отставки прежнего Правительства и формирования нового Правительства. В период срока своих полномочий Президент вправе неоднократно отправлять в отставку Правительство и формировать новый его состав.

После получения согласия Государственной Думы Президент назначает Председателя Правительства своим указом.

Председатель Правительства освобождается от должности Президентом:

- по заявлению Председателя Правительства об отставке;
- в случае невозможности исполнения Председателем Правительства своих полномочий.

Президент уведомляет Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания об освобождении от должности Председателя Правительства в день принятия решения.

Освобождение от должности Председателя Правительства одновременно влечет за собой отставку всего Правительства.

В случае временного отсутствия Председателя Правительства его обязанности исполняет один из заместителей Председателя Правительства в соответствии с письменно оформленным распределением обязанностей.

В случае освобождения от должности Председателя Правительства Президент вправе до назначения нового Председателя Правительства поручить исполнение обязанностей Председателя Правительства одному из заместителей Председателя Правительства на срок до двух месяцев.

Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации» установил ряд принципиальных правил, связанных с назначением на должность членов Правительства и их пребыванием в должности.

- Председатель Правительства, его заместители и федеральные министры обязаны *при назначении на должность*, а впоследствии ежегодно, представлять в налоговые органы сведения о доходах, ценных бумагах и ином имуществе, принадлежащем на праве собственности им, их супругам и несовершеннолетним детям, а также о своих обязательствах имущественного характера и об обязательствах имущественного характера супругов и несовершеннолетних детей. Налоговые органы направляют эти сведения Президенту и в Федеральное Собрание. Такие сведения могут быть опубликованы.
- Члены Правительства не вправе:
 - быть членами Совета Федерации, депутатами Государственной Думы, депутатами законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ и депутатами органов местного самоуправления;
 - замещать другие должности в органах государственной власти и органах местного самоуправления, за исключением случаев, установленных федеральными конституционными законами, федеральными законами и указами Президента;

- заниматься предпринимательской деятельностью лично или через доверенных лиц, в том числе участвовать в управлении хозяйствующим субъектом независимо от его организационно-правовой формы. Члены Правительства обязаны передавать в доверительное управление под гарантию государства на время своего пребывания в составе Правительства находящиеся в их собственности доли (пакеты акций) в уставном капитале коммерческих организаций в порядке, установленном федеральным законом;
- заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности. При этом преподавательская, научная и иная творческая деятельность не может финансироваться исключительно за счет средств иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства, если иное не предусмотрено законодательством РФ и международными договорами;
- быть поверенными или представителями по делам третьих лиц в органах государственной власти;
- использовать в неслужебных целях информацию, средства материально-технического, финансового и информационного обеспечения, предназначенные только для служебной деятельности;
- получать гонорары за публикации и выступления в качестве члена Правительства;
- получать в связи с осуществлением своих полномочий от физических и юридических лиц не предусмотренные федеральным законодательством ссуды, подарки, денежное и иное вознаграждение, в том числе услуги, оплату развлечений и отдыха;
- принимать без разрешения Президента почетные и специальные звания, награды и иные знаки отличия иностранных государств;
- выезжать в служебные командировки за пределы Российской Федерации за счет физических и юридических лиц, за исключением служебных командировок, осуществляемых в соответствии с законодательством РФ, международными договорами или на

взаимной основе по договоренности федеральных органов государственной власти с государственными органами иностранных государств, международными и иностранными организациями;

- входить в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иных органов иностранных некоммерческих неправительственных организаций и действующих на территории Российской Федерации их структурных подразделений, если иное не предусмотрено законодательством РФ или международными договорами.

Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации» в первоначальной редакции запрещал членам Правительства занимать должности не только в органах государственной власти и местного самоуправления, **но и в общественных объединениях**. Однако в дальнейшем это ограничение было исключено из текста Закона. Теперь члены Правительства вправе входить в руководящие органы общественных объединений, в том числе и политических партий. Так, Председатель Правительства В. В. Путин в течение срока своих полномочий возглавлял политическую партию «Единая Россия».

Определяя место Правительства в системе органов государственной власти, следует иметь в виду, что оно работает под руководством Президента, хотя прямой нормы об этом в Конституции нет. Данный вопрос рассматривался при изучении темы «Президент Российской Федерации», однако здесь для цельности изложения учебного материала необходимо кратко, но с некоторыми дополнениями, напомнить некоторые положения, связанные с отношениями Президента и Правительства.

Итак, в компетенции Президента в отношениях с Правительством можно выделить три основные группы полномочий:

- формирование Правительства;
- руководство Правительством;
- отставка Правительства и освобождение от должности членов Правительства.

Первая группа полномочий связана с формированием Правительства. Президент формирует Правительство.

Формирование нового Правительства начинается с того, что Президент назначает Председателя Правительства с согласия

Государственной Думы. Когда возникает необходимость в этом?

Во-первых, когда перед вновь избранным Президентом Правительство слагает свои полномочия. Во-вторых, когда Президент принимает решение об отставке Правительства.

Так, после вступления В. В. Путина в должность Президента 7 мая 2012 года было принято Распоряжение Правительства следующего содержания:

«В соответствии со статьей 116 Конституции Российской Федерации и статьей 35 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации» Правительство Российской Федерации слагает свои полномочия перед вновь избранным Президентом Российской Федерации.

Исполняющий обязанности Председателя Правительства Российской Федерации В. Зубков».

Вступивший в должность Президент В. В. Путин в этой связи издал Указ, согласно которому Правительство продолжало действовать до формирования нового Правительства.

Итак, Президент представляет Государственной Думе предложение по кандидатуре Председателя Правительства. Получив согласие Государственной Думы, он своим указом назначает Председателя Правительства. *Это первый этап* формирования Правительства.

Второй этап – это утверждение структуры федеральных органов исполнительной власти. Председатель Правительства представляет Президенту предложения о структуре федеральных органов исполнительной власти, которая утверждается Президентом.

Третий этап – назначение членов Правительства. Как это происходит? Президент поручает назначенному Председателю Правительства представить предложения по составу Правительства. Далее Президент по предложению Председателя Правительства назначает на должность заместителей Председателя Правительства РФ и федеральных министров, которые в своей совокупности и составляют Правительство.

Рассмотрим следующую группу полномочий – руководство Правительством. Хотя ни Конституция, ни Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации» не содержат прямой формулировки о том, что Президент руководит Правительством, анализ его полномочий позволяет гово-

речь об этом. Основные полномочия Президента по руководству Правительством заключаются в том, что он:

- имеет право председательствовать на заседаниях Правительства;
- проводит совещания с членами Правительства;
- дает поручения Правительству и заслушивает его отчеты;
- непосредственно руководит Министерством обороны, Министерством иностранных дел, Министерством юстиции, Министерством внутренних дел, Министерством по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, а также Федеральной службой безопасности.

В соответствии с Конституцией постановления и распоряжения Правительства в случае их противоречия Конституции, федеральным законам и указам Президента могут быть отменены Президентом.

Взаимоотношения Правительства с Государственной Думой строятся на основе принципа разделения властей, что означает, что Правительство как исполнительный орган государственной власти и Государственная Дума как законодательный орган государственной власти, во-первых, действуют самостоятельно и, во-вторых, каждая из этих ветвей власти обладает средствами воздействия на другую, чтобы они принимали решения, в которых у данной ветви власти есть интерес, и чтобы обеспечивался баланс ветвей, чтобы одна ветвь власти не была доминирующей по отношению к другой. Рассмотрим этот вопрос подробнее.

1. Федеральное Собрание является законодательным органом и самостоятельно осуществляет свои законодательные полномочия в соответствии с Конституцией и федеральными законами.

Однако исполнительная власть в лице Правительства и Президента обладают определенными полномочиями, которые позволяют влиять на принятие федеральных законов.

1.1. Правительство и Президент обладают правом законодательной инициативы, т. е. вправе вносить законопроекты в Государственную Думу. Как показывает анализ, большинство законопроектов вносятся исполнительной ветвью власти. Так, за период с 1994 по 2005 год Президент и Правительство внесли 54,2 % законопроектов, которые были приняты в качестве федеральных законов.

1.2. Законопроекты о введении или отмене налогов, освобождении от их уплаты, о выпуске государственных займов, об изменении финансовых обязательств государства, другие законопроекты, предусматривающие расходы, покрываемые за счет федерального бюджета, могут быть внесены только при наличии заключения Правительства.

1.3. Правительство вправе давать официальные отзывы на законопроекты и направлять свои поправки к ним.

1.4. Члены Правительства вправе *присутствовать* на заседаниях палат Федерального Собрания, комитетов и комиссий и *быть выслушанными*.

Для представления в палатах Федерального Собрания внесенного Правительством законопроекта назначается *официальный представитель Правительства*. Для защиты позиции Правительства по заключениям, предлагаемым им поправкам к официальным отзывам поручением Председателя Правительства или его заместителя может быть направлен специальный представитель, полномочия которого определяются в поручении. Представители Правительства присутствуют на заседаниях палат Федерального Собрания при рассмотрении соответствующих законопроектов и *должны быть выслушаны*.

1.5. Президент вправе отклонить федеральный закон, принятый Федеральным Собранием. Для преодоления президентского вето необходимо, чтобы федеральный закон был повторно принят 2/3 голосов от общего числа каждой из палат Федерального Собрания.

2. Правительство является высшим исполнительным органом государственной власти Российской Федерации и самостоятельно осуществляет управление государством.

Однако Федеральное Собрание обладает определенными полномочиями по формированию Правительства и контролю за его деятельностью.

2.1. Государственная Дума вправе давать согласие на кандидатуру Председателя Правительства, внесенную Президентом. Однако, если она трижды откажет Президенту в даче такого согласия, он вправе сам назначить Председателя Правительства, распустить Думу и назначить новые выборы.

2.2. Правительство ежегодно отчитывается перед Государственной Думой о результатах деятельности, в том числе по вопросам, поставленным Государственной Думой.

2.3. Правительство представляет Государственной Думе отчет об исполнении федерального бюджета за прошедший финансовый год одновременно с проектом бюджета на следующий финансовый год.

2.4. Палаты Федерального Собрания вправе направлять запросы Правительству в целом или отдельному его члену, на которые должны быть направлены соответствующие ответы.

2.5. Палаты имеют право проводить так называемый «правительственный час», когда тот или иной член Правительства приглашается на заседание палаты и должен сделать сообщение по вопросу, интересующему членов палаты.

2.6. Государственная Дума может выразить недоверие Правительству. Постановление о недоверии Правительству принимается большинством голосов от общего числа депутатов Государственной Думы. После выражения Государственной Думой недоверия Правительству Президент вправе объявить об отставке Правительства либо не согласиться с решением Государственной Думы. В случае если Государственная Дума в течение трех месяцев повторно выразит недоверие Правительству, Президент объявляет об отставке Правительства либо распускает Государственную Думу.

2.7. Председатель Правительства в свою очередь сам может поставить перед Государственной Думой вопрос о доверии Правительству. Если Государственная Дума в доверии отказывает, Президент в течение семи дней принимает решение об отставке Правительства или о роспуске Государственной Думы и назначении новых выборов.

Вот такая система сдержек и противовесов между законодательной и исполнительной ветвями власти установлена Российской Конституцией.

2. Полномочия и акты Правительства Российской Федерации. Положение Правительства как высшего исполнительного органа государственной власти России обеспечивается его полномочиями, закрепленными в Конституции и в Федеральном конституционном законе «О Правительстве Российской Федерации».

Как высший **исполнительный** орган государственной власти Российской Федерации Правительство в пределах своих полномочий организует **исполнение** Конституции, федеральных законов, указов Президента, международных договоров Российской Федерации, осуществляет **государственное управление** в нашей стране.

Как высший орган федеральной исполнительной власти Правительство обладает широким кругом полномочий. В Федеральном конституционном законе «О Правительстве Российской Федерации» имеется специальная глава о полномочиях Правительства.

2.1. В указанном законе выделены **общие вопросы руководства** федеральными министерствами и иными федеральными органами исполнительной власти.

Правительство при решении этих общих вопросов:

- руководит работой федеральных министерств и иных федеральных органов исполнительной власти и контролирует их деятельность. Правительство для осуществления своих полномочий может создавать свои территориальные органы и назначать соответствующих должностных лиц;
- распределяет функции между федеральными органами исполнительной власти, утверждает положения о федеральных министерствах и об иных федеральных органах исполнительной власти, устанавливает предельную численность работников их аппаратов и размер ассигнований на содержание этих аппаратов в пределах средств, предусмотренных на эти цели в федеральном бюджете;
- назначает на должность и освобождает от должности заместителей федеральных министров, руководителей федеральных органов исполнительной власти, находящихся в ведении Правительства, и их заместителей, руководителей федеральных органов исполнительной власти, находящихся в ведении федеральных министерств, по представлению федеральных министров, руководителей органов и организаций при Правительстве;
- вправе отменять акты федеральных органов исполнительной власти или приостанавливать действие этих актов.

2.2. Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации» определяет **общие полномочия Правительства**.

Правительство в пределах этих общих полномочий:

- организует реализацию внутренней и внешней политики Российской Федерации;
- осуществляет регулирование в социально-экономической сфере;
- обеспечивает единство системы исполнительной власти в Российской Федерации, направляет и контролирует деятельность ее органов;
- формирует федеральные целевые программы и обеспечивает их реализацию;
- реализует предоставленное ему право законодательной инициативы.

Правительство по соглашению с органами исполнительной власти субъектов РФ может передавать им осуществление части своих полномочий, если это не противоречит Конституции и федеральным законам. Правительство осуществляет полномочия, переданные ему органами исполнительной власти субъектов РФ на основании соответствующих соглашений.

Правительство представляет Государственной Думе ежегодные отчеты о результатах своей деятельности, в том числе по вопросам, поставленным Государственной Думой.

2.3. В Федеральном конституционном законе «О Правительстве Российской Федерации» подробно перечисляются конкретные полномочия в отдельных сферах деятельности: *в сфере экономики, бюджетной, финансовой, кредитной и денежной политики, в социальной сфере, в сфере науки, культуры, образования, природопользования и охраны окружающей среды, обеспечения законности, прав и свобод граждан, борьбы с преступностью, в сфере внешней политики и международных отношений, полномочия по обеспечению обороны и государственной безопасности Российской Федерации.*

Для формирования целостного представления о компетенции Правительства перечислим основные его полномочия в указанных сферах деятельности.

2.3.1. Полномочия Правительства в сфере экономики.

Правительство:

- осуществляет регулирование экономических процессов;
- обеспечивает единство экономического пространства и свободу экономической деятельности, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств;

- прогнозирует социально-экономическое развитие Российской Федерации, разрабатывает и осуществляет программы развития приоритетных отраслей экономики;
- вырабатывает государственную структурную и инвестиционную политику и принимает меры по ее реализации;
- осуществляет управление федеральной собственностью;
- разрабатывает и реализует государственную политику в сфере международного экономического, финансового, инвестиционного сотрудничества;
- осуществляет общее руководство таможенным делом;
- принимает меры по защите интересов отечественных производителей товаров, исполнителей работ и услуг;
- формирует мобилизационный план экономики Российской Федерации, обеспечивает функционирование оборонного производства Российской Федерации.

2.3.2. Полномочия Правительства в сфере бюджетной, финансовой, кредитной и денежной политики.

Правительство:

- обеспечивает проведение единой финансовой, кредитной и денежной политики;
- разрабатывает и представляет Государственной Думе федеральный бюджет и обеспечивает его исполнение; представляет Государственной Думе отчет об исполнении федерального бюджета;
- разрабатывает и реализует налоговую политику;
- обеспечивает совершенствование бюджетной системы;
- принимает меры по регулированию рынка ценных бумаг;
- осуществляет управление государственным внутренним и внешним долгом Российской Федерации;
- осуществляет валютное регулирование и валютный контроль; руководит валютно-финансовой деятельностью в отношениях Российской Федерации с иностранными государствами;
- разрабатывает и осуществляет меры по проведению единой политики цен.

2.3.3. Полномочия Правительства в социальной сфере.

Правительство:

- обеспечивает проведение единой государственной социальной политики, реализацию конституционных прав граждан в области социального обеспечения, способству-

ет развитию социального обеспечения и благотворительности;

- принимает меры по реализации трудовых прав граждан; разрабатывает программы сокращения и ликвидации безработицы и обеспечивает реализацию этих программ;
- обеспечивает проведение единой государственной миграционной политики;
- принимает меры по реализации прав граждан на охрану здоровья, по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия;
- содействует решению проблем семьи, материнства, отцовства и детства, принимает меры по реализации молодежной политики;
- взаимодействует с общественными объединениями и религиозными организациями;
- разрабатывает и осуществляет меры по развитию физической культуры, спорта и туризма, а также санаторно-курортной сферы.

2.3.4. Полномочия Правительства в сфере науки, культуры, образования.

Правительство:

- разрабатывает и осуществляет меры государственной поддержки развития науки; обеспечивает государственную поддержку фундаментальной науки, имеющих общегосударственное значение приоритетных направлений прикладной науки;
- обеспечивает проведение единой государственной политики в области образования, определяет основные направления развития и совершенствования общего и профессионального образования, развивает систему бесплатного образования;
- обеспечивает государственную поддержку культуры и сохранение как культурного наследия общегосударственного значения, так и культурного наследия народов Российской Федерации.

2.3.5. Полномочия Правительства в сфере природопользования и охраны окружающей среды.

Правительство:

- обеспечивает проведение единой государственной политики в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности;

- принимает меры по реализации прав граждан на благоприятную окружающую среду, по обеспечению экологического благополучия;
- организует деятельность по охране и рациональному использованию природных ресурсов, регулированию природопользования и развитию минерально-сырьевой базы Российской Федерации;
- координирует деятельность по предотвращению стихийных бедствий, аварий и катастроф, уменьшению их опасности и ликвидации их последствий.

2.3.6. Полномочия Правительства в сфере обеспечения законности, прав и свобод граждан, борьбы с преступностью.

Правительство:

- участвует в разработке и реализации государственной политики в области обеспечения безопасности личности, общества и государства;
- осуществляет меры по обеспечению законности, прав и свобод граждан, по охране собственности и общественно-го порядка, по борьбе с преступностью и другими общественно опасными явлениями;
- разрабатывает и реализует меры по укреплению кадров, развитию и укреплению материально-технической базы правоохранительных органов;
- осуществляет меры по обеспечению деятельности органов судебной власти.

2.3.7. Полномочия Правительства по обеспечению обороны и государственной безопасности Российской Федерации.

Правительство:

- осуществляет необходимые меры по обеспечению обороны и государственной безопасности Российской Федерации;
- организует оснащение вооружением и военной техникой, обеспечение материальными средствами, ресурсами и услугами Вооруженных Сил Российской Федерации;
- обеспечивает выполнение государственных целевых программ и планов развития вооружения, а также программ подготовки граждан по военно-учетным специальностям;
- обеспечивает социальные гарантии для военнослужащих и иных лиц, привлекаемых в соответствии с федеральными законами к обороне или обеспечению государственной безопасности Российской Федерации;

- принимает меры по охране Государственной границы Российской Федерации;
- руководит гражданской обороной.

2.3.8. Полномочия Правительства в сфере внешней политики и международных отношений.

Правительство:

- осуществляет меры по обеспечению реализации внешней политики Российской Федерации;
- обеспечивает представительство Российской Федерации в иностранных государствах и международных организациях;
- в пределах своих полномочий заключает международные договоры Российской Федерации, обеспечивает выполнение обязательств Российской Федерации по международным договорам, а также наблюдает за выполнением другими участниками указанных договоров их обязательств;
- отстаивает геополитические интересы Российской Федерации, защищает граждан Российской Федерации за пределами ее территории;
- осуществляет регулирование и государственный контроль в сфере внешнеэкономической деятельности, в сфере международного научно-технического и культурного сотрудничества.

Полномочия Правительства реализуются посредством его актов – постановлений и распоряжений, которые издаются на основании и во исполнение Конституции, федеральных законов и нормативных указов Президента. Постановления и распоряжения Правительства обязательны к исполнению в Российской Федерации.

