

**РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА  
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ  
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**ЮРИДИЧЕСКИЙ ФАКУЛЬТЕТ ИМ. М.М. СПЕРАНСКОГО  
КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**УЧЕБНИК ДЛЯ СТУДЕНТОВ, ОБУЧАЮЩИХСЯ  
ПО НАПРАВЛЕНИЮ ПОДГОТОВКИ "ЮРИСПРУДЕНЦИЯ"  
(КВАЛИФИКАЦИЯ "БАКАЛАВР")**

**Ответственный редактор  
доктор юридических наук, профессор  
С.И. НОСОВ**

Рецензенты:

Шамба Т.М., доктор юридических наук, профессор;  
Керимов А.Д., доктор юридических наук, профессор.

Авторский коллектив:

Алжеев И.А., кандидат юридических наук (гл. 11);  
Власенко И.Б., кандидат юридических наук, доцент (гл. 4);  
Догадайло Е.Ю., кандидат юридических наук, доцент (§ 1 - 5 гл. 1 в соавт. с С.И. Носовым, И.Д. Хутинаевым);  
Доронина О.Н., кандидат юридических наук, доцент (гл. 9 в соавт. с С.Г. Павликовым);  
Крылова Е.Г., доктор юридических наук, профессор (§ 9 гл. 2 и гл. 5 в соавт. с И.С. Яценко);  
Мамитова Н.В., доктор юридических наук, профессор (§ 6 гл. 1 в соавт. с А.В. Чепусом);  
Матвеев Д.Ю., кандидат юридических наук, доцент (гл. 3 в соавт. с Т.Д. Матвеевой);  
Матвеева Т.Д., доктор юридических наук, профессор (гл. 3 в соавт. с Д.Ю. Матвеевым);  
Мельников С.А., доктор юридических наук, профессор (гл. 7);  
Носов С.И., доктор юридических наук, профессор (§ 1 - 5 гл. 1 в соавт. с Е.Ю. Догадайло, И.Д. Хутинаевым; гл. 6);  
Павликов С.Г., доктор юридических наук, профессор (гл. 9 в соавт. с О.Н. Дорониной);  
Хутинаев И.Д., доктор юридических наук, профессор (§ 1 - 5 гл. 1 в соавт. с Е.Ю. Догадайло, С.И. Носовым);  
Чепунов О.И., доктор юридических наук, профессор (гл. 8, 10);  
Чепус А.В., кандидат юридических наук, доцент (§ 6 гл. 1 в соавт. с Н.В. Мамитовой);  
Яценко И.С., кандидат юридических наук, профессор (§ 1 - 8 гл. 2 и гл. 5 в соавт. с Е.Г. Крыловой).

**ПРЕДИСЛОВИЕ**

Настоящий учебник предназначен для студентов, обучающихся по направлению подготовки "Юриспруденция" (квалификация (степень) "бакалавр").

Исходя из целей и задач учебного курса авторы учебника предлагают обобщенное изложение фундаментальных проблем конституционного права Российской Федерации, раскрывают его основные категории и понятия. Учебник призван сформировать у слушателей представление о предмете и методе конституционного права, его важнейших принципах и институтах. Авторы знакомят обучающихся с основными представлениями о сущности Конституции Российской Федерации, конституционно-правовыми воззрениями и доктринами, имеющими наибольшее распространение в научном мире.

Учебник состоит из 11 глав, в которых раскрываются специфика правоотношений, относящихся к предмету конституционного регулирования, а также значение конституционных норм в жизни российского общества. В нем рассматриваются основы конституционного строя Российской Федерации как демократического, правового, федеративного государства с республиканской формой правления. Учебный курс описывает конституционно-правовые основания экономической и социальной систем, а также политическое устройство российского общества, базирующиеся на принципах плюрализма и многопартийности.

Одна из ключевых проблем российского конституционализма - права и свободы человека и гражданина - рассматривается многосторонне, с учетом современного российского опыта и международной практики.

В учебнике содержатся необходимые сведения о сущности и содержании института гражданства в Российской Федерации, порядке его приобретения и утраты, о правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства, постоянно или временно пребывающих на территории Российского государства, а также особенности правового статуса беженцев и лиц, которым Россия предоставляет политическое убежище. Основное место занимает анализ конституционно-правового механизма защиты прав и свобод человека и гражданина, действующего в Российской Федерации.

Представлены базовые сведения о федеративном устройстве Российского государства, дана характеристика принципов государственного устройства Российской Федерации, статуса субъектов РФ, а также основных способов регулирования федеративных отношений в целях обеспечения единства правового пространства на территории России. Показаны тенденции развития федеративных отношений, определившиеся в последние годы.