Акты Правительства, имеющие нормативный характер, издаются в форме постановлений. Акты по оперативным и другим текущим вопросам, не имеющие нормативного характера, издаются в форме распоряжений. Постановления и распоряжения Правительства подписываются Председателем Правительства.

Порядок опубликования и вступления в силу актов Правительства определяется Президентом. Согласно Указу Президента РФ от 23 мая 1996 г. «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти» акты

Правительства подлежат обязательному официальному опубликованию, кроме актов или отдельных их положений, содержащих сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера.

Акты Правительства подлежат официальному опубликованию в «Российской газете» и «Собрании законодательства Российской Федерации» в течение 10 дней после дня их подписания. Официальным опубликованием актов Правительства считается публикация их текстов в «Российской газете» или в «Собрании законодательства Российской Федерации».

Акты Правительства могут быть опубликованы в иных печатных изданиях, а также доведены до всеобщего сведения по телевидению и радио, разосланы государственным органам, органам местного самоуправления, должностным лицам, предприятиям, учреждениям, организациям, переданы по каналам связи.

Постановления Правительства, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, вступают в силу не ранее дня их официального опубликования. Иные постановления Правительства вступают в силу со дня их подписания, если самими постановлениями Правительства не предусмотрен иной порядок их вступления в силу. Распоряжения Правительства вступают в силу со дня их подписания.

Постановления и распоряжения Правительства в случае их противоречия Конституции, федеральным законам и указам Президента могут быть отменены Президентом.

3. Порядок деятельности Правительства Российской Федерации. Порядок деятельности Правительства согласно Конституции определяется Федеральным конституционным законом «О Правительстве Российской Федерации».

Возглавляет Правительство его Председатель, который определяет основные направления деятельности Правительства и организует его работу.

Председатель Правительства:

- представляет Правительство внутри страны и за пределами территории Российской Федерации;

- ведет заседания Правительства, обладая правом решающего голоса;
- подписывает акты Правительства;
- представляет Президенту предложения о структуре федеральных органов исполнительной власти, назначении и освобождении заместителей Председателя Правительства и федеральных министров, наложении на них дисциплинарных взысканий и об их поощрении;
- распределяет обязанности между заместителями Председателя Правительства;
- систематически информирует Президента о работе Правительства.

Заместители Председателя Правительства участвуют с правом решающего голоса в заседаниях Правительства, в выработке и реализации его политики, участвуют в подготовке постановлений и распоряжений Правительства и обеспечивают их исполнение; координируют в соответствии с распределением обязанностей работу министерств и иных федеральных органов исполнительной власти, дают им поручения и контролируют их деятельность; предварительно рассматривают предложения и проекты постановлений и распоряжений, внесенные в Правительство.

Федеральные министры участвуют с правом решающего голоса в заседаниях Правительства; принимают участие в подготовке постановлений и распоряжений Правительства, обеспечивают их исполнение; принимают участие в выработке и реализации политики Правительства и издаваемых им постановлений и распоряжений; обладают установленными законодательством полномочиями руководителей соответствующих федеральных органов исполнительной власти.

Правительство решает вопросы с обязательным участием федеральных министров или представителей федеральных министерств, к ведению которых отнесены эти вопросы. При осуществлении своих полномочий федеральные министры подотчетны Правительству, а по вопросам, отнесенным Конституцией и федеральными законами к компетенции Президента, подотчетны Президенту.

Правительство Российской Федерации – *орган коллегиальный*. Его заседания проводятся систематически, не реже одного раза в месяц.

Исключительно на заседаниях Правительства принимаются решения о представлении Государственной Думе федерального бюджета и отчета об исполнении федерального бюджета, а также бюджетов государственных внебюджетных фондов; рассматриваются проекты программ экономического и социального развития, связанных с созданием свободных экономических зон; устанавливается номенклатура товаров, в отношении которых применяется государственное регулирование цен; устанавливаются объемы выпуска государственных ценных бумаг; принимаются решения о внесении законопроектов в Государственную Думу; рассматриваются проекты программ приватизации федеральной государственной собственности; рассматриваются вопросы предоставления дотаций, субсидий, оказания иной поддержки на безвозвратной основе за счет средств федерального бюджета, а также вопросы оказания финансовой поддержки на возвратной основе, при сроке возврата более двух лет; рассматриваются вопросы приобретения государством акций; рассматриваются вопросы заключения подлежащих ратификации международных договоров Российской Федерации; принимаются решения о подписании соглашений с органами исполнительной власти субъектов РФ; образуется Президиум Правительства; утверждаются положения о федеральных министерствах и об иных федеральных органах исполнительной власти; устанавливается порядок создания и обеспечения деятельности территориальных подразделений федеральных органов исполнительной власти; утверждаются Регламент Правительства и Положение об Аппарате Правительства.

На заседаниях Правительства, как отмечалось, имеет право председательствовать Президент. Члены Правительства участвуют в его заседаниях лично. В случае невозможности участия в заседании члены Правительства информируют об этом Председателя Правительства.

Заседания Правительства носят открытый характер. Однако Правительство может рассматривать отдельные вопросы и на закрытых заседаниях.

Правительство информирует граждан через средства массовой информации о вопросах, рассмотренных на своих заседаниях, и о принятых по этим вопросам решениях.

Для решения оперативных вопросов Правительство по предложению Председателя Правительства может образовать

Президиум, заседания которого проводятся по мере необходимости.

Решения Президиума Правительства принимаются большинством голосов от общего числа членов Президиума Правительства и не должны противоречить актам, принятым на заседаниях Правительства.

Правительство вправе отменить любое решение Президиума Правительства.

4. Система и структура федеральных органов исполнительной власти. Указом Президента от 9 марта 2004 года № 314 определены система и структура федеральных органов исполнительной власти.

Под системой федеральных органов исполнительной власти понимается совокупность федеральных органов исполнительной власти. При определении системы федеральных органов исполнительной власти определяются основные виды федеральных органов исполнительной власти в зависимости от выполняемых ими функций. Под структурой федеральных органов исполнительной власти понимается конкретный их перечень с указанием подчиненности Президенту или Правительству.

В систему федеральных органов исполнительной власти входят федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства, которые отличаются по выполняемым ими функциям (схема 95).

Рассмотрим подробнее эти функции:

- **функции по принятию нормативных правовых актов**, под которыми понимается издание обязательных для исполнения органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами, юридическими лицами и гражданами правил поведения, распространяющихся на неопределенный круг лиц;
- **функции по контролю и надзору**, под которыми понимаются:
 - осуществление действий по контролю и надзору за исполнением органами государственной власти, орга-

нами местного самоуправления, их должностными лицами, юридическими лицами и гражданами установленных Конституцией, федеральными конституционными законами, федеральными законами и другими нормативными правовыми актами общеобязательных правил поведения;

- выдача органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами разрешений (лицензий) на осуществление определенного вида деятельности и (или) конкретных действий юридическим лицам и гражданам;
- регистрация актов, документов, прав, объектов, а также издание индивидуальных правовых актов;

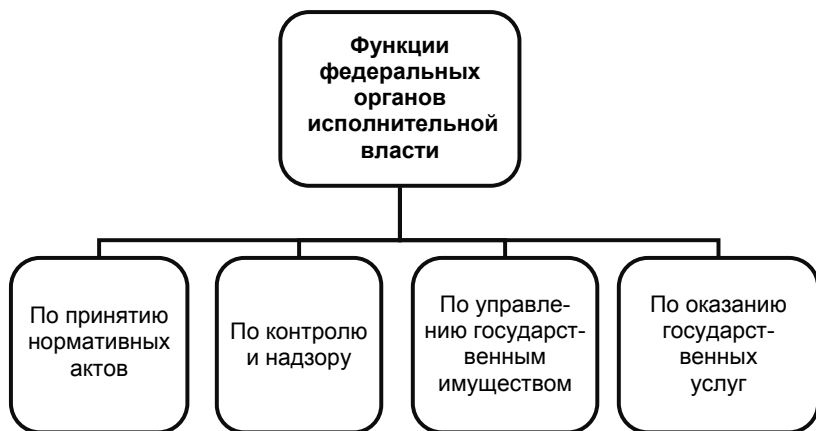


Схема 95. Функции федеральных органов исполнительной власти

- **функции по управлению государственным имуществом**, под которыми понимается осуществление полномочий собственника в отношении федерального имущества, а также управление находящимися в федеральной собственности акциями открытых акционерных обществ;
- **функции по оказанию государственных услуг**, под которыми понимается предоставление федеральными органами исполнительной власти непосредственно или через подведомственные им федеральные государствен-

ные учреждения либо иные организации безвозмездно или по регулируемым органами государственной власти ценам *услуг гражданам и организациям* в области образования, здравоохранения, социальной защиты населения и в других областях, установленных федеральными законами.

Исходя из выполняемых функций в системе федеральных органов исполнительной власти выделяются федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства.

1. Федеральное министерство в системе федеральных органов исполнительной власти является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим *функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию* в установленной актами Президента и Правительства сфере деятельности. Федеральное министерство возглавляет входящий в состав Правительства министр Российской Федерации (федеральный министр).

Федеральное министерство в установленной сфере деятельности *не вправе* осуществлять функции по контролю и надзору, а также функции по управлению государственным имуществом, кроме случаев, устанавливаемых указами Президента или постановлениями Правительства.

Федеральное министерство:

- осуществляет координацию и контроль деятельности находящихся в его ведении федеральных служб и федеральных агентств;
- назначает на должность и освобождает от должности по представлению руководителей федеральных служб, федеральных агентств заместителей руководителей федеральных служб, федеральных агентств, за исключением заместителей руководителей федеральных служб, федеральных агентств, руководство деятельностью которых осуществляет Президент;
- назначает на должность и освобождает от должности по представлению руководителя федеральной службы, федерального агентства руководителей территориальных органов федеральной службы, федерального агентства, за исключением руководителей территориальных органов федеральной службы, федерального агентства, руководство деятельностью которых осуществляет Президент.

2. Федеральная служба в системе федеральных органов исполнительной власти является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим **функции по контролю и надзору** в установленной сфере деятельности, а также **специальные функции** в области обороны, государственной безопасности, защиты и охраны государственной границы Российской Федерации, борьбы с преступностью, общественной безопасности. Федеральную службу возглавляет руководитель (директор) федеральной службы.

Федеральная служба в пределах своей компетенции издает **индивидуальные правовые акты**. Федеральная служба может быть подведомственна Президенту или находиться в ведении Правительства.

Федеральная служба не вправе осуществлять в установленной сфере деятельности нормативно-правовое регулирование, кроме случаев, устанавливаемых указами Президента или постановлениями Правительства, а федеральная служба по надзору – также управление государственным имуществом и оказание платных услуг.

3. Федеральное агентство в системе федеральных органов исполнительной власти является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим в установленной сфере деятельности **функции по оказанию государственных услуг, по управлению государственным имуществом и правоприменительные функции, за исключением функций по контролю и надзору**. Федеральное агентство возглавляет руководитель (директор) федерального агентства.

Федеральное агентство в пределах своей компетенции издает индивидуальные правовые акты. Федеральное агентство может быть подведомственно Президенту.

Федеральное агентство не вправе осуществлять нормативно-правовое регулирование в установленной сфере деятельности и функции по контролю и надзору, кроме случаев, устанавливаемых указами Президента или постановлениями Правительства.

Порядок взаимоотношений федеральных министерств и находящихся в их ведении федеральных служб и федеральных агентств, полномочия федеральных органов исполнительной власти, а также порядок осуществления ими своих функций устанавливаются в положениях об указанных органах исполнительной власти.

Рассмотрим классическую триаду «Министерство – Федеральная служба – Федеральное агентство» на примере: Министерство здравоохранения – Федеральная служба по надзору в сфере здравоохранения – Федеральное медико-биологическое агентство.

Министерство здравоохранения (Минздрав) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции *по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию*, функции в сфере здравоохранения, обращения лекарственных средств, обеспечения их качества и безопасности, медицинской помощи и медицинской реабилитации, фармацевтической деятельности, санитарно-эпидемиологического благополучия населения, медико-санитарного обеспечения работников отдельных отраслей экономики с особо опасными условиями труда, медико-биологической оценки воздействия на организм человека особо опасных факторов физической и химической природы, а также по управлению государственным имуществом в сфере здравоохранения, оказанию государственных услуг, включая оказание высокотехнологичной медицинской помощи, проведение судебно-медицинских и судебно-психиатрических экспертиз.

Так, приказами Министерства утверждены, например, стандарт специализированной медицинской помощи больным с внутримозговым кровоизлиянием; нормативы затрат на диспансеризацию одного ребенка и т. д.

Кроме того, Министерство осуществляет координацию и контроль деятельности Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения и Федерального медико-биологического агентства.

Федеральная служба по надзору в сфере здравоохранения (Росздравнадзор) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в сфере здравоохранения.

Федеральное медико-биологическое агентство (ФМБА России) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим:

- *функции по контролю и надзору* в сфере санитарно-эпидемиологического благополучия работников организаций отдельных отраслей промышленности с особо

опасными условиями труда (в том числе при подготовке и выполнении космических полетов по пилотируемым программам, проведении водолазных и кессонных работ) и населения отдельных территорий по перечню, утверждаемому Правительством Российской Федерации.

- **функции по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом** в сфере здравоохранения и социального развития, включая медико-санитарное обеспечение работников обслуживаемых организаций и населения обслуживаемых территорий, оказание медицинской и медико-социальной помощи, предоставление услуг в области санаторно-курортного лечения, организацию проведения судебно-медицинской и судебно-психиатрической экспертиз, донорство крови, трансплантацию органов и тканей человека.

Рассмотрим другой пример. В соответствии с Указом Президента от 25 декабря 2008 г. № 1847 «О Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии» Федеральная регистрационная служба была переименована в Федеральную службу государственной регистрации, кадастра и картографии (Росреестр). Росреестру переданы полномочия Федерального агентства кадастра объектов недвижимости (Роснедвижимости), а Роснедвижимость упразднена с 1 марта 2009 г.

В результате Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии (Росреестр) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим как функции по оказанию государственных услуг, так и функции по контролю и надзору, а именно:

- **функции по оказанию государственных услуг** – по государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним, по оказанию государственных услуг в сфере ведения государственного кадастра недвижимости, осуществления государственного кадастрового учета недвижимого имущества, кадастровой деятельности, государственной кадастровой оценки земель, землеустройства, государственного мониторинга земель, геодезии и картографии, навигационного обеспечения транспортного комплекса (кроме вопросов авионавигационного

обслуживания пользователей воздушного пространства Российской Федерации);

- **функции по контролю и надзору** – по осуществлению государственного геодезического надзора, государственного земельного контроля, надзора за деятельностью саморегулируемых организаций оценщиков, контроля (надзора) за деятельностью арбитражных управляющих и саморегулируемых организаций арбитражных управляющих, государственного метрологического надзора в области геодезической и картографической деятельности.

Таким образом, в последние годы функции федеральных агентств нередко передаются федеральным министерствам и (или) федеральным службам, а сами агентства исключаются из системы федеральных органов исполнительной власти.

Л е к ц и я 16

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ СУДЕБНОЙ И ПРОКУРОРСКОЙ СИСТЕМЫ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

1. Судебная власть и судебная система Российской Федерации.
2. Конституционно-правовой статус судей.
3. Конституционный Суд Российской Федерации.
4. Прокуратура Российской Федерации.

1. Судебная власть и судебная система Российской Федерации. Одной из разновидностей государственной власти является судебная власть, призванная осуществлять правосудие.

В правовом демократическом государстве действует правило, согласно которому как само государство, так и объединения граждан и отдельные свободные личности должны соотносить свои поступки с правом. Но столкновения их интересов, различное понимание права неизбежны, что порождает правовые конфликты. Принятие законов представительными органами, исполнение этих законов исполнительной властью сами по себе не могут предотвратить такие конфликты и обеспечить неуклонное соблюдение права всеми его субъектами, т. е. обеспечить правопорядок. Эту задачу выполняют правоохранительные органы, и прежде всего суды – независимое звено государственной власти, которое своими специфическими средствами и специальным аппаратом защищает права и свободы людей, утверждает законность и справедливость.

Правосудие представляет собой вид государственной деятельности, направленной на рассмотрение и разрешение различных социальных конфликтов, связанных с действительным или предполагаемым нарушением норм права. Правосудие имеет ряд специфических признаков: оно осуществляется от имени государства специальными государственными органами – судами, посредством рассмотрения в судебных заседаниях гражданских, уголовных и других дел в установленной законом процессуальной форме.

Место судебной власти в системе органов государственной власти определяется положением о разделении властей, закрепленным в Конституции. Судебная власть признается как разновидность государственной власти наряду с законодательной и исполнительной, ее органы пользуются самостоятельностью.

Судебная власть принадлежит не только высшим судебным инстанциям, но всем судам Российской Федерации. Они стоят в одном ряду с Президентом, Федеральным Собранием, Правительством, осуществляющим государственную власть в Российской Федерации. Частью 1 статьи 11 Конституции закреплено, что Государственную власть в Российской Федерации осуществляют Президент, Федеральное Собрание (Совет Федерации и Государственная Дума), Правительство Российской Федерации и *суды* Российской Федерации. Таким образом, речь идет о всех судах Российской Федерации.

Принцип разделения властей не только распределяет функции государственной власти между тремя ветвями власти, но и устанавливает их самостоятельность и взаимную уравновешенность. В этой системе суды связаны с законодательной и исполнительной властью обязанностью применять законы и другие нормативные правовые акты, а также в отношении назначения судей на их должности, но судебная власть обладает *возможностью фактической отмены* законов, указов Президента и постановлений Правительства, если они будут ею признаны неконституционными или в силу их противоречия федеральным законом. Судебная власть полностью самостоятельна в вынесении судебных решений и приговоров, но их исполнение относится к обязанностям исполнительной власти. Возможность судебного обжалования гражданами действий

(бездействия) должностных лиц и органов исполнительной власти позволяет судебной власти противостоять незаконным действиям этой власти. Функции и полномочия судебных органов служат своеобразным противовесом в отношении двух других ветвей власти, а в совокупности с ними образуют единую государственную власть.

Принцип разделения властей важен также для того, чтобы взаимный контроль и сбалансированность полномочий не привели к присвоению полномочий судебной власти какой-либо другой властью. **Судить не вправе ни органы законодательной, ни органы исполнительной власти.** Со своей стороны судебная власть не должна заниматься нормотворчеством, подменяя законодательные органы, вмешиваться в прерогативы исполнительной власти. Вместе с тем судебная практика, безусловно, влияет на направление законодательной деятельности, а также исправляет многие ошибки органов исполнительной власти. Более того, своим толкованием права в процессе его применения суды выявляют подлинное содержание правовых норм, часто отличное от первоначальных целей.

Конституционно-правовые основы судебной власти представляют собой совокупность правовых норм, устанавливающих судебную систему и основные принципы правосудия. Эти нормы закреплены Конституцией, федеральными конституционными законами и федеральными законами (схема 96).

Начнем с основных принципов правосудия. Правосудие в Российской Федерации строится на принципах, отражающих сущность и задачи демократического правового государства (схема 97).

Один из важнейших принципов – **осуществление правосудия только судом.** Это означает, что в Российской Федерации нет и не может быть никаких, кроме судов, государственных или иных органов, которые располагали бы правом рассматривать и разрешать гражданские, уголовные и другие дела.

Самостоятельность судов и независимость судей заключается в следующем:

- суды осуществляют судебную власть самостоятельно, независимо от чьей бы то ни было воли, подчиняясь только Конституции и закону;

- судьи, присяжные и арбитражные заседатели, участвующие в осуществлении правосудия, независимы и подчиняются только Конституции и закону;
- в Российской Федерации не могут издаваться законы и иные нормативные правовые акты, отменяющие или умаляющие самостоятельность судов, независимость судей;
- лица, виновные в оказании незаконного воздействия на судей, присяжных и арбитражных заседателей, участвующих в осуществлении правосудия, а также в ином вмешательстве в деятельность суда, несут ответственность, предусмотренную федеральным законом.