В учебном курсе рассматриваются система органов государственной власти в Российской Федерации и принципы ее построения. Основное внимание авторы уделяют институту главы Российского государства, дана общая характеристика конституционно-правового статуса Президента РФ. На современном материале раскрыты природа и особенности российского парламентаризма, рассматривается деятельность Федерального Собрания РФ - парламента Российской Федерации, его структура и полномочия палат Федерального Собрания. Представлена система органов исполнительной власти, раскрыты особенности построения судебной системы Российской Федерации, структура и функции прокуратуры РФ.

Отдельная глава посвящена избирательному праву как одной из подотраслей конституционного права, его предмету и методу. В учебнике содержится характеристика института выборов, его социально-политического назначения, рассматриваются основные источники избирательного права, а также понятие и стадии избирательного процесса.

Важной частью учебного курса является раздел, посвященный конституционным основам местного самоуправления - его понятию и функциям, а также общим принципам его организации.

В целом настоящий учебник призван способствовать формированию у студентов представления об основах конституционного строя Российской Федерации, правовом статусе человека и гражданина, федеративном устройстве Российского государства, системе органов государственной власти и местном самоуправлении.

Члены авторского коллектива, создавшего настоящий учебник, имеют большой опыт научно-исследовательской и преподавательской работы в области конституционного права, располагают значительной и разнообразной информацией о применении конституционных норм в деятельности государственных органов, общественных объединений, коммерческих организаций, а также в сфере поведения граждан. Авторы в процессе написания своих разделов опирались на конституционную теорию и практику зарубежных стран, на международно-правовые акты.

При подготовке учебника "Конституционное право Российской Федерации" использовано новейшее российское и зарубежное законодательство.

## **Глава I. РОССИЙСКОЕ КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО КАК ОТРАСЛЬ ПРАВА**

### **§ 1. Предмет и метод конституционного права Российской Федерации**

Для определения предмета любой отрасли права необходимо выделить круг общественных отношений, регулируемых нормами данной отрасли. Этот круг и составляет предмет правового регулирования и вместе с тем дает представление об особенностях рассматриваемой отрасли права.

Предмет конституционного права обладает рядом особенностей. Конституционное право регламентирует отношения в самых разных сферах жизни общества: экономической, политической, духовной и т.д. Специфика конституционно-правовых отношений, по сравнению с другими видами правоотношений, состоит в следующем:

- они отличаются своим содержанием, возникают в особой сфере отношений, составляющих предмет конституционного права;
- им свойствен особый субъектный состав. Среди субъектов государственно-правовых отношений имеются такие, которые не могут быть участниками других видов правоотношений;
- обладают высоким политическим потенциалом. По сути, они представляют собой квинтэссенцию политико-правовых отношений, существующих в обществе;
- реализуются обычно не изолированно, а в составе связи, блока.

Таким образом, конституционно-правовое отношение - это общественное отношение,

урегулированное нормой конституционного права, содержанием которого является юридическая связь между субъектами в форме взаимных прав и обязанностей, предусмотренных данной правовой нормой.

Причем предмет конституционного права составляют отношения, которые являются наиболее важными, основополагающими. Они образуют своего рода каркас, фундамент всей системы социальных связей в государстве и обществе. В предмет конституционного права входят общественные отношения:

- прежде всего определяющие основы конституционного строя, принципы, выражающие качественную характеристику государства, форму правления, демократический, правовой характер государства и т.д.;

- составляющие основы экономической системы, закрепляющие установленные в государстве формы собственности, способы хозяйственной деятельности, гарантии защиты прав собственников;

- определяющие основы взаимоотношений человека с государством и обществом, гражданство, основные права и свободы человека и гражданина, определяющие его положение в обществе и государстве;

- относящиеся к сфере государственного устройства, внутренней территориальной структуре государства, системе связей между его территориальными единицами. Эти отношения являются системообразующими, обеспечивающими целостность государства, его единство, поэтому они относятся к предмету конституционного права;

- федеративные отношения, принципы федеративного устройства, особенности взаимоотношений Российской Федерации и ее субъектов;

- закрепляющие основные принципы системы органов государственной власти и органов местного самоуправления.

В предмет конституционного права входят две группы общественных отношений. Первую группу составляют отношения, регламентация которых целиком и полностью осуществляется нормами конституционного права. Так, признаком государственной организации общества является наличие государственной власти. В соответствии с Конституцией государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Ее осуществляют на федеральном уровне Президент, Федеральное Собрание, суды, а на уровне субъектов Федерации - образованные в них органы государственной власти. К предмету конституционного права при этом относится лишь тот срез общественных отношений, которые возникают в процессе реализации государственной власти Президентом, Федеральным Собранием РФ, органами власти субъектов Российской Федерации, а также отношений, возникающих в процессе организации и проведения выборов и референдумов.

В другую группу общественных отношений, составляющих предмет конституционного права, входят отношения, закрепляющие принципы, имеющие важнейшее значение лишь для некоторых сфер. Эти отношения могут складываться в самых разных областях общественной жизни. Особенность их состоит в том, что они охватывают не все отношения в той или иной области, а только основополагающие, определяющие содержание всех других в этой сфере. Так, в нормах конституционного права устанавливаются общие принципы организации исполнительной, судебной власти, которые получают свое дальнейшее развитие в нормах соответственно административного и процессуальных отраслей права (уголовно-процессуального, гражданско-процессуального, арбитражного процессуального). Этим определяется и ведущее место конституционного права в системе права.

Таким образом, особенностью конституционно-правового регулирования общественных отношений является то, что в одних сферах жизни общества нормы конституционного права регулируют общественные отношения непосредственно и в полном объеме, а для других - представляют собой только базовые принципы, имеющие основополагающее значение для тех сфер жизни общества, в которых они складываются, и предопределяющие содержание всех других отношений в этих сферах. Данные основополагающие принципы находят дальнейшее развитие в нормах других отраслей права (уголовного, гражданского, административного и т.д.).

Особым видом конституционно-правовых отношений являются правовые состояния. Их характерной чертой представляется четкая определенность субъектов правоотношения. Но содержание взаимных прав и обязанностей субъектов конкретно не определено, оно выводится из общего массива действующих конституционно-правовых норм (состояние в гражданстве, состояние субъектов Федерации в составе России).

Среди видов конституционно-правовых отношений можно выделить постоянные и временные. Срок действия постоянных отношений не является определенным, но они могут и прекратить свое существование в конкретных условиях (смерть гражданина прекращает отношения по гражданству). Временные правоотношения возникают в результате реализации конкретных норм - правил поведения. С выполнением заложенной в правоотношение правовой обязанности они прекращаются (правоотношения между избирателем и участковой избирательной комиссией заканчиваются по завершении выборов).

Особые виды конституционно-правовых отношений - это материальные и процессуальные. В материальных правоотношениях реализуются само содержание права и обязанности, через процессуальные - порядок реализации правовых действий, т.е. процедура.

По целевому назначению различают правоустановительные и правоохранительные правовые отношения. В первых реализуются права и обязанности, которые должны осуществить участники правоотношений, во вторых - права и обязанности, связанные с правовой охраной предписаний, заложенных в конституционно-правовых нормах, устанавливающих те или иные обязанности субъектов.

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

Юридический факт - это событие или действие, влекущее за собой возникновение, изменение или прекращение правоотношения. Действия могут подразделяться на юридические акты и юридические поступки.

Круг субъектов конституционно-правовых отношений очень широк.

Субъектами конституционно-правовых отношений могут быть те субъекты права, на кого правовые нормы данной отрасли возлагают определенные обязанности и предоставляют права. Субъектами конституционно-правовых отношений в Российской Федерации являются:

- индивидуальные субъекты: граждане, иностранцы, лица без гражданства, обладающие конституционными правами и свободами на территории данной страны; права иностранцев и лиц без гражданства, лиц с двойным гражданством ограничены;

- общности людей: народ данной страны, которому принадлежит вся государственная власть; народы субъектов Федерации; население муниципальных образований (сельских и городских поселений, муниципальных районов, городских округов);

- государство, обладающее суверенитетом на всей своей территории и независимостью в отношениях с другими государствами;

- государственно-территориальные образования, являющиеся составными частями Федерации и обладающие законодательно-властными полномочиями;

- органы государственной власти: федеральные (глава государства, парламент, правительство, орган конституционного контроля, верховный суд и др.); субъектов Федерации (представительный орган, глава субъекта и др.); органы местного управления, создаваемые муниципальными образованиями, которые наделяются правом решать вопросы местной жизни;

- депутаты парламентов и законодательных собраний субъектов Федерации, представительных учреждений местного самоуправления;

- общественные объединения: политические партии, одной из функций которых является участие в формировании представительных органов власти путем выдвижения кандидатов в депутаты или списков кандидатов, кандидата на должность президента страны и других должностных лиц; профсоюзы, религиозные объединения, культурно-национальные автономии и др.