Схема 96. Конституционно-правовые основы судебной власти

Открытость судебного разбирательства заключается в том, что разбирательство дел во всех судах открытое. Слушание дела в закрытом заседании допускается в случаях, предусмотренных федеральным законом.

Так, согласно Уголовно-процессуальному кодексу РФ закрытое судебное разбирательство допускается в тех случаях, когда:

- разбирательство уголовного дела в суде может привести к разглашению государственной или иной охраняемой федеральным законом тайны;
- рассматриваются уголовные дела о преступлениях, совершенных лицами, не достигшими возраста шестнадцати лет;
- рассмотрение уголовных дел о преступлениях против половой неприкосновенности и половой свободы личности и других преступлениях может привести к разглашению сведений об интимных сторонах жизни участников уголовного судопроизводства либо сведений, унижающих их честь и достоинство;
- этого требуют интересы обеспечения безопасности участников судебного разбирательства, их родственников или близких лиц.



Схема 97. Конституционно-правовые принципы судопроизводства

Недопустимость заочного судебного разбирательства заключается в том, что заочное разбирательство уголовных дел в

судах не допускается, кроме случаев, предусмотренных федеральным законом.

Это означает, что судебное разбирательство уголовного дела проводится при обязательном участии подсудимого. Уголовно-процессуальным кодексом РФ установлены два исключения из этого требования:

- судебное разбирательство в отсутствие подсудимого может быть допущено в случае, если по уголовному делу о преступлении небольшой или средней тяжести подсудимый ходатайствует о рассмотрении данного уголовного дела в его отсутствие;
- в исключительных случаях судебное разбирательство по уголовным делам о тяжких и особо тяжких преступлениях может проводиться в отсутствие подсудимого, который находится за пределами территории Российской Федерации и (или) уклоняется от явки в суд, если это лицо не было привлечено к ответственности на территории иностранного государства по данному уголовному делу.

Состязательность и равноправие сторон означает следующее:

- все стороны судебного процесса пользуются равными правами и несут равные обязанности, суд не вправе своими действиями ставить какую-либо из сторон в преимущественное положение, равно как и умалять права одной из сторон;
- каждому лицу, участвующему в деле, гарантируется право представлять доказательства суду и другой стороне по делу, обеспечивается право заявлять ходатайства, высказывать свои доводы и соображения, давать объяснения по всем возникающим в ходе рассмотрения дела вопросам, связанным с представлением доказательств.

Участие граждан в отправлении правосудия заключается в том, что они могут быть привлечены к рассмотрению арбитражных и уголовных дел в качестве арбитражных и присяжных заседателей.

Арбитражные заседатели могут быть привлечены к рассмотрению дел в арбитражных судах первой инстанции по ходатайству стороны в связи с особой сложностью дела и (или) необходимостью использования специальных знаний в сфере экономики, финансов, управления. При рассмотрении дела

арбитражные заседатели пользуются правами и несут обязанности судьи, однако арбитражный заседатель не может быть председательствующим в судебном заседании.

Рассмотрение уголовных дел с участием **присяжных заседателей** проводится при рассмотрении уголовных дел в Верховном Суде РФ, верховных судах республик, краевых, областных судах, судах городов федерального значения, автономной области и автономных округов, окружных (флотских) военных судах.

Какие же уголовные дела рассматриваются с участием присяжных заседателей? Это дела об умышленных убийствах при отягчающих обстоятельствах, изнасилованиях при отягчающих обстоятельствах, бандитизме, терроризме, захвате заложников и т. п.

Такие уголовные дела **по ходатайству обвиняемого** рассматривают судья федерального суда общей юрисдикции и коллегия из 12 присяжных заседателей.

В ходе судебного разбирательства уголовного дела присяжные заседатели разрешают **только** 3 группы вопросов:

- доказано ли, что имело место деяние, в совершении которого обвиняется подсудимый;
- доказано ли, что это деяние совершил подсудимый;
- виновен ли подсудимый в совершении преступления.

Все остальные вопросы, включая вид и размер наказания, разрешаются без участия присяжных заседателей председательствующим судьей единолично.

Поговорим теперь о том, что представляет собой судебная система Российской Федерации.

Судебная система Российской Федерации установлена Конституцией и Федеральным конституционным законом «О судебной системе Российской Федерации» и включает в себя федеральные суды и суды субъектов РФ (схема 98).

В Конституции установлен строгий запрет на создание чрезвычайных судов. В части 3 статьи 118 Конституции говорится: «Создание чрезвычайных судов не допускается».

Это означает, что ни при каких, даже самых экстремальных условиях (военное или чрезвычайное положение и пр.) не могут появиться на свет какие-либо временные псевдосуды или трибуналы, выпадающие из конституционно обусловленной судебной системы и действующие без процессуальных га-

рантий, присущих демократическому правосудию. Следует иметь в виду, что такими судами не являются существующие ныне военные суды, которые входят в федеральную судебную систему и рассматривают дела о преступлениях военнослужащих и лиц, приравненных к ним по закону.

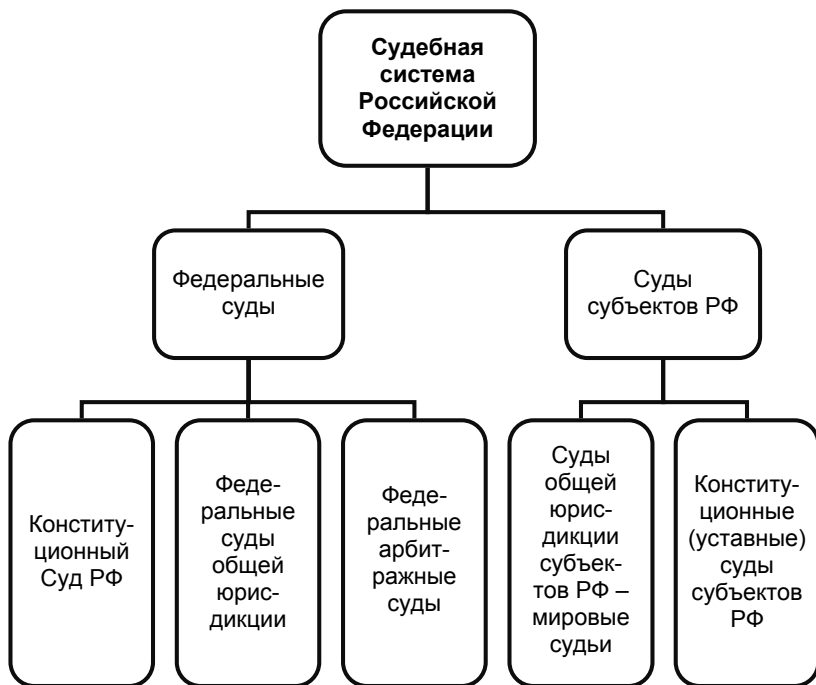


Схема 98. Судебная система Российской Федерации

Как видно из схемы 98, в систему судов общей юрисдикции входят федеральные суды общей юрисдикции и суды общей юрисдикции субъектов РФ, к которым относятся мировые судьи.

К федеральным судам общей юрисдикции относятся:

- Верховный Суд РФ;
- верховные суды республик, краевые и областные суды, суды городов федерального значения, суды автономной области и автономных округов;

- районные суды, городские суды, межрайонные суды;
- военные суды.

Суды общей юрисдикции рассматривают:

- все гражданские и административные дела о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и охраняемых законом интересов, за исключением дел, которые в соответствии с законодательством Российской Федерации рассматриваются другими судами;
- все уголовные дела;
- иные дела, отнесенные Конституцией, федеральными конституционными законами и федеральными законами к их ведению.

Мировые судьи – первичное звено в системе судов общей юрисдикции. Они являются судьями общей юрисдикции субъектов РФ и входят в единую судебную систему Российской Федерации. Мировые судьи осуществляют правосудие именем Российской Федерации.

Мировой судья рассматривает в первой инстанции широкий круг дел, среди которых необходимо выделить следующие:

- уголовные дела о преступлениях, за совершение которых максимальное наказание не превышает трех лет лишения свободы, подсудные ему в соответствии с частью 1 статьи 31 Уголовно-процессуального кодекса РФ;
- дела о расторжении брака, если между супругами отсутствует спор о детях;
- дела о разделе между супругами совместно нажитого имущества при цене иска, не превышающей пятидесяти тысяч рублей;
- иные возникающие из семейно-правовых отношений дела, за исключением дел об оспаривании отцовства (материнства), об установлении отцовства, о лишении родительских прав, об ограничении родительских прав, об усыновлении (удочерении) ребенка, других дел по спорам о детях и дел о признании брака недействительным;
- дела по имущественным спорам, за исключением дел о наследовании имущества и дел, возникающих из отношений по созданию и использованию результатов интеллектуальной деятельности, при цене иска, не превышающей пятидесяти тысяч рублей;

- дела об определении порядка пользования имуществом;
- дела об административных правонарушениях, отнесенные к компетенции мирового судьи Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях и законами субъектов РФ.

Решения мировых судей могут быть обжалованы в апелляционном порядке в соответствующем районном суде.

Мировые судьи назначаются (избираются) на должность законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ либо избираются на должность населением соответствующего судебного участка в порядке, установленном законом субъекта РФ. В Ставропольском крае мировые судьи назначаются на должность Думой Ставропольского края, которая является законодательным (представительным) органом государственной власти Ставропольского края.

К федеральным арбитражным судам относятся:

- Высший Арбитражный Суд РФ;
- федеральные арбитражные суды округов (арбитражные кассационные суды);
- арбитражные апелляционные суды;
- арбитражные суды первой инстанции в республиках, краях, областях, городах федерального значения, автономной области, автономных округах.

Арбитражным судам подведомственны дела по экономическим спорам и другие дела, связанные с осуществлением предпринимательской и иной экономической деятельности.

Помимо экономических споров между организациями, индивидуальными предпринимателями, арбитражные суды рассматривают дела об оспаривании нормативных и ненормативных правовых актов, решений и действий (бездействий) государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов, должностных лиц, затрагивающих права и законные интересы лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности.

Арбитражные суды рассматривают также дела о привлечении к административной ответственности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей в связи с осуществле-

нием ими предпринимательской и иной экономической деятельности, отнесенные Кодексом РФ об административных правонарушениях к подведомственности арбитражных судов: осуществлением предпринимательской деятельности без государственной регистрации или без специального разрешения (лицензии), нарушением правил продажи этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, а также пива и напитков, изготавливаемых на его основе, и др.

К судам субъектов РФ, помимо мировых судей, относятся конституционные (уставные) суды субъектов РФ.

Согласно Федеральному конституционному закону «О судебной системе Российской Федерации» конституционный (уставный) суд субъекта РФ **может** создаваться субъектом РФ для рассмотрения вопросов соответствия законов субъекта РФ, нормативных правовых актов органов государственной власти субъекта РФ, органов местного самоуправления субъекта РФ конституции (уставу) субъекта РФ, а также для толкования конституции (устава) субъекта РФ.

Таким образом, названный Федеральный конституционный закон, устанавливая судебную систему Российской Федерации, предоставляет субъектам РФ правовую возможность создания за счет средств своих бюджетов собственных конституционных (уставных) судов, однако не возлагает на субъекты РФ обязанность по их учреждению. В этой связи конституционные (уставные) суды образованы не во всех субъектах РФ. Они существуют в большинстве республик, Санкт-Петербурге, Алтайском, Камчатском, Краснодарском, Красноярском краях и ряде других регионов нашей страны. В Ставропольском крае уставный суд отсутствует.

Поговорим теперь о финансировании судов в Российской Федерации. В соответствии с Конституцией финансирование судов производится **только из федерального бюджета** и должно обеспечивать возможность полного и независимого осуществления правосудия в соответствии с федеральным законом. Это положение Конституции имеет цель оградить суды от местных влияний, создать условия для их подлинной независимости, поставить все суды в равные материально-технические условия, обеспечивающие осуществление правосудия.

Исключение составляют конституционные (уставные) суды субъектов РФ, которые финансируются из региональных бюджетов.

При Верховном Суде создан Судебный департамент, который является федеральным государственным органом, осуществляющим организационное обеспечение деятельности верховных судов республик, краевых и областных судов, судов городов федерального значения, судов автономной области и автономных округов, районных судов, военных и специализированных судов, органов судейского сообщества, а также финансирование мировых судей. Он осуществляет мероприятия кадрового, финансового, материально-технического и иного характера, направленные на создание условий для полного и независимого осуществления правосудия.

Необходимо отметить, что правосудие – главная, но не единственная функция судебной власти. Наряду с правосудием судебная власть осуществляет судебный контроль (надзор) за законностью и обоснованностью применения мер процессуального принуждения (ареста, обыска, ограничения тайны переписки, телефонных переговоров и т. п.); толкование правовых норм (толкование Конституционным Судом норм Конституции, руководящие разъяснения Верховного Суда, Высшего Арбитражного Суда); удостоверение фактов, имеющих юридическое значение (признание умершим, безвестно отсутствующим лицом и т. п.); ограничение конституционной и иной правосубъектности граждан (признание гражданина недееспособным и пр.).

2. Конституционно-правовой статус судей. Носителями судебной власти в Российской Федерации являются судьи, наделенные в конституционном порядке полномочиями осуществлять правосудие и исполняющие свои обязанности на профессиональной основе.

Согласно Конституции судьями могут быть граждане Российской Федерации, достигшие 25 лет, имеющие высшее юридическое образование и стаж работы по юридической про-

фессии не менее пяти лет. Федеральным законом могут быть установлены **дополнительные** требования к судьям.

Эти **дополнительные** требования к судьям изложены в Законе РФ «О статусе судей в Российской Федерации», согласно которым судьей может быть гражданин РФ:

- не имеющий или не имевший судимости либо уголовное преследование, в отношении которого прекращено по реабилитирующим основаниям;
- не имеющий гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина РФ на территории иностранного государства;
- не признанный судом недееспособным или ограниченно дееспособным;
- не состоящий на учете в наркологическом или психоневрологическом диспансере в связи с лечением от алкоголизма, наркомании, токсикомании, хронических и затяжных психических расстройств;
- не имеющий иных заболеваний, препятствующих осуществлению полномочий судьи.

Наряду с этими **общими** для всех категорий судей требованиями к отдельным категориям судей предъявляются **специальные** требования:

- судьей Конституционного Суда может быть гражданин, достигший возраста 40 лет и имеющий стаж работы по юридической специальности не менее 15 лет;
- судьей Верховного Суда, Высшего Арбитражного Суда может быть гражданин, достигший возраста 35 лет и имеющий стаж работы по юридической специальности не менее 10 лет;
- судьей верховного суда республики, краевого, областного суда, суда города федерального значения, суда автономной области, суда автономного округа, окружного (флотского) военного суда, федерального арбитражного суда округа, арбитражного апелляционного суда может быть гражданин, достигший возраста 30 лет и имеющий стаж работы по юридической специальности не менее 7 лет;
- судьей арбитражного суда субъекта РФ, конституционного (уставного) суда субъекта РФ, районного суда, гарни-

зонного военного суда, а также мировым судьей может быть гражданин, достигший возраста 25 лет и имеющий стаж работы по юридической специальности не менее 5 лет.

Рассмотрим теперь вопрос об отборе и назначении судей в Российской Федерации. Важное место в этом процессе занимают *квалификационные коллегии судей, которые создаются в субъектах РФ*. Формируется также *Высшая квалификационная коллегия судей Российской Федерации*. Квалификационные коллегии – это органы судейского сообщества, рассматривающие вопросы отбора кандидатов на судейские должности, приостановления или прекращения полномочий судей и присвоения им государственных наград и званий, налагающие дисциплинарные взыскания на судей и действующие *в соответствии с Федеральным законом «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации»*.

Отбор кандидатов на должность судьи осуществляется на конкурсной основе. Председатель суда, в котором открылась вакантная должность судьи, сообщает об этом в соответствующую квалификационную коллегию судей, которая объявляет об открытии вакансии в средствах массовой информации с указанием времени и места приема заявлений от претендентов на должность судьи, а также времени и места рассмотрения поступивших заявлений.

В целях установления наличия у кандидата на должность судьи знаний, умений и навыков, необходимых для работы в должности судьи в суде определенного вида и уровня, формируются экзаменационные комиссии по приему квалификационного экзамена на должность судьи.

Любой гражданин, достигший установленного возраста, имеющий высшее юридическое образование, требуемый стаж работы по юридической профессии и не имеющий заболеваний, препятствующих назначению на должность судьи, вправе сдать квалификационный экзамен на должность судьи, обратившись для этого в соответствующую экзаменационную комиссию с заявлением о сдаче квалификационного экзамена.

После сдачи квалификационного экзамена гражданин, соответствующий указанным выше требованиям к кандидату на должность судьи, вправе обратиться в соответствующую ква-

лификационную коллегию судей с заявлением о рекомендации его на вакантную должность судьи.

По результатам рассмотрения заявлений всех граждан, претендующих на должность судьи, с учетом результатов квалификационного экзамена квалификационная коллегия судей принимает решение о рекомендации одного или нескольких из них кандидатом на должность судьи.

Согласно Конституции судьи Конституционного Суда, Верховного Суда и Высшего Арбитражного Суда назначаются Советом Федерации по представлению Президента, судьи других федеральных судов назначаются Президентом.

Мировые судьи, как отмечалось, назначаются (избираются) на должность законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ либо избираются на должность населением соответствующего судебного участка в порядке, установленном законом субъекта РФ. Судьи конституционного (уставного) суда субъекта РФ назначаются на должность законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ.

В Конституции закреплено, что судьи независимы и подчиняются только Конституции и федеральному закону. В своей деятельности по осуществлению правосудия они никому не подотчетны. Независимость судей – важнейшее условие самостоятельности и авторитетности судебной власти; независимость судей позволяет объективно и беспристрастно осуществлять правосудие, защищать права и законные интересы граждан.

Федеральным законодательством закреплены следующие правовые гарантии независимости судей:

- установленная законом процедура осуществления правосудия, которая исключает постороннее воздействие на судей (вынесение судом решения в совещательной комнате, в которой могут находиться только судьи, входящие в состав суда по данному делу, и т. д.);
- преследование по закону любого вмешательства в деятельность по осуществлению правосудия;
- освобождение судей от обязанности отчитываться перед кем бы то ни было о своей деятельности;
- установление законом специального порядка приостановления и прекращения полномочий судьи;

- право судьи на отставку по собственному желанию независимо от возраста;
- предоставление судье за счет государства материального и социального обеспечения, соответствующего его статусу;
- особая защита государством судьи, членов его семьи и их имущества.

Судья имеет право на хранение и ношение служебного огнестрельного оружия, которое выдается ему органами внутренних дел по его заявлению.

В соответствии с Конституцией судьи **несменяемы**. Несменяемость судьи означает стабильное сохранение им занимаемой должности, смена которой может произойти **только с согласия** этого судьи, полученного по его доброй воле. Понятно, что несменяемость служит одной из существенных гарантий независимости судьи.

Полномочия судьи **федерального** суда не ограничены определенным сроком. Предельный возраст пребывания в должности судьи – 70 лет.

Мировой судья в первый раз назначается на должность на срок, установленный законом соответствующего субъекта Российской Федерации, но не более чем на пять лет. При повторном и последующих назначениях на должность мировой судья назначается на срок, установленный законом соответствующего субъекта Российской Федерации, но не менее чем на пять лет.

В Ставропольском крае действует Закон Ставропольского края «О порядке назначения и деятельности мировых судей в Ставропольском крае». Согласно этому закону мировой судья впервые назначается на должность сроком на 3 года. По истечении указанного срока лицо, занимавшее должность мирового судьи, вправе снова выдвинуть свою кандидатуру для назначения на должность мирового судьи. При повторном и последующих назначениях мировой судья назначается сроком на 5 лет.

Срок полномочий и предельный возраст пребывания в должности судьи для судей конституционных (уставных) судов субъектов РФ устанавливаются законами соответствующих субъектов РФ.

Согласно Конституции (статья 121) полномочия судьи могут быть прекращены или приостановлены не иначе как

в порядке и по основаниям, установленным федеральным законом. Эти порядок и основания предусмотрены Законом РФ «О статусе судей в Российской Федерации».

Полномочия судьи приостанавливаются решениями соответствующей квалификационной коллегии судей в следующих случаях:

- если судья был признан безвестно отсутствующим решением суда, вступившим в законную силу;
- если было дано согласие квалификационной коллегией судей на привлечение судьи к уголовной ответственности или заключение его под стражу;
- если судья участвует в предвыборной кампании в качестве кандидата;
- если судья избран на выборную должность в орган публичной власти.

Наличие оснований для приостановления полномочий судьи определяется решением соответствующей квалификационной коллегии судей.

Полномочия судьи **прекращаются** решением соответствующей квалификационной коллегии по следующим основаниям:

- письменное заявление судьи об отставке;
- неспособность по состоянию здоровья или по иным уважительным причинам осуществлять полномочия судьи;
- письменное заявление судьи о прекращении его полномочий в связи с переходом на другую работу или по иным причинам;
- достижение судьей предельного возраста пребывания в должности судьи или истечение срока полномочий судьи, если они были ограничены определенным сроком;
- прекращение гражданства Российской Федерации, приобретение гражданства иностранного государства либо получение вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина РФ на территории иностранного государства;
- занятие деятельностью, не совместимой с должностью судьи;
- избрание судьи Президентом, депутатом Государственной Думы, законодательного (представительного) органа

государственной власти субъекта РФ, представительного органа муниципального образования, а также главой муниципального образования или выборным должностным лицом местного самоуправления;

- вступление в законную силу обвинительного приговора суда в отношении судьи либо судебного решения о применении к нему принудительных мер медицинского характера;
- вступление в законную силу решения суда об ограничении дееспособности судьи либо о признании его недееспособным;
- смерть судьи или вступление в законную силу решения суда об объявлении его умершим;
- отказ судьи от перевода в другой суд в связи с упразднением или реорганизацией суда, а также если судья оказывается состоящим в близком родстве или свойстве (супруг (супруга), родители, дети, родные братья и сестры, дедушки, бабушки, внуки, а также родители, дети, родные братья и сестры супругов) с председателем или заместителем председателя того же суда.

В Конституции закреплено, что судьи *неприкосновенны*. неприкосновенность судей – одна из наиболее существенных гарантий их независимости. неприкосновенность распространяется не только на личность судьи, но и на его жилище и служебное помещение, корреспонденцию, имущество и документы, используемые им транспорт и средства связи.

Неприкосновенность судьи в значительной мере обеспечивается тем, что он согласно Конституции не может быть привлечен к уголовной ответственности иначе как в порядке, определяемом федеральным законом. Уголовное дело в отношении судьи может быть возбуждено только Генеральным прокурором или лицом, исполняющим его обязанности, при наличии на возбуждение уголовного дела согласия квалификационной коллегии судей, которая и после дачи согласия на возбуждение дела осуществляет контроль за ходом его расследования. Лишь с ее согласия судья может быть подвергнут приводу, заключен под стражу, привлечен к участию в деле в качестве обвиняемого. Заключение судьи под стражу допускается только с санкции Генерального прокурора или лица, исполняющего его обязанности, или по решению суда.

Уголовное дело в отношении судьи по его требованию, заявленному до начала судебного разбирательства, должно быть рассмотрено только Верховным Судом. Это создает для судьи дополнительную гарантию вынесения ему обоснованного и справедливого приговора.

Надо сказать, что обеспечение неприкосновенности судей не сводится лишь к особому порядку привлечения их к уголовной ответственности. Судья не подлежит административной ответственности, и к нему не может быть применена ни одна из мер административного взыскания. К судье неприменимо также ни одно из предусмотренных трудовым законодательством дисциплинарных взысканий.

3. Конституционный Суд Российской Федерации.

Каким бы совершенным ни был парламент, периодически неизбежно принятие им законов, которые не соответствуют или противоречат конституции страны. Во-первых, потому что законов и других нормативных правовых актов принимается много и разрабатываются они парламентариями и специалистами с неодинаковой степенью квалифицированности. Во-вторых, на принятие законов оказывают влияние различные политические силы, часто ставящие свои партийные или конъюнктурные цели выше всех других. Наконец, столь сложному делу, как разработка и принятие законов, свойственны элементарные человеческие ошибки. Однако вред от неконституционных законов, а тем более от антиконституционных, весьма велик, ибо от таких законов размывается конституционный порядок и страдают права и свободы граждан.

Поэтому в западных странах уже на ранней стадии строительства правового государства была осознана необходимость придать судебной власти функцию контроля за конституционностью законов, а также нормативных правовых актов, исходящих от исполнительной власти. Таким образом, возникла необходимость установить, соответствует или не соответствует тот или иной нормативный правовой акт конституции страны. Первым эту функцию принял на себя Верховный суд

США (1803 г.), который в рамках полномочий суда общей юрисдикции объявил один из законов неконституционным, т. е. недействительным. Позже, уже в XX в., во многих странах возникли конституционные суды, ставшие специальными судебными органами конституционного контроля.

Конституционный Суд Российской Федерации – судебный орган конституционного контроля, самостоятельно и независимо осуществляющий судебную власть посредством конституционного судопроизводства.

Полномочия, порядок образования и деятельности Конституционного Суда определяются Конституцией и Федеральным конституционным законом «О Конституционном Суде Российской Федерации».

Конституционный Суд состоит из 19 судей, назначаемых на должность Советом Федерации по представлению Президента. Конституционный Суд вправе осуществлять свою деятельность при наличии в его составе не менее 3/4 от общего числа судей.

Судья Конституционного Суда считается вступившим в должность с момента принесения им присяги. Его полномочия прекращаются в последний день месяца, в котором истекает срок его полномочий.

Конституционный Суд имеет широкие полномочия. В целях защиты основ конституционного строя, основных прав и свобод человека и гражданина, обеспечения верховенства и прямого действия Конституции на всей ее территории Конституционный Суд Российской Федерации:

1) разрешает дела о соответствии Конституции РФ:

- а) федеральных законов, нормативных актов Президента, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства;
- б) конституций республик, уставов, а также законов и иных нормативных актов субъектов РФ, изданных по вопросам, относящимся к ведению органов государственной власти Российской Федерации и совместному ведению органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти ее субъектов;
- в) договоров между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной

власти ее субъектов, договоров между органами государственной власти субъектов РФ;

г) не вступивших в силу международных договоров Российской Федерации;

2) разрешает споры о компетенции:

а) между федеральными органами государственной власти;

б) между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти ее субъектов;

в) между высшими государственными органами субъектов Российской Федерации;

3) по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан и по запросам судов проверяет конституционность закона, примененного или подлежащего применению в конкретном деле;

4) дает толкование Конституции;

5) дает заключение о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения Президента в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления;

б) выступает с законодательной инициативой по вопросам своего ведения.

Правом на обращение в Конституционный Суд обладают следующие лица:

- с запросом о проверке конституционности нормативных правовых актов и не вступивших в силу международных договоров Российской Федерации – Президент, Совет Федерации, Государственная Дума, 1/5 членов Совета Федерации или депутатов Государственной Думы, Правительство, Верховный Суд и Высший Арбитражный Суд, органы законодательной и исполнительной власти субъектов РФ;
- с жалобой на нарушение конституционных прав и свобод законом, примененным в конкретном деле, – граждане, чьи права и свободы были нарушены;
- с запросом о толковании Конституции – Президент, Совет Федерации, Государственная Дума, Правительство, органы законодательной власти субъектов РФ.

Следует подчеркнуть, что Конституционный Суд решает **исключительно вопросы права**. При осуществлении консти-

туционного судопроизводства он воздерживается от установления и исследования фактических обстоятельств во всех случаях, когда это входит в компетенцию других судов или иных органов.

Решения Конституционного Суда обязательны на всей территории Федерации для всех представительных, исполнительных и судебных органов государственной власти, органов местного самоуправления, предприятий, учреждений, организаций, должностных лиц, граждан и их объединений.

Каково же юридическое содержание правовых позиций Конституционного Суда?

В практике работы Конституционного Суда и ее осмыслении научным сообществом обозначились определенные проблемы, связанные с пониманием правовых позиций Конституционного Суда как источников права.

Правовая позиция – это нормативно-интерпретационные установления, положения как результат толкования Конституционным Судом Конституции и выявления им конституционного смысла положений законов и других нормативных актов в пределах компетенции Конституционного Суда, которые снимают конституционную неопределённость и служат правовым основанием итоговых решений Конституционного Суда.

Правовая позиция – это не само решение, а лежащее в его основе нормативно-интерпретационное положение.

Рассмотрим конкретный пример. Конституция установила общий порядок реализации совместной компетенции: «По предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации» (часть 2 статьи 76).

Буквальное толкование конституционной нормы приводило к выводу о том, что по предметам совместного ведения сначала должны приниматься федеральные законы, а лишь затем и в соответствии с ними – нормативные правовые акты субъекта РФ. Получалось, например, что до принятия Федерального Закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов

Российской Федерации» субъекты РФ не могли принимать свои конституции (уставы), устанавливать и формировать систему региональной государственной власти. В итоге возникла абсурдная и тупиковая ситуация.

Субъекты РФ, формируя с «чистого листа» региональное правовое поле, не могли находиться в бездействии, ожидая принятия федеральных законов по тем или иным предметам совместного ведения. Быстро меняющаяся социально-экономическая ситуация требовала принятия оперативных законодательных решений по многим назревшим проблемам.

Многие субъекты РФ (Краснодарский и Ставропольский края, Иркутская, Курганская, Читинская области и др.) закрепили в своих конституциях (уставах) право опережающего правового регулирования. В Уставе Ставропольского края 1994 года, например, содержалась норма, которая следующим образом регламентировала правовую активность субъекта РФ по предметам совместного ведения: «До принятия в согласованном порядке соответствующих федеральных нормативных актов или при наличии пробелов в законодательстве Ставропольский край самостоятельно осуществляет правовое регулирование по вопросам совместного ведения».

В результате субъекты РФ интенсивно заполняли пробелы федерального правового регулирования по предметам совместного ведения в рамках опережающего правового регулирования, создавая систему регионального законодательства.

Однако правовая неопределенность в этом вопросе сохранялась, для ее разрешения требовалось официальное толкование Конституции. Такое толкование было дано Конституционным Судом в Постановлении от 1 февраля 1996 года № 3-П по делу о проверке конституционности ряда положений Устава – Основного Закона Читинской области.

Администрация Читинской области, обратившаяся с запросом в Конституционный Суд, полагала, что норма Устава Читинской области, закрепляющая право опережающего правового регулирования, противоречит Конституции. Конституционный Суд сформулировал четкую правовую позицию по этому вопросу: «По смыслу статей 72, 76 (часть 2) и 77 (часть 1) Конституции Российской Федерации отсутствие со-

ответствующего федерального закона по вопросам совместного ведения само по себе не препятствует областной Думе принять собственный нормативный акт, что вытекает из природы совместной компетенции. При этом после издания федерального закона областной акт должен быть приведен в соответствие с ним, что следует из статьи 76 (часть 5) Конституции Российской Федерации».

Таким образом, правовая неопределенность по этому вопросу была устранена и право опережающего правового регулирования получило свою легитимизацию. Правовая позиция Конституционного Суда явилась образцом правовой нормы, которая впоследствии была закреплена в статье 3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в следующей редакции: «Субъекты Российской Федерации вправе осуществлять собственное правовое регулирование по предметам совместного ведения до принятия федеральных законов. После принятия соответствующего федерального закона законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации подлежат приведению в соответствие с данным федеральным законом в течение трех месяцев».

Следует согласиться с точкой зрения многих ученых и практиков, рассматривающих правовые позиции Конституционного Суда в *качестве источника права, посредством которого осуществляется временное восполнение пробела в законе*.

Правовые позиции Конституционного Суда имеют *два* существенных свойства.

- *Первое* – они имеют *всеобщий* характер, распространяются не только на конкретный, ставший предметом рассмотрения в Конституционном Суде случай, но и на все аналогичные дела, имеющие место в правовой практике.
- *Второе* – правовые позиции Конституционного Суда носят *официальный, обязательный характер*. Они имеют такую же юридическую силу, что и сами решения Конституционного Суда, обязательны на всей территории России для всех представительных, исполнительных и

судебных органов государственной власти, органов местного самоуправления, предприятий, учреждений, организаций, должностных лиц, граждан и их объединений.

Таким образом, правовые позиции Конституционного Суда, выступающего в качестве субъекта правотворчества, обязательны для всех, являются одним из источников российского права и занимают самостоятельное место в правовой системе России.

4. Прокуратура Российской Федерации. Прокуратуру нельзя отнести к какой-либо из трех установленных Конституцией ветвей власти: законодательной, исполнительной, судебной. Прокуратура находится вне существующей системы разделения властей, поскольку осуществляет надзор за законностью деятельности всех ветвей власти.

В Конституции положения о прокуратуре расположены в главе 7 «Судебная власть», что представляется не совсем удачным. Прокуратуре посвящена специальная статья 129. Детально задачи, организация и порядок деятельности прокуратуры РФ и полномочия прокуроров определяются Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации».

Прокуратура Российской Федерации (далее – Прокуратура) – это единая федеральная централизованная система органов, осуществляющих от имени Российской Федерации надзор за исполнением действующих на ее территории законов. Она призвана обеспечивать верховенство закона, единство и укрепление законности, защиту прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемые законом интересы общества и государства.

В этих целях Прокуратура осуществляет надзор за соблюдением Конституции, исполнением законов и соблюдением прав и свобод человека и гражданина федеральными министерствами и ведомствами, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов РФ, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, а также за соответствием законам издаваемых ими правовых актов.

Прокуроры в соответствии с процессуальным законодательством Российской Федерации участвуют в рассмотрении дел судами, опротестовывают противоречащие закону решения, приговоры, определения и постановления судов. Кроме того, Прокуратура принимает участие в правотворческой деятельности.

Прокуратура составляет единую федеральную централизованную систему органов и учреждений и действует на основе подчинения нижестоящих прокуроров вышестоящим и Генеральному прокурору РФ. Органы прокуратуры осуществляют полномочия *независимо* от федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, общественных объединений и в строгом соответствии с действующими на территории Российской Федерации законами.

Прокуроры не могут быть членами выборных и иных органов, образуемых органами государственной власти и органами местного самоуправления. Они не могут являться членами общественных объединений, преследующих политические цели, и принимать участие в их деятельности. Создание и деятельность общественных объединений, преследующих политические цели, и их организаций в органах и учреждениях прокуратуры не допускаются. Прокуроры в своей служебной деятельности не связаны решениями общественных объединений и не вправе совмещать свою основную деятельность с иной оплачиваемой или безвозмездной деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой.

Закон закрепляет недопустимость вмешательства в осуществление прокурорского надзора. Любое воздействие каких бы то ни было органов государственной власти, общественных объединений, средств массовой информации, их представителей, а также должностных лиц на прокурора с целью повлиять на принимаемое им решение или воспрепятствование в какой-либо форме его деятельности влечет за собой установленную законом ответственность.

Для того чтобы осуществлять свои функции и задачи, прокуроры вправе участвовать в заседаниях федеральных органов законодательной и исполнительной власти, представительных (законодательных) и исполнительных органов субъектов РФ,

органов местного самоуправления. Они также могут участвовать в рассмотрении внесенных ими представлений и протестов федеральными органами исполнительной власти, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов РФ, органами местного самоуправления, коммерческими и некоммерческими организациями.

Генеральный прокурор и подчиненные ему прокуроры координируют деятельность по борьбе с преступностью органов внутренних дел, органов Федеральной службы безопасности, органов таможенной службы и других правоохранительных органов. В целях обеспечения этой координации прокурор созывает координационные совещания, организует рабочие группы, истребует статистическую и другую необходимую информацию, осуществляет иные полномочия в соответствии с Положением о координации деятельности по борьбе с преступностью, утвержденным Президентом.

Систему Прокуратуры составляет Генеральная прокуратура РФ, прокуратуры субъектов РФ, приравненные к ним военные и другие специализированные прокуратуры.

Генеральный прокурор назначается на должность и освобождается от должности **Советом Федерации** по представлению Президента. В отсутствие Генерального прокурора или в случае невозможности исполнения им своих обязанностей его обязанности исполняет первый заместитель, а в случае отсутствия Генерального прокурора и его первого заместителя или невозможности исполнения ими своих обязанностей – один из заместителей Генерального прокурора в соответствии с установленным распределением обязанностей между заместителями.

Срок полномочий Генерального прокурора – пять лет. Ежегодно он представляет палатам Федерального Собрания и Президенту доклад о состоянии законности и правопорядка в Российской Федерации и о проделанной работе по их укреплению. Доклад Совету Федерации Генеральный прокурор представляет лично на заседании палаты.

Прокуроры субъектов РФ назначаются на должность также сроком на пять лет **Генеральным прокурором** по согласованию с органами государственной власти субъектов РФ. Прокуроры субъектов РФ подчинены и подотчетны Генеральному прокурору и освобождаются им от занимаемой должности. Прокуроры

городов и районов, прокуроры специализированных прокуратур назначаются на должность сроком на пять лет, подчинены и подотчетны вышестоящим прокурорам и Генеральному прокурору.

Генеральную прокуратуру возглавляет Генеральный прокурор. Он имеет первого заместителя и заместителей, назначаемых на должность и освобождаемых от должности **Советом Федерации** по представлению Генерального прокурора. В Генеральной прокуратуре образуется коллегия в составе Генерального прокурора (председатель), его первого заместителя и заместителей (по должности), других прокурорских работников, назначаемых Генеральным прокурором. Структуру Генеральной прокуратуры составляют главные управления, управления и отделы, руководители которых и их ведущие работники назначаются на должность и освобождаются от должности Генеральным прокурором.

В структуру Генеральной прокуратуры входит на правах структурного подразделения Главная военная прокуратура, возглавляемая заместителем Генерального прокурора РФ – Главным военным прокурором. На законных основаниях строятся органы военной прокуратуры нижестоящих звеньев.

Прокурорский надзор. Прокуратура осуществляет надзор за:

- исполнением законов;
- соблюдением прав и свобод человека и гражданина;
- исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие;
- исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу.

Предметом надзора является соблюдение Конституции и исполнение законов федеральными министерствами и ведомствами, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов РФ, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, а также соответствие законам издаваемых ими правовых актов. При осуществлении надзора

органы прокуратуры не подменяют иные государственные органы. Проверки исполнения законов проводятся на основании поступившей в органы прокуратуры информации о фактах нарушения закона, требующих принятия мер прокурором.

При этом прокурор вправе беспрепятственно входить на территории и в помещения проверяемых органов, требовать от руководителей и других должностных лиц предоставления необходимых документов и материалов, вызывать должностных лиц и граждан для объяснений по поводу нарушений законов.

По основаниям, установленным законом, прокурор возбуждает уголовное дело или производство об административном правонарушении, требует привлечения лиц, нарушивших закон, к иной установленной законом ответственности. В случае установления факта нарушения закона органами и должностными лицами прокурор освобождает лиц, незаконно подвергнутых административному задержанию на основании решений несудебных органов, опротестовывает противоречащие закону правовые акты, обращается в суд или арбитражный суд с требованием о признании таких актов недействительными, вносит представление об устранении нарушений закона.

Прокурор вправе приносить *протест* на противоречащий закону правовой акт в орган или должностному лицу, которые издали этот акт, либо обращаться в суд. Протест подлежит обязательному рассмотрению, о результатах рассмотрения протеста незамедлительно сообщается прокурору в письменной форме.

Другая форма действий прокурора – *представление*. Представление об устранении нарушений закона вносится прокурором в орган или должностному лицу, которые полномочны устранить допущенные нарушения, и подлежит безотлагательному рассмотрению. В течение месяца со дня внесения представления должны быть приняты конкретные меры по устранению допущенных нарушений закона, их причин и условий, им способствующих; о результатах принятых мер должно быть сообщено прокурору в письменной форме. В случае несоответствия постановлений Правительства Конституции и федеральным законам Генеральный прокурор информирует об этом Президента.

В целях предупреждения правонарушений и при наличии сведений о готовящихся противоправных деяниях прокурор или его заместитель объявляют в письменной форме должностным лицам *предостережение* о недопустимости нарушения закона. В случае неисполнения требований, изложенных в указанном предостережении, должностное лицо, которому оно было объявлено, может быть привлечено к ответственности в установленном законом порядке.

Прокурор, исходя из характера нарушения закона должностным лицом, выносит мотивированное постановление о возбуждении уголовного дела или производства по делу об административном правонарушении.

Осуществление надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина состоит в рассмотрении и проверке заявлений, жалоб и иных сообщений о нарушении прав и свобод человека и гражданина, разъяснении пострадавшим порядка защиты их прав и свобод, принятии мер по предупреждению и пресечению нарушений прав и свобод человека и гражданина, привлечению к ответственности лиц, нарушивших закон, и возмещении причиненного ущерба.

При наличии оснований полагать, что нарушение прав и свобод человека и гражданина имеет характер преступления, прокурор возбуждает уголовное дело и принимает меры к тому, чтобы лица, его совершившие, были подвергнуты уголовному преследованию в соответствии с законом. В случаях когда нарушение прав и свобод человека и гражданина имеет характер административного правонарушения, прокурор возбуждает производство по делу об административном правонарушении или незамедлительно передает сообщение о правонарушении и материалы проверки в орган или должностному лицу, которые полномочны рассматривать дела об административных правонарушениях.

В случае нарушения прав и свобод человека и гражданина, защищаемых в порядке гражданского судопроизводства, когда пострадавший по состоянию здоровья, возрасту или иным причинам не может лично отстаивать в суде или арбитражном суде свои права и свободы или когда нарушены права и свободы значительного числа граждан либо в силу иных обстоятельств нарушение приобрело особое общественное значение, проку-

пор предъявляет и поддерживает в суде или арбитражном суде иск в интересах пострадавших.

Надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина также предусматривает возможность использования процедуры протеста и представления.

Надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие, преследует цель соблюдения прав и свобод человека и гражданина, установленного порядка разрешения заявлений и сообщений о совершенных и готовящихся преступлениях, выполнения оперативно-розыскных мероприятий и проведения расследования, а также обеспечения законности решений, принимаемых органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие.

Предметом надзора за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу являются:

- законность нахождения лиц в местах содержания задержанных, предварительного заключения, исправительно-трудовых и иных органах и учреждениях, исполняющих наказание и меры принудительного характера, назначаемые судом;
- соблюдение установленных законодательством РФ прав и обязанностей задержанных, заключенных под стражу, осужденных и лиц, подвергнутых мерам принудительного характера, порядка и условий их содержания;
- законность исполнения наказания, не связанного с лишением свободы.

При осуществлении надзора прокурор вправе посещать в любое время соответствующие органы и учреждения, опрашивать задержанных, заключенных под стражу, осужденных и лиц, подвергнутых мерам принудительного характера, требовать от администрации создания условий, обеспечивающих права задержанных, заключенных под стражу, осужденных и лиц, подвергнутых мерам принудительного характера, отменять дисциплинарные взыскания, наложенные в наруше-

ние закона на лиц, заключенных под стражу, осужденных, немедленно освобождать их своим постановлением из штрафного изолятора, помещения камерного типа, карцера, одиночной камеры, дисциплинарного изолятора.

Прокурор или его заместитель обязан немедленно освободить своим постановлением каждого содержащегося без законных оснований в учреждениях, исполняющих наказание, либо в нарушение закона подвергнутого задержанию, предварительному заключению или помещенного в судебно-психиатрическое учреждение. Постановления и требования прокурора относительно исполнения установленных законом порядка и условий содержания задержанных, заключенных под стражу, осужденных, лиц, подвергнутых мерам принудительного характера либо помещенных в судебно-психиатрические учреждения, подлежат обязательному исполнению администрацией, а также органами, исполняющими приговоры судов, в отношении лиц, осужденных к наказанию, не связанному с лишением свободы.

Участие прокурора в рассмотрении дел судами. Эта важнейшая функция прокуроров подробно регламентируется процессуальным законодательством (Уголовно-процессуальным, Гражданским процессуальным и Арбитражным процессуальным кодексами).

Генеральный прокурор принимает участие в заседаниях Верховного Суда, Высшего Арбитражного Суда. Он вправе обращаться в Конституционный Суд по вопросу нарушения конституционных прав и свобод граждан законом, примененным или подлежащим применению в конкретном деле.

Органы военной прокуратуры. Организация и обеспечение деятельности этих органов имеют особенности. Структуру военной прокуратуры составляют Главная военная прокуратура, прокуратуры военных округов, групп войск, флотов и др. Органы военной прокуратуры возглавляет заместитель Генерального прокурора – Главный военный прокурор.

Главный военный прокурор и подчиненные ему прокуроры обладают в пределах своей компетенции полномочиями, установленными Законом, и осуществляют их независимо от командования и органов военного управления в соответствии с законодательством Российской Федерации. Военные прокуроры

также вправе участвовать в заседаниях коллегий, военных советов, служебных совещаниях органов военного управления, назначать вневедомственные ревизии и проверки, требовать обеспечения охраны, содержания и конвоирования лиц, находящихся на войсковых и гарнизонных гауптвахтах, в иных местах содержания задержанных и заключенных под стражу, немедленно освобождать из гауптвахт, иных мест содержания задержанных и заключенных под стражу лиц, незаконно там находящихся.

На должности военных прокуроров назначаются офицеры, проходящие военную службу по контракту или призыву и отвечающие требованиям Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации». По решению Генерального прокурора или с его согласия на должности военных прокуроров и следователей могут быть назначены гражданские лица. Заместитель Генерального прокурора – Главный военный прокурор назначается на должность сроком на пять лет. Главный военный прокурор подчинен и подотчетен Генеральному прокурору.

Л е к ц и я 17

ОРГАНИЗАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

1. Конституционно-правовые основы организации государственной власти субъектов РФ.
2. Законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов РФ.
3. Исполнительные органы государственной власти субъекта РФ.
4. Организация государственной власти в Ставропольском крае.
5. Порядок принятия законов Ставропольского края.

1. Конституционно-правовые основы организации государственной власти субъектов РФ. Федеративный характер Российского государства предполагает, что государственную власть в нем осуществляют как федеральные органы, так и органы субъектов Российской Федерации. Между этими уровнями государственной власти существует тесная связь и взаимодействие, которые обеспечивают единство государственной власти в Российской Федерации. Вместе с тем для того чтобы федерализм был реальным, а власть демократически децентрализована, необходимо предоставить субъектам РФ возможность осуществлять государственную власть с помощью *собственных* органов, организация и деятельность которых отвечала бы региональным условиям и общим принципам разграничения властных полномочий между Федерацией и ее субъектами.

Создание механизма власти в субъектах РФ относится к числу вопросов, основы которых требуют закрепления на федеральном

уровне и в конституциях (уставах) субъектов РФ. Наиболее важные, общефедеральные принципы организации государственной власти в субъектах РФ закреплены в Конституции и Федеральном законе «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (далее – Федеральный закон), а соответствующие им **конкретные** системы органов власти – в конституциях (уставах) субъектов РФ.

Деятельность органов государственной власти субъекта РФ осуществляется в соответствии со следующими принципами, закрепленными в статье 1 Федерального закона (схема 99).



Схема 99. Принципы деятельности органов государственной власти субъектов РФ

Конституция уделяет особое внимание вопросам *организации исполнительной власти в субъектах РФ*, поскольку организация этой ветви власти наиболее важна для обеспечения конституционного принципа единства государственной власти в масштабе всей страны. Этим вопросам посвящены статьи 77 и 78 Конституции, которые закрепляют следующие положения:

- в пределах ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов РФ образуют единую систему исполнительной власти в Российской Федерации;
- федеральные органы исполнительной власти для осуществления своих полномочий могут создавать свои территориальные органы и назначать соответствующих должностных лиц;
- федеральные органы исполнительной власти по соглашению с органами субъектов РФ могут передавать им осуществление части своих полномочий, если это не противоречит Конституции и федеральным законам;
- органы исполнительной власти субъектов РФ по соглашению с федеральными органами исполнительной власти могут передавать им осуществление части своих полномочий.

Президентом установлен определенный порядок взаимодействия и координации деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ и территориальных подразделений федеральных органов исполнительной власти (Указ Президента от 2 июля 2005 г. № 773 «Вопросы взаимодействия и координации деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти»). Высшее должностное лицо субъекта РФ наделено полномочиями по организации такого взаимодействия и координации. Федеральные министры обязаны согласовывать назначение руководителей своих территориальных органов с высшими должностными лицами субъектов РФ, но после двух отказов вправе назначить соответствующих лиц самостоятельно.

На основе общих принципов организации органов государственной власти субъектов РФ конституциями и уставами субъек-

тов РФ устанавливается система органов государственной власти субъектов РФ (схема 100).

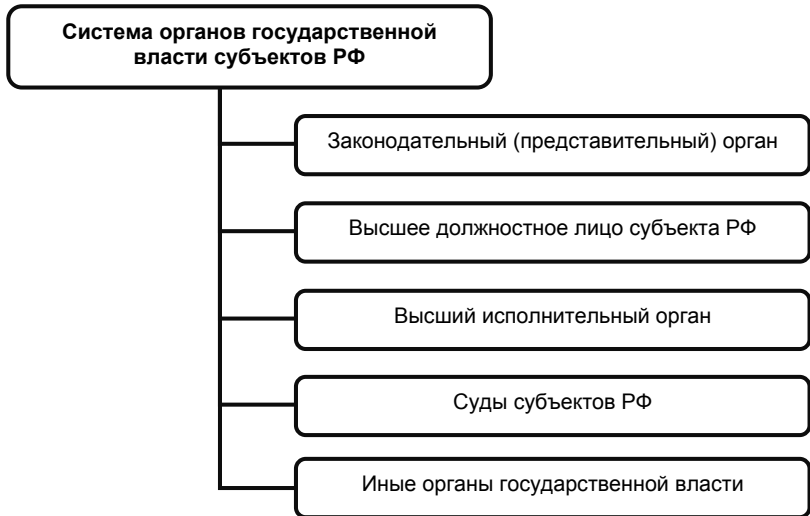


Схема 100. Система органов государственной власти субъектов РФ

О судах субъектов РФ, к которым относятся конституционные (уставные) суды и мировые судьи, мы говорили в предыдущей лекции. Здесь же подробнее рассмотрим особенности деятельности законодательной и исполнительной ветвей государственной власти субъектов РФ.

2. Законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов РФ.

Законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ является постоянно действующим высшим и единственным органом законодательной власти субъекта РФ.

Наименование законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ и его структура уста-

навливаются конституцией (уставом) субъекта РФ с учетом исторических, национальных и иных традиций субъекта РФ.

Законодательные (представительные) органы государственной власти имеют разные наименования в субъектах РФ: законодательное собрание, парламент, дума и др. В Республике Татарстан – это Государственный Совет – Парламент, в Республике Башкортостан – Государственное Собрание – Курултай, в Республике Бурятия – Народный Хурал, в Республике Адыгея – Государственный Совет – Хасэ, в Санкт-Петербурге – Законодательное Собрание, в Ставропольском крае – Дума Ставропольского края.

Законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ состоит из депутатов, избираемых населением субъекта РФ. Число депутатов и срок их полномочий, который не может превышать пяти лет, устанавливается конституцией (уставом) субъекта РФ и определяется в зависимости от численности избирателей, зарегистрированных на территории субъекта Российской Федерации. Установленное число депутатов должно составлять:

- а) не менее 15 и не более 50 депутатов – при численности избирателей менее 500 тысяч человек;
- б) не менее 25 и не более 70 депутатов – при численности избирателей от 500 тысяч до одного миллиона человек;
- в) не менее 35 и не более 90 депутатов – при численности избирателей от одного миллиона до двух миллионов человек;
- г) не менее 45 и не более 110 депутатов – при численности избирателей свыше двух миллионов человек.

Не менее чем 50 % общего числа депутатов избираются по единому избирательному округу, пропорционально числу голосов, поданных за списки кандидатов, выдвинутых политическими партиями. Число депутатов, избираемых по партийным спискам и по одномандатным избирательным округам устанавливается конституцией (уставом) субъекта РФ.

Таким образом, количество депутатов, избираемых по пропорциональной избирательной системе может варьировать от 50 до 100 % от общей численности законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ. В Ставропольском крае – из 50 депутатов половина сформирована по пропорциональной избирательной системе, а полови-

на – по мажоритарной избирательной системе. В Москве – из 35 депутатов 20 избирается по партийным спискам, а 15 – по мажоритарной системе. В Санкт-Петербурге – все 50 депутатов избираются по пропорциональной избирательной системе.

Депутатом законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ может быть избран гражданин РФ, обладающий в соответствии с федеральным законом пассивным избирательным правом, ***не имеющий гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина РФ на территории иностранного государства.***

Конституцией (уставом), законом субъекта РФ могут устанавливаться дополнительные условия реализации гражданском РФ пассивного избирательного права, связанные с достижением гражданином определенного возраста. Устанавливаемый минимальный возраст кандидата не может превышать 21 год на день голосования на выборах депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ. Установление максимального возраста кандидата не допускается.

Ограничения, связанные с депутатской деятельностью.

В течение срока своих полномочий депутат не может быть депутатом Государственной Думы, членом Совета Федерации, судьей, замещать иные государственные должности Российской Федерации, иные государственные должности субъекта РФ, должности федеральной государственной службы, должности государственной гражданской службы субъекта РФ, а также муниципальные должности и должности муниципальной службы, если иное не предусмотрено федеральным законом.

Депутаты, избранные в составе списков кандидатов, входят в депутатские объединения (фракции). Фракция включает в себя всех депутатов, избранных в составе соответствующего списка кандидатов, допущенного к распределению депутатских мандатов. Во фракции могут входить также депутаты, избранные по одномандатным или многомандатным избирательным округам, и депутаты, избранные в составе списков кандидатов политических партий в случае прекращения деятельности политической партии в связи с ее ликвидацией или реорганизацией.

В случае прекращения деятельности политической партии в связи с ее ликвидацией или реорганизацией деятельность ее фракции в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта РФ, а также членство депутатов в этой фракции прекращается со дня внесения в единый государственный реестр юридических лиц соответствующей записи.

Порядок деятельности фракций и порядок формирования и деятельности других депутатских объединений устанавливаются законом субъекта РФ и (или) регламентом либо иным актом законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ.

Депутат, *избранный в составе списка кандидатов*, не вправе выйти из фракции, в которой он состоит. Указанный депутат может быть членом только той политической партии, в составе списка кандидатов которой он был избран. Несоблюдение этих требований влечет за собой досрочное прекращение депутатских полномочий.

Далее. Если деятельность депутата осуществляется на профессиональной постоянной основе, указанный депутат не может заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности, если иное не предусмотрено законодательством Российской Федерации.

Основные полномочия законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ закреплены Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ:

- принимает конституцию (устав) субъекта РФ и иные законы субъекта РФ;
- осуществляет контроль за соблюдением и исполнением законов субъекта РФ, исполнением бюджета субъекта РФ, соблюдением установленного порядка распоряжения собственностью субъекта РФ;
- заслушивает ежегодный отчет о результатах деятельности высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ, в том числе по вопросам, поставленным

- законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ;
- осуществляет законодательную инициативу в Государственной Думе;
 - устанавливает порядок проведения выборов, назначает дату выборов в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ; устанавливает порядок проведения выборов в органы местного самоуправления в субъекте РФ;
 - назначает половину членов избирательной комиссии субъекта РФ;
 - назначает мировых судей в субъекте РФ;
 - назначает представителей общественности в квалификационную коллегия судей субъекта РФ;
 - учреждает награды, устанавливает почетные и специальные звания субъекта РФ;
 - назначает Уполномоченного по правам человека в субъекте РФ и выбирает представителя в Совете Федерации от законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ.

3. Исполнительные органы государственной власти субъекта РФ.

В субъекте РФ устанавливается система органов исполнительной власти во главе с высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ, возглавляемым руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ. Конституцией (уставом) субъекта РФ может устанавливаться должность высшего должностного лица субъекта РФ. Высшее должностное лицо субъекта РФ может возглавлять высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ, а может и не занимать эту должность.

Кроме того, в систему органов исполнительной власти субъекта РФ входят различные ведомства, осуществляющие государственное управление в отдельных сферах жизнедеятельности (здравоохранении, образовании, культуре и др.), которые имеют различные наименования в разных субъектах РФ: министерства, департаменты, комитеты, управления и т. п.

До 1 июня 2012 года замещение должности высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) осуществлялось следующим образом: законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ наделял гражданина РФ по представлению Президента полномочиями высшего должностного лица субъекта РФ (схема 101).



Схема 101. Основные этапы введения в должность главы субъекта РФ до 1 июня 2012 года

Рассмотрим основные этапы этой процедуры, по которой в настоящее время замещены должности в большинстве субъектов РФ.

1. Президент вносил в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ представление о кандидатуре высшего должностного лица

субъекта РФ из числа кандидатур, предложенных политической партией, набравшей большинство депутатских мандатов в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта РФ.

Перед внесением Президентом представления о кандидатуре проводились консультации по представляемой кандидатуре.

2. Законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ рассматривал представленную Президентом РФ кандидатуру в течение 10 дней со дня ее внесения.
3. Решение законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ о наделении гражданина РФ полномочиями высшего должностного лица субъекта РФ считалось принятым, если за него проголосовало более половины от установленного числа депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ.
4. В случае если законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ не принял решение о наделении представленной Президентом кандидатуры полномочиями высшего должностного лица субъекта РФ либо отклонил указанную кандидатуру, проводились консультации с законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ и политической партией, внесшей Президенту предложение об этой кандидатуре. С учетом результатов консультаций Президент **вправе был повторно** внести представление о кандидатуре высшего должностного лица субъекта РФ.
5. В случае если после повторного внесения Президентом кандидатуры законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ не принял решение о ее наделении полномочиями высшего должностного лица субъекта РФ либо отклонил указанную кандидатуру, Президент проводил консультации с законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ и политической партией, внесшей Президенту предложение об этой кандидатуре. С учетом результатов консультаций Президент **вправе был** принять решение о роспуске законодательного

(представительного) органа государственной власти субъекта РФ.

С 1 июня 2012 года вступил в действие Федеральный закон от 2 мая 2012 года № 40-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», согласно которому высшее должностное лицо субъекта РФ избирается гражданами РФ, проживающими на территории данного субъекта РФ на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

Высшим должностным лицом субъекта РФ может быть избран гражданин РФ, обладающий пассивным избирательным правом, не имеющий гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства, и достигший возраста 30 лет.

Рассмотрим основные этапы выдвижения кандидатов на должность высшего должностного лица субъекта РФ (схема 102).



Схема 102. Основные этапы выдвижения кандидатов на должность высшего должностного лица субъекта РФ

Выдвижение кандидатов. Кандидаты на должность высшего должностного лица субъекта РФ выдвигаются политическими партиями. Политическая партия вправе выдвинуть кандидатом на указанную должность лицо, являющееся членом данной политической партии, либо лицо, не являющееся членом данной или иной политической партии. Законом субъекта РФ может предусматриваться самовыдвижение кандидатов на должность главы субъекта РФ.

Консультации с Президентом. Президент может провести консультации с политическими партиями, выдвигающими кандидатов на должность высшего должностного лица субъекта РФ, а также с кандидатами, выдвинутыми в порядке самовыдвижения. Порядок проведения таких консультаций определяется Президентом.

Поддержка кандидата депутатами муниципальных образований на территории субъекта РФ. Выдвижение кандидата должны поддержать от 5 до 10 % депутатов представительных органов муниципальных образований и (или) избранных на муниципальных выборах глав муниципальных образований субъекта РФ. Число лиц, необходимое для поддержки кандидата, устанавливается законом субъекта РФ и определяется в процентном отношении от общего числа указанных депутатов, предусмотренного уставами этих муниципальных образований на день принятия решения о назначении выборов высшего должностного лица субъекта РФ, и числа избранных на муниципальных выборах и действующих на день принятия указанного решения глав этих муниципальных образований.

Законом Ставропольского края «О выборах губернатора Ставропольского края» установлено, что кандидаты на должность губернатора Ставропольского края выдвигаются **только политическими партиями**. Самовыдвижение кандидатов не предусмотрено. Для регистрации кандидата согласно этому закону необходимо заручиться поддержкой 6 % депутатов муниципальных представительных органов и избранных действующих глав муниципалитетов. Таких лиц в Ставропольском крае – 3460 человек, таким образом, в абсолютных числах 6 % – 208 человек.

Поддержка кандидата осуществляется путем проставления депутатом представительного органа муниципального образо-

вания или избранным на муниципальных выборах главой муниципального образования своей подписи на листе поддержки кандидата с указанием даты и времени ее проставления. Подлинность подписи должна быть нотариально засвидетельствована.

Рассмотрим теперь полномочия высшего должностного лица субъекта РФ. Высшее должностное лицо субъекта РФ:

- представляет субъект РФ в отношениях с федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления и при осуществлении внешнеэкономических связей, при этом вправе подписывать договоры и соглашения от имени субъекта РФ;
- обеспечивает координацию деятельности органов исполнительной власти с иными органами государственной власти и в соответствии с законодательством РФ может организовывать взаимодействие органов исполнительной власти субъекта РФ с федеральными органами исполнительной власти и их территориальными органами, органами местного самоуправления и общественными объединениями;
- обнародует законы, удостоверяя их обнародование путем подписания законов или издания специальных актов, либо отклоняет законы, принятые законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ;
- формирует высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ в соответствии с законодательством субъекта РФ;
- осуществляет иные полномочия в соответствии с федеральными законами, конституцией (уставом) и законами субъекта РФ.

Высшее должностное лицо субъекта РФ *может* возглавлять высший исполнительный орган субъекта РФ. Так, например, согласно Уставу города Москвы Мэр Москвы возглавляет Правительство Москвы.

В Ставропольском крае Губернатор Ставропольского края, наоборот, не возглавляет Правительство Ставропольского края, которое является высшим исполнительным органом Ставропольского края. Согласно Уставу Ставропольского

края, наряду с должностью Губернатора, существует также должность вице-Губернатора – председателя Правительства Ставропольского края, который непосредственно руководит этим высшим исполнительным органом Ставропольского края.

Высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ разрабатывает и осуществляет меры по обеспечению комплексного социально-экономического развития субъекта Российской Федерации, участвует в проведении единой государственной политики в области финансов, науки, образования, здравоохранения, социального обеспечения и экологии, осуществляет в пределах своих полномочий государственное управление в отдельных сферах жизнедеятельности.

4. Организация государственной власти в Ставропольском крае. Систему органов государственной власти в Ставропольском крае можно представить в виде следующей условной схемы (схема 103).



Схема 103. Система органов государственной власти в Ставропольском крае

Таким образом, систему органов государственной власти в Ставропольском крае образуют:

- Губернатор Ставропольского края – высшее должностное лицо Ставропольского края;
- Дума Ставропольского края – законодательный (представительный) орган Ставропольского края;
- Правительство Ставропольского края – высший исполнительный орган Ставропольского края, возглавляемый вице-Губернатором – председателем Правительства Ставропольского края;
- мировые судьи Ставропольского края, являющиеся судами Ставропольского края;
- отраслевые и межотраслевые органы исполнительной власти Ставропольского края:
- **Министерства:**
 - министерство дорожного хозяйства;
 - министерство здравоохранения;
 - министерство имущественных отношений;
 - министерство культуры;
 - министерство образования;
 - министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды;
 - министерство энергетики, промышленности и связи;
 - министерство сельского хозяйства;
 - министерство строительства и архитектуры;
 - министерство социальной защиты населения;
 - министерство экономического развития;
 - министерство финансов;
 - министерство курортов и туризма;
 - министерство физической культуры, спорта;
 - министерство жилищно-коммунального хозяйства;
 - министерство транспорта.
- **Комитеты:**
 - комитет по делам архивов;
 - комитет по делам молодёжи;
 - комитет по делам национальностей и казачества;
 - комитет по информационным технологиям и связи;
 - комитет по массовым коммуникациям;

комитет по государственному заказу;
комитет по пищевой и перерабатывающей промышленности, торговле и лицензированию.

• **Управления:**

управление ветеринарии;
управление Ставропольского края – государственная жилищная инспекция;
управление записи актов гражданского состояния;
управление труда и занятости населения;
управление по обеспечению деятельности мировых судей.

Законодательный (представительный) орган государственной власти Ставропольского края – Дума Ставропольского края является постоянно действующим высшим и единственным органом законодательной власти Ставропольского края, который состоит из 50 депутатов, избираемых сроком на пять лет. 25 депутатов избираются по партийным спискам и 25 депутатов – по одномандатным избирательным округам. Число депутатов, работающих на профессиональной постоянной основе, устанавливается законом Ставропольского края и составляет в настоящее время 35 человек.

Дума Ставропольского края:

- принимает Устав (Основной Закон) Ставропольского края и поправки к нему;
- принимает законы Ставропольского края и иные правовые акты, вносит в них изменения и дополнения;
- осуществляет толкование Устава (Основного Закона) Ставропольского края, законов Ставропольского края, иных правовых актов Думы Ставропольского края;
- осуществляет контроль за соблюдением и исполнением законов Ставропольского края, исполнением бюджета Ставропольского края, соблюдением установленного порядка распоряжения собственностью Ставропольского края;
- заслушивает ежегодный отчет Губернатора Ставропольского края о результатах деятельности Правительства Ставропольского края, в том числе по вопросам, поставленным Думой Ставропольского края, и ежегодный доклад

- об основных направлениях социально-экономического развития Ставропольского края на текущий год;
- устанавливает систему исполнительных органов государственной власти Ставропольского края, согласовывает назначение на должности вице-Губернатора – председателя Правительства Ставропольского края и его первых заместителей;
 - принимает решение о недоверии (доверии) Губернатору Ставропольского края, вице-Губернатору – председателю Правительства Ставропольского края и его первым заместителям;
 - осуществляет законодательную инициативу в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации;
 - регулирует вопросы организации местного самоуправления в Ставропольском крае в случаях и порядке, предусмотренном федеральным законодательством;
 - осуществляет иные полномочия, установленные Конституцией, федеральными законами, Уставом (Основным Законом) Ставропольского края, законами Ставропольского края.

Значительное место в компетенции Думы занимают **контрольные полномочия**. Дума Ставропольского края осуществляет контроль за:

- соблюдением и исполнением Устава Ставропольского края, краевых законов, а также иных решений, принятых Думой Ставропольского края;
- исполнением бюджета Ставропольского края;
- соблюдением установленного порядка управления и распоряжения краевой собственностью Ставропольского края.

Основными формами осуществления контрольных полномочий Думы Ставропольского края являются:

- заслушивание на заседании Думы Ставропольского края отчетов, предусмотренных законодательством, и их утверждение;
- заслушивание на заседаниях Думы Ставропольского края, ее комитетов и постоянных комиссий информации должностных лиц исполнительных органов государственной власти Ставропольского края;

- проведение депутатских слушаний и слушаний в комитетах Думы Ставропольского края;
- проведение депутатских проверок;
- внесение депутатских запросов.

На заседании Думы может проводиться «правительственный час» для информирования депутатов Думы членами Правительства Ставропольского края, руководителями территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, расположенных на территории Ставропольского края, руководителями органов исполнительной власти Ставропольского края, председателем избирательной комиссии Ставропольского края.

Дума Ставропольского края вправе выразить недоверие Губернатору Ставропольского края в случае:

- издания им актов, противоречащих Конституции, федеральным законам, Уставу (Основному Закону) Ставропольского края, законам Ставропольского края, если такие противоречия установлены соответствующим судом, а Губернатор Ставропольского края не устранил указанные противоречия в течение месяца со дня вступления в силу судебного решения;
- установленного соответствующим судом иного грубого нарушения Конституции, федеральных законов, указов Президента, Постановлений Правительства, Устава (Основного Закона) Ставропольского края, законов Ставропольского края, если это повлекло за собой массовое нарушение прав и свобод граждан;
- ненадлежащего исполнения им своих обязанностей.

Решение Думы Ставропольского края о выражении недоверия Губернатору Ставропольского края принимается 2/3 голосов от установленного числа депутатов по инициативе не менее 1/3 от установленного числа депутатов.

Решение Думы Ставропольского края о недоверии Губернатору Ставропольского края направляется на рассмотрение Президента для решения вопроса об отрешении Губернатора Ставропольского края от должности.

Высшим исполнительным органом государственной власти Ставропольского края является Правительство Ставропольского края, возглавляемое вице-Губернатором – председателем Правительства Ставропольского края.

Правительство Ставропольского края является постоянно действующим высшим органом исполнительной власти Ставропольского края.

В состав Правительства Ставропольского края входят по должности председатель Правительства Ставропольского края, первые заместители председателя Правительства Ставропольского края, заместители председателя Правительства Ставропольского края, министры Ставропольского края, а также по решению Губернатора Ставропольского края руководители иных органов исполнительной власти Ставропольского края.

Правительство Ставропольского края руководит деятельностью органов исполнительной власти Ставропольского края. Органы исполнительной власти Ставропольского края подотчетны и подконтрольны Правительству Ставропольского края.

Правительство Ставропольского края осуществляет следующие общие полномочия:

- участвует в реализации внутренней и внешней политики Российской Федерации на территории Ставропольского края;
- осуществляет государственное управление и регулирование в социально-экономической сфере;
- разрабатывает проекты перспективных программ в области управления экономикой, культурой, социальной политикой и обеспечивает их реализацию;
- осуществляет право законодательной инициативы посредством внесения законопроектов в Думу Ставропольского края.

Законом Ставропольского края «О Правительстве Ставропольского края» установлен также широкий круг полномочий Правительства Ставропольского края в сфере экономики, бюджетной, финансовой, кредитной и денежной политики; науки, культуры, образования; природопользования и охраны окружающей среды; обеспечения законности и правопорядка, прав и свобод граждан, борьбы с преступностью; обороны, мобилизационной подготовки и безопасности на территории Ставропольского края; межрегиональных и внешнеэкономических отношений и социальной сфере.

Губернатор Ставропольского края ежегодно выступает перед Думой Ставропольского края с отчетом о результатах дея-

тельности Правительства Ставропольского края, в том числе по вопросам, поставленным Думой Ставропольского края, и докладом об основных направлениях социально-экономического развития Ставропольского края на текущий год.

5. Порядок принятия законов Ставропольского края. Законы Ставропольского края принимаются Думой Ставропольского края и подлежат подписанию и обнародованию Губернатором Ставропольского края. Порядок принятия законов Ставропольского края установлен Законом Ставропольского края «О порядке принятия законов Ставропольского края» и включает в себя ряд последовательных стадий (схема 104).



Схема 104. Основные стадии законодательного процесса в Ставропольском крае

Рассмотрим подробнее основные стадии законодательного процесса в Ставропольском крае.

Законодательная инициатива, т. е. внесение законопроекта в Думу Ставропольского края. Право законодательной

инициативы принадлежит депутатам Думы Ставропольского края, Губернатору Ставропольского края, Правительству Ставропольского края, представительным органам местного самоуправления в Ставропольском крае, депутатам Государственной Думы, избранным от Ставропольского края, членам Совета Федерации от Ставропольского края, прокурору Ставропольского края, Ассоциации «Совет муниципальных образований Ставропольского края».

Предварительное рассмотрение законопроекта. Законопроект, принятый к рассмотрению Думой Ставропольского края, направляется в комитеты Думы Ставропольского края, Губернатору Ставропольского края, в Правительство Ставропольского края, другим заинтересованным субъектам права законодательной инициативы для отзывов, предложений и замечаний, в которых могут содержаться поправки к законопроекту, а также прокурору Ставропольского края и в территориальный орган Министерства юстиции Российской Федерации.

Законопроекты, предусматривающие правовое регулирование в области местного самоуправления, направляются также заинтересованным представительным органам местного самоуправления муниципальных образований Ставропольского края.

Законопроекты, затрагивающие вопросы бюджета Ставропольского края и государственной собственности Ставропольского края, направляются в Счетную палату Ставропольского края для представления заключений.

Законопроекты, затрагивающие вопросы регулирования избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации, направляются в избирательную комиссию Ставропольского края.

Законопроекты, затрагивающие вопросы в сфере труда, направляются в Ставропольскую краевую трехстороннюю комиссию по регулированию социально-трудовых отношений.

Законопроекты, внесенные в Думу Ставропольского края Губернатором Ставропольского края, рассматриваются по его предложению в первоочередном порядке.

Законопроекты о введении или об отмене налогов, освобождении от их уплаты, изменении финансовых обязательств Ставропольского края, другие законопроекты, предусматривающие расходы, покрываемые за счет средств бюджета Став-

ропольского края, рассматриваются Думой Ставропольского края по представлению Губернатора Ставропольского края либо при наличии заключения Губернатора Ставропольского края. Данное заключение представляется в Думу Ставропольского края в двадцатидневный срок со дня направления законопроекта Губернатору Ставропольского края.

Комитет, ответственный за подготовку законопроекта к рассмотрению на заседании Думы Ставропольского края, называемый ответственным комитетом, учитывает и обобщает представленные отзывы, замечания и предложения.

Ответственный комитет для работы над законопроектом вправе создать рабочую группу из числа депутатов, представителей соответствующего субъекта права законодательной инициативы, Губернатора Ставропольского края, органов исполнительной власти Ставропольского края, а также других организаций, экспертов и специалистов. Все законопроекты подлежат обязательной юридической экспертизе, по результатам которой должно быть дано заключение.

Ответственный комитет на своем заседании обсуждает законопроект с учетом представленных отзывов, замечаний, предложений и заключений. Законопроекты рассматриваются на заседании ответственного комитета только при наличии заключения Губернатора Ставропольского края, если данные законопроекты не были внесены Губернатором Ставропольского края и если не истек срок, установленный для представления указанного заключения.

Ответственный комитет по результатам обсуждения законопроекта принимает решение с рекомендациями о принятии законопроекта в первом чтении либо его отклонении или принятии законопроекта в двух чтениях на одном заседании Думы Ставропольского края.

В случае принятия решения с рекомендациями о принятии законопроекта в двух чтениях на одном заседании Думы Ставропольского края ответственный комитет рассматривает представленные субъектами права законодательной инициативы поправки к законопроекту и формирует соответствующую таблицу (таблицы) поправок.

Рассмотрение законопроекта в трех чтениях. При рассмотрении законопроекта *в первом чтении* обсуждается его концепция, дается оценка соответствия основных положений

законопроекта Конституции, его актуальности и практической значимости. При рассмотрении законопроекта заслушивается официальная точка зрения Губернатора Ставропольского края по обсуждаемому законопроекту, если законопроект не был внесен Губернатором Ставропольского края.

С оглашением официальной точки зрения Губернатора Ставропольского края по обсуждаемому законопроекту выступает представитель Губернатора Ставропольского края, Правительства Ставропольского края в Думе Ставропольского края либо иное лицо по поручению Губернатора Ставропольского края.

Законопроект считается принятым в первом чтении, если за его принятие проголосовало большинство от установленного числа депутатов Думы Ставропольского края. Если по итогам голосования предложение о принятии законопроекта в первом чтении не набрало необходимого числа голосов, то он считается отклоненным. Решение об отклонении оформляется Постановлением Думы Ставропольского края. Отклоненный законопроект дальнейшему рассмотрению не подлежит и возвращается субъекту права законодательной инициативы. Законопроект, принятый в первом чтении, направляется субъектам права законодательной инициативы для внесения поправок к законопроекту.

Ответственный комитет учитывает и обобщает все поправки, поступившие от субъектов права законодательной инициативы, и принимает по ним решение об одобрении или отклонении. Все поправки, рассмотренные ответственным комитетом, включаются в *таблицу одобренных поправок* или в *таблицу поправок, рекомендуемых к отклонению*.

В случае принятия законопроекта в первом чтении председательствующий на заседании Думы Ставропольского края по предложению ответственного комитета может предложить законопроект к рассмотрению во втором чтении на этом же заседании Думы Ставропольского края. При рассмотрении законопроекта *во втором чтении* принимается решение об одобрении или отклонении поступивших поправок к законопроекту, а также *о его принятии в целом в качестве закона Ставропольского края*.

Решение о принятии законопроекта во втором чтении и направлении его на доработку в ответственный комитет для под-

готовки к рассмотрению его *в третьем чтении* принимается в случае, если данный законопроект требует редакционной доработки. Если такой доработки не требуется, принятие закона ограничивается двумя чтениями.

При рассмотрении законопроекта в третьем чтении осуществляется лишь редакционная правка законопроекта и не допускаются внесение в него поправок и возвращение к его обсуждению в целом либо по отдельным статьям, главам, разделам.

По итогам рассмотрения в третьем чтении законопроект не может быть отклонен и подлежит принятию в качестве закона Ставропольского края.

В исключительных случаях председательствующий может поставить на голосование вопрос о возвращении законопроекта к процедуре второго чтения.

Подписание и обнародование закона Губернатором Ставропольского края. Губернатор Ставропольского края, которому направлен принятый закон, в течение 14 дней подписывает и обнародует закон.

Губернатор Ставропольского края вправе отклонить закон и вернуть его в Думу Ставропольского края для повторного рассмотрения.

Если при повторном рассмотрении закон будет одобрен в ранее принятой редакции большинством голосов от общего числа депутатов Думы Ставропольского края, он подлежит подписанию Губернатором Ставропольского края и обнародованию в течение 10 дней.

Определенной спецификой характеризуется принятие поправок в Устав (Основной Закон) Ставропольского края.

Предложения о внесении поправок в Устав (Основной Закон) Ставропольского края в порядке законодательной инициативы вправе вносить:

- не менее 1/3 от установленного числа депутатов Думы Ставропольского края;
- Губернатор Ставропольского края;
- не менее 1/3 представительных органов местного самоуправления в Ставропольском крае.

Закон Ставропольского края о внесении поправок в Устав (Основной Закон) Ставропольского края, а также поправки к законопроекту о внесении поправок в Устав (Основной Закон) Ставропольского края считаются принятыми, если за них про-

голосовало не менее $2/3$ от установленного числа депутатов Думы Ставропольского края.

Если по итогам голосования в первом либо во втором чтении законопроект о внесении изменений и дополнений (поправок) в Устав (Основной Закон) Ставропольского края не набрал необходимого числа голосов, то он считается отклоненным.

В связи с тем, что Закон Ставропольского края о внесении поправок в Устав (Основной Закон) Ставропольского края принимается не менее чем $2/3$ от установленного числа депутатов Думы Ставропольского края, Губернатор Ставропольского края не вправе отклонить его и вернуть в Думу Ставропольского края для повторного рассмотрения. Губернатор Ставропольского края в течение 14 дней подписывает и обнародует Закон Ставропольского края о внесении поправок в Устав (Основной Закон) Ставропольского края.

Л е к ц и я 18

ОРГАНИЗАЦИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

1. Местное самоуправление в системе публичной власти.
2. Компетенция органов местного самоуправления.
3. Структура органов местного самоуправления.
4. Особенности организации местного самоуправления в Ставропольском крае.

1. Местное самоуправление в системе публичной власти. Согласно статье 3 Конституции народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через *органы государственной власти* и *органы местного самоуправления*. Таким образом, местное самоуправление – это одна из форм реализации народом принадлежащей ему власти, одна из разновидностей публичной власти в Российской Федерации (схема 105).

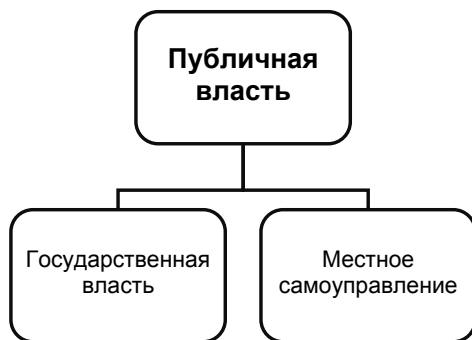


Схема 105. Публичная власть в Российской Федерации

- **Что же такое местное самоуправление?**

Местное самоуправление – это форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и через органы местного самоуправления вопросов местного значения, исходя из интересов населения, с учетом исторических и иных местных традиций.

В соответствии со статьей 12 Конституции органы местного самоуправления в пределах своих полномочий **самостоятельны** и не входят в систему органов государственной власти. Другими словами, государство признает местное самоуправление в качестве **самостоятельного** уровня осуществления народом принадлежащей ему власти.

Путем местного **самоуправления** население **само** управляет решением вопросов местного значения. Это предполагает, в свою очередь, организационную обособленность местного самоуправления, муниципальной власти от государственной власти.

Таким образом, в Российской Федерации существует две равноправные разновидности публичной власти – государственная власть и местная (муниципальная) власть. Каждый уровень власти обладает своими специфическими признаками. Органы государственной власти занимаются вопросами государственного значения, **органы местного самоуправления решают вопросы местного значения.**

Органы местного самоуправления являются уровнем власти, наиболее приближенным к населению, они обладают наиболее тесной связью с населением. На муниципальном уровне гораздо большее значение имеют формы непосредственного участия населения в решении различных вопросов.

Кроме того, органы местного самоуправления не обладают правом осуществления собственно законодательной власти. Отсутствие права издания законов по тем или иным вопросам, является достаточно важным критерием, отличающим местное самоуправление от органов государственной власти. Безусловно, органы местного самоуправления издадут нормативные акты, содержащие правила поведения общего характера. Но они не относятся к законам и по своей природе являются подзаконными актами.

Органы местного самоуправления не обладают «компетенцией устанавливать свою компетенцию», т. е. не могут самостоятельно определять круг своих полномочий.

Конституция закрепляет местное самоуправление в качестве одной из основ конституционного строя (статья 12), а также содержит специальную главу восьмую о местном самоуправлении, состоящую из четырех статей (статьи 130–133).

В качестве **конституционных основ** местного самоуправления можно выделить следующие **конституционные положения**:

- в Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление;
- местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно;
- органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти;
- местное самоуправление обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владения, пользования и распоряжения муниципальной собственностью;
- местное самоуправление осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления через выборные и другие органы местного самоуправления;
- местное самоуправление осуществляется в городских, сельских поселениях и на других территориях с учетом исторических и иных местных традиций;
- структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно;
- изменение границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, допускается с учетом мнения населения соответствующих территорий;
- органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы, осуществляют охрану общественного порядка, а также решают иные вопросы местного значения;
- органы местного самоуправления могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями с

передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств, реализация которых подконтрольна государству;

- местное самоуправление гарантируется правом на судебную защиту, на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти, запретом на ограничение прав местного самоуправления, установленных Конституцией и федеральными законами.

На основе указанных конституционных положений детальное правовое регулирование организации местного самоуправления осуществлено Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Исходным является территориальная организация местного самоуправления. Начнем с того, что территория любого субъекта РФ имеет *административно-территориальное деление* на административно-территориальные единицы для осуществления государственного и муниципального управления. Наиболее распространенными видами административно-территориальных единиц являются районы и населенные пункты – села, деревни, станицы, хутора, поселки, города.

Наряду с административно-территориальным устройством субъекта РФ выделяется его *муниципальное* устройство, т. е. деление территории субъекта РФ на *муниципальные образования*.

- *Что же такое муниципальное образование?*

Муниципальное образование – это населенная территория, в пределах которой осуществляется местное самоуправление, имеются муниципальная собственность, местный бюджет и выборные органы местного самоуправления. В состав муниципального образования могут входить несколько населенных пунктов.

Таким образом, административно-территориальное и муниципальное устройства субъекта РФ не совпадают.

Административно-территориальное устройство субъекта РФ – это разделение его территории на административно-территориальные единицы для эффективного осуществления на его территории государственного управления и местного самоуправления.

Муниципальное устройство субъекта РФ – это организация на его территории местного самоуправления в рамках существующих административно-территориальных единиц, разделенные субъекта РФ на муниципальные образования.

Существуют три вида муниципальных образований: городское или сельское поселение; муниципальный район; городской округ (схема 106).

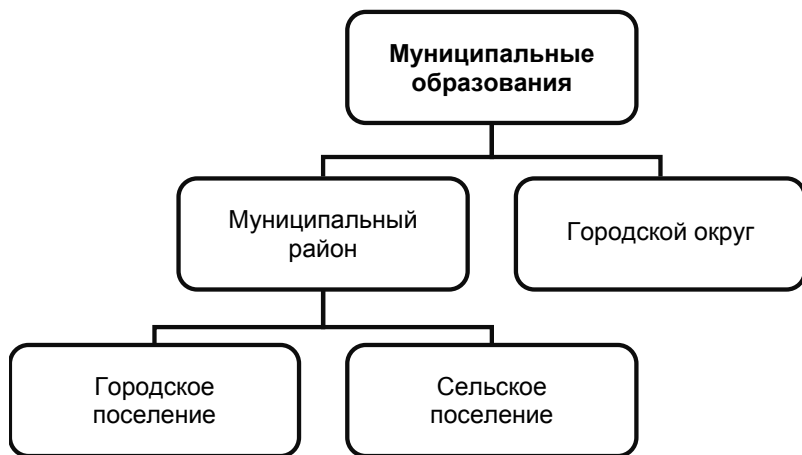


Схема 106. Муниципальные образования в Российской Федерации

Рассмотрим подробнее каждый из выделенных видов муниципальных образований.

Сельское поселение – один или несколько объединенных общей территорией сельских населенных пунктов (поселков, сел, станиц, деревень, хуторов), в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и через выборные и иные органы местного самоуправления.

Городское поселение – город или поселок с прилегающей территорией, в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и через выборные и иные органы местного самоуправления. В составе городского поселения могут находиться сельские населенные пункты, не являющиеся сельскими поселениями.

Муниципальный район – несколько поселений, объединенных общей территорией, в границах которой местное само-

управление осуществляется в целях решения вопросов местного значения *межпоселенческого* характера населением непосредственно и через выборные и иные органы местного самоуправления, которые также *могут осуществлять отдельные государственные полномочия*, передаваемые органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов.

Городской округ – городское поселение, которое не входит в состав муниципального района и органы местного самоуправления которого осуществляют полномочия по решению вопросов местного значения как поселения, так и муниципального района, а также *могут осуществлять отдельные государственные полномочия*, передаваемые органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов РФ.

В Ставропольском крае существует 8 городских округов, которые не входят в состав муниципальных районов: Ставрополь, Невинномысск, Пятигорск, Железноводск, Кисловодск, Ессентуки, Лермонтов, Георгиевск.

Таким образом, в границах административного района могут существовать муниципальный район и городской округ. В Ставропольском крае, например, в Георгиевском административном районе созданы муниципальные образования – Георгиевский муниципальный район и городской округ город Георгиевск. В состав сельского поселения могут входить несколько сельских населенных пунктов, а в состав городского поселения – один город или поселок, а также поселки и сельские населенные пункты, не являющиеся муниципальными образованиями.

В состав городского округа муниципальное образование город-курорт Пятигорск, например, входят следующие населенные пункты: город Пятигорск, поселок Горячеводский, поселок Свободы, станица Константиновская, поселок Нижнеподкумский, поселок Средний Подкумок, село Золотушка, село Привольное.

В состав городского округа муниципальное образование город-курорт Железноводск, наряду с населенным пунктом город Железноводск, входит также поселок Иноземцево, поселок Бештау, поселок Капельница, хутор Розы Люксембург.

2. Компетенция органов местного самоуправления. В компетенции муниципальных образований находятся вопросы местного значения, а также делегированные государственные полномочия, т. е. полномочия органов государственной власти, которые переданы для исполнения органам местного самоуправления (схема 107).

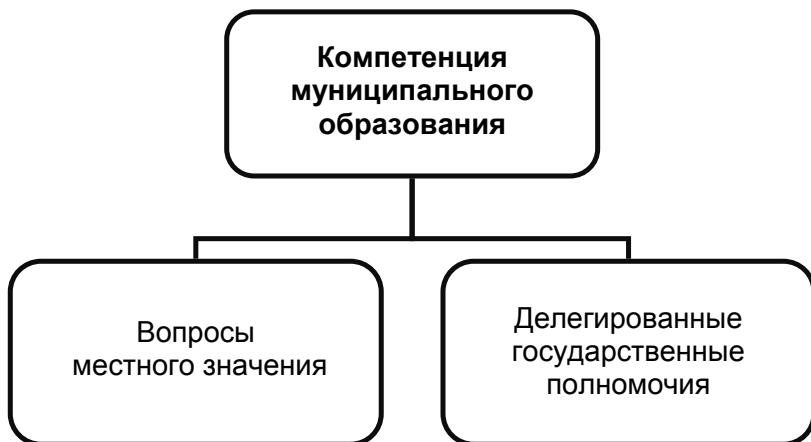


Схема 107. Компетенция муниципального образования

Вопросы местного значения – это вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, решение которых осуществляется муниципальным образованием самостоятельно за счет муниципального бюджета.

Вопросы местного значения различных видов муниципальных образований имеют свои особенности:

- к вопросам местного значения **поселения** относятся вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности поселения;
- к вопросам местного значения **муниципального района** относятся вопросы *межпоселенческого* характера;
- к вопросам местного значения **городского округа** относятся вопросы местного значения как поселения, так и муниципального района.

Рассмотрим кратко основные вопросы местного значения, имея в виду отмеченные особенности различных муниципальных образований.

1. Вопросы местного значения в сфере жилищного хозяйства, коммунально-бытового и торгового обслуживания населения:

1.1. Топливо-энергетический комплекс:

- *поселения и городские округа* – организация в границах муниципального образования электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом;
- *муниципальные районы* – организация в границах муниципального района электро- и газоснабжения поселений.

1.2. Бытовые отходы и мусор:

- *поселения* – организация сбора и вывоза бытовых отходов и мусора;
- *муниципальные районы* – организация утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов;
- *городские округа* – и то и другое, т. е. организация сбора, вывоза, утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов.

1.3. Ритуальные услуги:

- *поселения и городские округа* – организация ритуальных услуг и мест захоронения;
- *муниципальные районы* – содержание на территории муниципального района **межпоселенческих** мест захоронения, организация ритуальных услуг.

1.4. Обеспечение населения жилыми помещениями:

- *поселения и городские округа* – обеспечение малоимущих граждан, проживающих в поселении и нуждающихся в улучшении жилищных условий, жилыми помещениями, организация строительства и содержания муниципального жилищного фонда, создание условий для жилищного строительства;
- *муниципальные районы* такой компетенцией **не обладают**, поскольку все населенные территории находятся в пределах поселений или городских округов.

1.5. Благоустройство населенных пунктов:

- *поселения и городские округа* – организация благоустройства и озеленения территории поселения, исполь-

зования, охраны, защиты, воспроизводства городских лесов, расположенных в границах населенных пунктов поселения;

- *муниципальные районы* такой компетенцией **не обладают**, поскольку все населенные пункты находятся в пределах поселений или городских округов.

1.6. Адресное хозяйство населенных пунктов:

- *поселения и городские округа* – присвоение наименований улицам, площадям и иным территориям проживания граждан в населенных пунктах, установление нумерации домов, организация освещения улиц и установки указателей с наименованиями улиц и номерами домов;
- *муниципальные районы* такой компетенцией **не обладают**, поскольку все населенные пункты находятся в пределах поселений или городских округов.

1.7. Связь, общественное питание, торговля и бытовое обслуживание:

- *поселения и городские округа* – создание условий для **обеспечения жителей поселения** услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания;
- *муниципальные районы* – создание условий **для обеспечения поселений**, входящих в состав муниципального района, услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания.

2. Вопросы местного значения в области строительства и транспорта.

2.1. Градостроительство и землепользование:

- *поселения и городские округа* – утверждение генеральных планов муниципального образования, правил землепользования и застройки, выдача разрешений на строительство, разрешений на ввод объектов в эксплуатацию, осуществление земельного контроля;
- *муниципальные районы* – утверждение схем территориального планирования муниципального района и документации по планировке территории, резервирование и изъятие, в том числе путем выкупа, земельных участков в границах муниципального района для муниципальных нужд.

2.2. Автомобильные дороги:

- *поселения и городские округа* – дорожная деятельность в отношении автомобильных дорог местного значения в границах населенных пунктов;
- *муниципальные районы* – дорожная деятельность в отношении автомобильных дорог местного значения **вне границ населенных пунктов в границах муниципального района.**

2.3. Транспортное обслуживание населения:

- *поселения и городские округа* – организация транспортного обслуживания населения в границах муниципального образования;
- *муниципальные районы* – организация транспортного обслуживания населения **между поселениями** в границах муниципального района.

3. Вопросы местного значения в бюджетной и финансово-кредитной сфере.

3.1. Местные бюджеты:

- *поселения и городские округа* – формирование, утверждение, исполнение бюджета муниципального образования и контроль за исполнением данного бюджета;
- *муниципальные районы* – формирование, утверждение, исполнение бюджета муниципального района и контроль за исполнением данного бюджета **плюс** выравнивание уровня бюджетной обеспеченности поселений, входящих в состав муниципального района.

3.2. Местные налоги:

- *поселения, городские округа, муниципальные районы* – установление, изменение и отмена местных налогов и сборов (земельный налог, налог на имущество физических лиц).

3.3. Муниципальная собственность:

- *поселения, городские округа, муниципальные районы* – владение, пользование и распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности.

4. Вопросы местного значения в социально-культурной сфере.

4.1. Образование:

- *городские округа и муниципальные районы* – организация дошкольного, начального общего, основного общего,

среднего (полного) общего образования; дополнительно образования детям, а также организация отдыха детей в каникулярное время;

- *поселения* такой компетенцией **не обладают**, организация образования на их территории отнесена к ведению муниципальных районов.

4.2. здравоохранение:

- *городские округа и муниципальные районы* – создание условий для оказания медицинской помощи населению в соответствии с территориальной программой оказания бесплатной медицинской помощи;
- *поселения* такой компетенцией **не обладают**, организация медицинской помощи на их территории отнесена к ведению муниципальных районов.

4.3. Культура:

- *поселения и городские округа* – организация библиотечного обслуживания населения; создание условий для организации досуга и обеспечения жителей поселения услугами организаций культуры; охрана и использование памятников культуры местного значения;
- *муниципальные районы* – организация библиотечного обслуживания населения **межпоселенческими** библиотеками; создание условий для обеспечения поселений, входящих в состав муниципального района, услугами по организации досуга и услугами организаций культуры.

4.4. Физическая культура и спорт:

- *поселения и городские округа* – обеспечение условий для развития на территории муниципального образования физической культуры и массового спорта, организация проведения официальных спортивных и физкультурно-оздоровительных мероприятий поселения; создание условий для массового отдыха населения;
- *муниципальные районы* – обеспечение условий для развития на территории муниципального района физической культуры и массового спорта, организация проведения официальных физкультурно-оздоровительных и спортивных мероприятий муниципального района.

5. Охрана общественного порядка.

- *поселения и городские округа* – создание условий для деятельности добровольных формирований населения по

охране общественного порядка; организация и осуществление мероприятий по гражданской обороне, защите населения и территории поселения от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера; обеспечение первичных мер пожарной безопасности в границах населенных пунктов поселения;

- *муниципальные районы* – участие в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций на территории муниципального района.

Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» к вопросам местного значения *муниципальных районов и городских округов* отнесена также организация охраны общественного порядка на их территориях, однако федеральным законодательством не определены порядок организации и деятельности *муниципальной* милиции. Согласно Федеральному закону «О полиции» этими вопросами занимаются органы полиции, которые являются *федеральными* органами исполнительной власти.

Делегированные государственные полномочия. Органы местного самоуправления, как правило муниципальные районы и городские округа, *могут наделяться отдельными государственными полномочиями* с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств. Реализация переданных полномочий подконтрольна государству.

Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями Российской Федерации осуществляется федеральными законами и законами субъектов РФ, отдельными государственными полномочиями субъектов РФ – законами субъектов РФ.

Отдельные государственные полномочия, передаваемые для осуществления органам местного самоуправления, осуществляются органами местного самоуправления *муниципальных районов* и органами местного самоуправления *городских округов*, если иное не установлено федеральным законом или законом субъекта РФ.

Чаще всего органам местного самоуправления делегируются следующие государственные полномочия: социальная под-

держка отдельных категорий граждан, регистрация актов гражданского состояния, создание и организация деятельности комиссий по делам несовершеннолетних, создание и организация деятельности административных комиссий, поддержка сельскохозяйственного производства, отдельные вопросы молодежной политики.

3. Структура органов местного самоуправления.

В структуре органов местного самоуправления выделяют ряд органов и должностных лиц, обладающих собственной компетенцией по решению вопросов местного значения (схема 108).

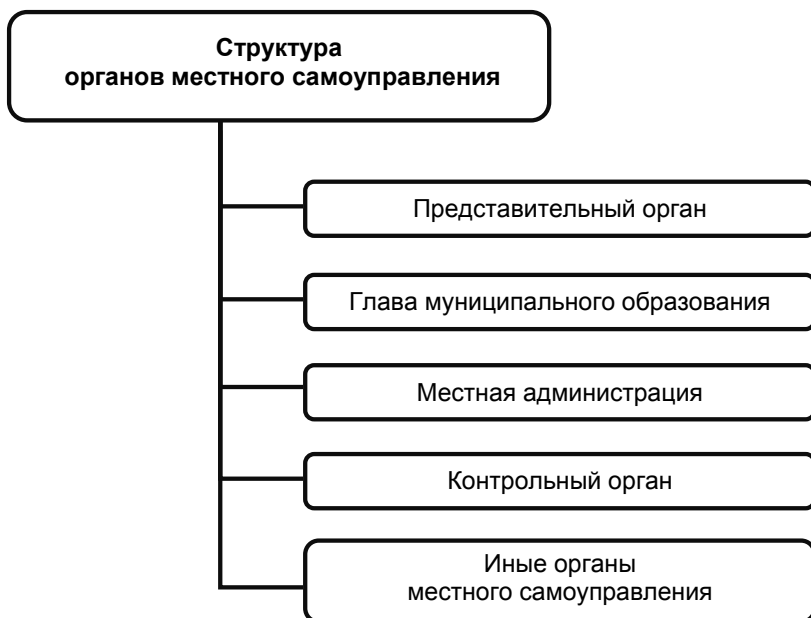


Схема 108. Структура органов местного самоуправления

Рассмотрим подробнее каждый из указанных органов местного самоуправления.

Представительный орган муниципального образования.

Представительный орган *поселения* и *городского округа* состоит из депутатов, избираемых на муниципальных выборах.

Представительный орган *муниципального района* формируется одним из двух способов, установленных уставом муниципального района:

- может состоять из глав поселений, входящих в состав муниципального района, и из депутатов представительных органов указанных поселений, избираемых представительными органами поселений из своего состава в соответствии с равной независимо от численности населения поселения нормой представительства;
- может избираться на муниципальных выборах на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

Численность представительного органа поселения, в том числе городского округа, определяется уставом муниципального образования и не может быть менее:

- 7 человек – при численности населения менее 1000 человек;
- 10 человек – при численности населения от 1000 до 10 000 человек;
- 15 человек – при численности населения от 10 000 до 30 000 человек;
- 20 человек – при численности населения от 30 000 до 100 000 человек;
- 25 человек – при численности населения от 100 000 до 500 000 человек;
- 35 человек – при численности населения свыше 500 000 человек.

Численность представительного органа муниципального района определяется уставом муниципального района и не может быть менее 15 человек.

В исключительной компетенции представительного органа муниципального образования находятся следующие вопросы:

- принятие устава муниципального образования и внесение в него изменений и дополнений;
- утверждение местного бюджета и отчета о его исполнении;

- установление, изменение и отмена местных налогов и сборов;
- определение порядка управления и распоряжения муниципальным имуществом;
- определение порядка создания, реорганизации и ликвидации муниципальных предприятий, установления тарифов на услуги муниципальных предприятий и учреждений;
- определение порядка материально-технического и организационного обеспечения органов местного самоуправления;
- контроль за исполнением органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения;
- принятие решения об удалении главы муниципального образования в отставку.

Глава муниципального образования является высшим должностным лицом муниципального образования и наделяется уставом муниципального образования собственными полномочиями по решению вопросов местного значения. Замещение должности главы муниципального образования возможно одним из двух способов, установленных уставом муниципального образования (схема 109).

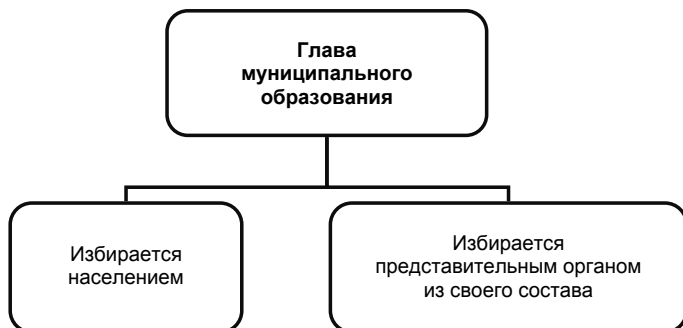


Схема 109. Способы замещения должности главы муниципального образования

Таким образом, глава муниципального образования в соответствии с *уставом муниципального образования*: избирается

либо *на муниципальных выборах* либо *представительным органом* муниципального образования из своего состава.

Глава муниципального образования в случае избрания на муниципальных выборах либо входит в состав представительного органа муниципального образования с правом решающего голоса и исполняет полномочия его председателя, либо возглавляет местную администрацию.

Глава муниципального образования в случае избрания представителем органом муниципального образования исполняет полномочия его председателя.

Глава муниципального образования не может одновременно исполнять полномочия председателя представительного органа и полномочия главы местной администрации.

Местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования) наделяется уставом муниципального образования полномочиями по решению вопросов местного значения и полномочиями для осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов РФ. Местной администрацией руководит глава местной администрации на принципах единоначалия.

Главой местной администрации является глава муниципального образования *либо* лицо, назначаемое на должность главы местной администрации по контракту, заключаемому по результатам конкурса на замещение указанной должности на срок полномочий, определяемый уставом муниципального образования.

В городе Ставрополе согласно его Уставу глава города Ставрополя избирается Ставропольской городской Думой из своего состава и является одновременно председателем Ставропольской городской Думы. Глава администрации города Ставрополя назначается на конкурсной основе по контракту.

В городе Пятигорске согласно его Уставу глава города Пятигорска, наоборот, избирается населением города Пятигорска и является одновременно главой местной администрации.

В муниципальных районах Ставропольского края главы муниципальных районов избираются районными советами из своего состава. Главы районных администраций назначаются на конкурсной основе по контракту.

Контрольный орган муниципального образования (контрольно-счетная палата, ревизионная комиссия и др.) образуется в целях контроля за исполнением местного бюджета, соблюдением установленного порядка подготовки и рассмотрения проекта местного бюджета, отчета о его исполнении, а также в целях контроля за соблюдением установленного порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности.

Муниципальные выборы назначаются представительным органом муниципального образования и проводятся в порядке, устанавливаемом федеральными законами и законами субъектов РФ.

Муниципальные выборы проводятся для избрания главы муниципального образования и представительного органа муниципального образования.

Законом субъекта РФ устанавливаются виды избирательных систем, которые могут применяться при проведении муниципальных выборов, и порядок их применения. В соответствии с установленными законом субъекта РФ видами избирательных систем уставом муниципального образования устанавливается та избирательная система, которая применяется при проведении муниципальных выборов в данном муниципальном образовании.

При этом не менее половины представительных органов муниципальных районов и городских округов с численностью 20 и более депутатов избирается по пропорциональной избирательной системе.

Законом Ставропольского края «О некоторых вопросах проведения выборов в органы местного самоуправления в Ставропольском крае» установлены следующие виды избирательных систем, которые могут применяться при проведении муниципальных выборов:

- в сельских поселениях и городских поселениях с численностью депутатов до 20 человек – мажоритарная избирательная система с одномандатными или многомандатными избирательными округами;
- в городских округах и городских поселениях с численностью депутатов свыше 20 человек – смешанная мажоритарно-пропорциональная избирательная система или пропорциональная избирательная система.

Территориальное общественное самоуправление. Под территориальным общественным самоуправлением понимается самоорганизация граждан по месту их жительства на части территории поселения для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив по вопросам местного значения.

Территориальное общественное самоуправление осуществляется посредством проведения собраний и конференций граждан, а также создания органов территориального общественного самоуправления.

Территориальное общественное самоуправление может осуществляться в пределах следующих территорий: подъезд многоквартирного жилого дома; многоквартирный жилой дом; группа жилых домов; жилой микрорайон; сельский населенный пункт, не являющийся поселением; иные территории проживания граждан.

В соответствии с Законом Ставропольского края «О территориальном общественном самоуправлении в Ставропольском крае» система территориального общественного самоуправления включает в себя:

- собрания, конференции, сходы граждан, местный опрос и иные формы непосредственной демократии;
- органы территориального общественного самоуправления населения – советы (комитеты) домов, улиц, кварталов, жилых комплексов, микрорайонов, населенных пунктов.

Порядок осуществления территориального общественного самоуправления определяется уставом муниципального образования и нормативными актами представительного органа муниципального образования.

Орган территориального общественного самоуправления избирается на собраниях или конференциях граждан, проживающих на соответствующей территории, и считается учрежденным с момента регистрации его устава.

В городе Ставрополе органами территориального общественного самоуправления являлись советы микрорайонов. В настоящее время в Ставрополе территориальное общественное самоуправление отсутствует. Существовавшие ранее советы микрорайонов завершили свои полномочия и более не избирались. Теперь эти функции взяли на себя районные администрации.

Муниципальные правовые акты. В систему муниципальных правовых актов входят:

- устав муниципального образования;
- правовые акты, принятые на местном референдуме (сходе граждан);
- правовые акты представительного органа муниципального образования;
- правовые акты главы муниципального образования, местной администрации;
- правовые акты иных органов и должностных лиц местного самоуправления, предусмотренных уставом муниципального образования.

Устав муниципального образования и оформленные в виде правовых актов решения, принятые на местном референдуме (сходе граждан), являются актами высшей юридической силы в системе муниципальных правовых актов, имеют прямое действие и применяются на всей территории муниципального образования.

Иные муниципальные правовые акты не должны противоречить уставу муниципального образования и правовым актам, принятым на местном референдуме (сходе граждан).

Представительный орган муниципального образования по вопросам, отнесенным к его компетенции, принимает решения, устанавливающие правила, обязательные для исполнения на территории муниципального образования, решение об удалении главы муниципального образования в отставку, а также решения по вопросам организации деятельности представительного органа муниципального образования и по иным вопросам, отнесенным к его компетенции федеральными законами, законами субъектов РФ, уставом муниципального образования.

Решения представительного органа муниципального образования, устанавливающие правила, обязательные для исполнения на территории муниципального образования, принимаются большинством голосов *от установленной численности* депутатов представительного органа муниципального образования.

Нормативные правовые акты, принятые, например, Ставропольской городской Думой, в течение 10 дней с момента принятия передаются для подписания и опубликования главе города Ставрополя, который в течение 10 дней с момента поступления должен их подписать.

Муниципальные нормативные правовые акты подлежат включению в регистр муниципальных нормативных правовых актов субъекта РФ, организация и ведение которого осуществляются органами государственной власти субъекта РФ в порядке, установленном законом субъекта РФ. Федеральный регистр муниципальных нормативных правовых актов состоит из регистров муниципальных нормативных правовых актов субъектов РФ.

4. Особенности организации местного самоуправления в Ставропольском крае. Местное самоуправление осуществляется на территории Ставропольского края в 330 муниципальных образованиях, в том числе в 8 городских округах, 26 муниципальных районах, 15 городских поселениях и 281 сельском поселении.

Местное самоуправление в Ставропольском крае организовано в соответствии с Конституцией, федеральными законами и законами Ставропольского края и характеризуется основными чертами, которые изложены при рассмотрении предыдущих вопросов.

Организация местного самоуправления в Ставропольском крае отличается следующими особенностями:

- представительные органы муниципальных районов, которые именуются советами муниципальных районов, формируются путем делегирования представителей от каждого поселения, находящегося на территории района. От каждого поселения в состав совета муниципального района входят глава поселения и два депутата представительного органа поселения. Депутаты представительного органа поселения избираются в состав совета муниципального района представительным органом поселения на своем заседании тайным или открытым голосованием. Форма голосования определяется решением представительного органа поселения;
- главой местной администрации муниципального района является лицо, назначаемое на должность главы местной администрации по контракту, заключаемому по резуль-

татам конкурса на срок полномочий, определяемый уставом муниципального образования;

- статусом городского округа наделен город Георгиевск, который является административным центром Георгиевского муниципального района, но в состав этого района не входит.

В Ставропольском крае функционирует Ассоциация «Совет муниципальных образований Ставропольского края», которая рассматривает различные вопросы совершенствования местного самоуправления на территории Ставропольского края, обладает правом законодательной инициативы в Думе Ставропольского края, однако, являясь некоммерческой организацией, не вправе вмешиваться в деятельность муниципальных образований и ограничивать ее.

ПОСЛЕСЛОВИЕ

Вот и подошел к завершению наш учебный курс. Мы о многом поговорили, и перед нами открылась картина устройства российского государства, в центре которой находится многонациональный народ России – единственный источник власти и носитель суверенитета, то есть мы с вами.

Принимая на общероссийском референдуме Конституцию, российский народ учреждает всю систему публичной власти в стране. Выбирая органы публичного представительства, включая Президента и глав регионов, российский народ делегирует им свое право на власть, которая функционирует от имени народа и должна действовать в его интересах, прежде всего, защищать права и свободы каждого. Ибо человек, его права и свободы провозглашены Конституцией высшей ценностью, обеспечение которых главная цель всех органов публичной власти – от Президента до главы сельского поселения и депутатов сельсовета.

Открывшаяся перед нами картина Российского государства не приукрашивает действительность, а, наоборот, отчетливо показывает преграды на пути демократического течения нашей жизни. И мы видим, как несовершенная избирательная модель приводит к неадекватному отражению народной воли, как с помощью заградительного барьера политические партии получают большинство депутатских мест в парламенте, причем большинство, не обеспеченное реальной поддержкой избирателей. И нам становится ясно, что такое искажение нашего волеизъявления на выборах может коренным образом изменить соотношение политических сил в парламенте и определить иное направление развития страны.

В следующем фрагменте открывшейся перед нами картины просматривается реальный отрыв органов власти от источника этой власти, единственного суверена в нашем государстве – народа. И мы начинаем понимать, что должна быть установлена

постоянная обратная связь между народом и его представителями на всех уровнях власти с системой наказов избирателей, отчетностью перед ними и возможностью досрочного прекращения полномочий по инициативе народа, причем в достаточном простом и реализуемом порядке.

При этом вопрос о власти, который всегда был окутан идеологическими мифами, переходит в практическую плоскость формирования народом подконтрольной и сменяемой им публичной власти, как и должно быть в современном демократическом государстве.

И вот тогда приходит осознание того, что вам как будущим преобразователям нашего государства надлежит убрать коряги и запруды на пути демократического течения нашей жизни и не допустить изменения его русла в тоталитарно-олигархическом направлении. Потому что именно вам, будущим президентам, депутатам, губернаторам, предстоит создавать новую конституционно-правовую действительность.

И если мои усилия по формированию у вас адекватного видения конституционной картины нашего государства не пропали даром, я буду считать свою задачу выполненной. Да будет так.

ОБ АВТОРЕ

Черепанов Виктор Алексеевич – доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации, профессор кафедры права Ставропольского государственного аграрного университета.

Окончил Московский государственный университет имени М. В. Ломоносова, факультет психологии и юридический факультет. Работал в Институте социологических исследований Академии наук СССР (1972–1974), в МВД СССР на научной и педагогической работе (1974–1990), в налоговых органах (1990–1991), занимался юридической практикой (1991–1994). Был избран депутатом Государственной Думы Ставропольского края первого созыва (1994–1997).

В 1997–1999 гг. работал в Администрации Президента Российской Федерации в должности заместителя полномочного представителя Президента Российской Федерации в Республике Адыгея, Республике Дагестан, Кабардино-Балкарской Республике, Карачаево-Черкесской Республике и Ставропольском крае.

В 2000–2002 гг. – заместитель, а затем первый заместитель главы города Ставрополя. В 2003–2007 гг. – советник председателя Государственной Думы Ставропольского края, руководитель Ставропольского центра мониторинга права. В 2007–2011 гг. – заместитель представителя Губернатора Ставропольского края, Правительства Ставропольского края в Государственной Думе Ставропольского края.

С марта 2011 г. работает в Ставропольском государственном аграрном университете.

Автор 116 научных работ в различных отраслях знания (психологии, социологии, юриспруденции). При его участии написан первый учебник по социологии в Советском Союзе «Рабочая книга социолога», который выдержал три издания в нашей стране (1977, 1983, 2003) и переведен на многие иностранные

языки. Являлся одним из разработчиков нового направления в науке – оперативно-розыскной психологии, по проблематике которой им написаны монографии, учебные пособия, разделы в учебники и учебные пособия, в том числе: «Из опыта специального сотрудника» (в соавторстве, 1976); «Основы разведывательного опроса» (1978); «Разведывательный опрос» (в соавторстве, 1979); «Психологические вопросы оперативно-розыскной деятельности» (1981); «Психологические основы оперативной работы» (1982).

Автор многочисленных работ в области конституционного права, налоговой политики, предпринимательской деятельности, в том числе монографий, научно-практических и учебных пособий: «Справочник предпринимателя» (1991); «О налоговой политике в Ставропольском крае» (1995); «Бизнес и политика» (1997); «Единый налог на вмененный доход» (в соавторстве, 1998, 1999); «Конституционно-правовые основы разделения государственной власти между Российской Федерацией и ее субъектами» (2003); «Теория российского федерализма» (2005); «Конституционное право России» (раздел в учебнике, 2007); «Федеративная реформа в России» (2007); «Конституционное право России. Курс лекций» (2012).

ОГЛАВЛЕНИЕ

<i>Введение</i>	3
Лекция 1. Конституционное право России как отрасль права, наука и учебная дисциплина	7
1. Понятие и предмет отрасли права «Конституционное право России»	7
2. Источники конституционного права России	13
3. Система конституционного права России	19
4. Наука конституционного права России. Конституционное право России как учебная дисциплина	25
Лекция 2. Учение о конституции	28
1. Возникновение и развитие конституционализма в истории государства и права. Конституционное развитие России	28
2. Понятие и сущность Конституции	34
3. Основные функции Конституции	36
4. Основные свойства Конституции	44
5. Конституционные поправки и пересмотр Конституции	47
6. Структура Конституции	51
Лекции 3–4. Основы конституционного строя Российской Федерации	55
1. Понятие конституционного строя	55
2. Народовластие как основа конституционного строя	57
3. Государственный суверенитет Российской Федерации	64
4. Разделение властей	68
5. Республиканская форма правления	69

6. Приоритет прав и свобод человека и гражданина	75
7. Верховенство права, или правовое государство	76
8. Федерализм	83
9. Идеологическое многообразие и политический плюрализм	85
10. Свобода хозяйствования и многообразие форм собственности	89
11. Социальное государство	91

**Лекции 5–7. Основы правового статуса личности
в Российской Федерации 94**

1. Понятие основ правового статуса личности	94
2. Принципы правового статуса личности	96
3. Гражданство Российской Федерации	100
4. Основные права и свободы человека и гражданина	106
5. Конституционные обязанности человека и гражданина	153
6. Защита прав и свобод человека и гражданина	158

**Лекции 8–9. Избирательное право
Российской Федерации 165**

1. Выборы в системе публичной власти	165
2. Понятие избирательного права	167
3. Принципы избирательного права	171
4. Понятие и виды избирательных систем	183
5. Регистрация и учет избирателей	194
6. Избирательные комиссии	198
7. Основные стадии избирательного процесса	204

Лекции 10–11. Федеративное устройство России 221

1. Понятие и формы государственного устройства	222
2. Виды федераций	228
3. Основные модели федерации	232
4. Структура Российской Федерации.	237
5. Разграничение компетенции между Российской Федерацией и ее субъектами	241
6. Федеративная реформа в России	253

Лекция 12. Президент Российской Федерации	268
1. Возникновение и становление института Президента в Российской Федерации	268
2. Конституционные функции Президента Российской Федерации	272
3. Полномочия Президента Российской Федерации	276
4. Избрание и прекращение полномочий Президента Российской Федерации	291
Лекции 13–14. Федеральное Собрание Российской Федерации	297
1. Возникновение и развитие парламентаризма в России	297
2. Совет Федерации	305
3. Государственная Дума	309
4. Конституционно-правовой статус члена Совета Федерации и депутата Государственной Думы	314
5. Организация законодательного процесса в Российской Федерации	324
Лекция 15. Правительство Российской Федерации и иные федеральные органы исполнительной власти	337
1. Правительство в системе органов государственной власти Российской Федерации	337
2. Полномочия и акты Правительства Российской Федерации	345
3. Порядок деятельности Правительства Российской Федерации	352
4. Система и структура федеральных органов исполнительной власти	355
Лекция 16. Конституционно-правовые основы судебной и прокурорской системы в Российской Федерации	362
1. Судебная власть и судебная система Российской Федерации	362
2. Конституционно-правовой статус судей	373
3. Конституционный Суд Российской Федерации	380
4. Прокуратура Российской Федерации	386

Лекция 17. Организация государственной власти субъектов Российской Федерации	395
1. Конституционно-правовые основы организации государственной власти субъектов РФ	395
2. Законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов РФ	398
3. Исполнительные органы государственной власти субъекта РФ	402
4. Организация государственной власти в Ставропольском крае	408
5. Порядок принятия законов Ставропольского края	414
Лекция 18. Организация местного самоуправления в Российской Федерации	420
1. Местное самоуправление в системе публичной власти	420
2. Компетенция органов местного самоуправления	426
3. Структура органов местного самоуправления	432
4. Особенности организации местного самоуправления в Ставропольском крае	439
<i>Послесловие</i>	441
<i>Об авторе</i>	443

ISBN 978-5-9596-0829-3



Главный редактор *И. А. Погорелова*
 Заведующий издательским отделом *А. В. Андреев*
 Техническое редактирование и компьютерная верстка *Н. И. Чигиной*

Подписано в печать 19.11.2012. Формат 60x84^{1/16}. Бумага офсетная.

Гарнитура «Times». Печать офсетная. Усл. печ. л. 26,04. Тираж 500 экз. Заказ № 320.

Налоговая льгота – Общероссийский классификатор продукции ОК 005-93-953000.

Издательство Ставропольского государственного аграрного университета «АГРУС»,
 355017, г. Ставрополь, пер. Зоотехнический, 12. Тел/факс: (8652) 35-06-94. E-mail: agrus2007@mail.ru

Отпечатано в типографии издательско-полиграфического комплекса СтГАУ «АГРУС»,
 г. Ставрополь, ул. Пушкина, 15.