В некоторых государствах имеются субъекты, не характерные для других стран, как, например, церковь, главой которой нередко выступает монарх.

С учетом вышеизложенного может быть дано следующее определение конституционного права как отрасли права.

Конституционное право - это ведущая отрасль российского права, представляющая собой совокупность правовых норм, закрепляющих основы конституционного строя, основы правового статуса человека и гражданина, федеративное устройство, систему органов государственной власти и систему местного самоуправления.

Конституционное право, как и любая отрасль российского права, имеет самостоятельный специфический метод отрасли, с помощью которого происходит регулирование общественных отношений.

Метод правового регулирования - это совокупность приемов, способов правового воздействия на общественные отношения.

В структуру метода конституционного права входят такие элементы, как правовое положение субъектов права, сочетание императивности и диспозитивности в правовом регулировании, правовые основания возникновения правоотношений и др.

Для метода конституционного права поэтому важен характер взаимоотношений между государством, личностью, общественными объединениями и другими субъектами конституционного права. Часть субъектов конституционных правоотношений выступают от имени государства и выражают публичный интерес. Это обуславливает юридическое положение сторон в конституционных отношениях.

Конституционное право как отрасль права использует различные способы воздействия на общественные отношения, а именно предписание, запрет, дозволение.

Предписание (позитивное обязывание) - это способ правового регулирования, который заключается в возложении правовой нормой юридической обязанности совершить юридически значимое

действие.

Например, ч. 3 ст. 81 Конституции РФ предписывает, что одно и то же лицо не может занимать должность Президента РФ более двух сроков подряд. Статья 82 Конституции РФ определяет, что при вступлении в должность Президент приносит народу присягу и устанавливает текст присяги.

В предписаниях выражается активно-действенная сторона правового регулирования. Субъектам, которым адресованы предписания, вменяется в обязанность совершить определенные действия.

Предписание - это средство императивного, административно-командного управления. В конституционном праве метод предписания распространен; это объясняется тем, что конституционно-правовыми нормами закрепляются вопросы, имеющие основополагающее значение для организации и функционирования государства и общества.

Другим способом правового воздействия на общественные отношения в конституционном праве является запрет. Сущность запрета состоит в возложении на субъекта юридической обязанности воздержаться от совершения определенных юридически значимых действий. Запрет характеризуется категоричностью и непререкаемостью.

Посредством юридических запретов осуществляется охрана прав и законных интересов граждан, общественных объединений, обеспечивается деятельность государства в различных сферах общественной жизни. Запреты направлены на обеспечение незыблемости существующих отношений.

Нормы, содержащие запреты, также достаточно распространены в конституционном праве. Большое число норм, содержащих запреты, содержится в гл. 2 Конституции РФ "Права и свободы человека и гражданина" (ст. ст. 17, 21, 29, 30, 34, 35, 40, 47, 50, 51) и др. Нормы-запреты имеются также в других законодательных и иных государственно-правовых актах. Эти нормы призваны обеспечивать защиту интересов государства, общества, человека и гражданина.

В конституционном праве применяется и такой метод, как дозволение, и диспозитивный метод. Юридическое дозволение - это юридическое разрешение совершить те или иные юридически значимые действия либо воздержаться от их совершения по своему усмотрению. Для дозволения характерны усмотрение и мера юридических возможностей. Дозволение предполагает возможность выбора варианта собственного поведения.

Конституционное право предусматривает в ряде случаев возможность конституционно-правовых отношений, построенных на началах юридического равенства сторон. Это характерно для федеративных отношений. Так, ч. 4 ст. 5 Конституции РФ определяет, что во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти все субъекты Федерации между собой равноправны. Статья 11 Конституции РФ закрепляет положение о том, что разграничение полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Федерации осуществляется Конституцией РФ, а также федеральными и иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий.

Однако в целом конституционно-правовое регулирование общественных отношений характеризуется (несмотря на наличие диспозитивных норм) преобладанием императивных начал. В конституционном праве наиболее широко применяются предписание и запрет, что объясняется природой и возможностью тех общественных отношений, которые регламентируются нормами данной отрасли права. Субъекты конституционных правоотношений выступают от имени государства и выражают публичный интерес. Это обуславливает юридическое неравенство сторон в этих отношениях.

## § 2. Конституционно-правовые нормы и институты

Рассматривая понятие конституционно-правовых норм, необходимо отметить, что им свойственны общие признаки, присущие всем правовым нормам, безотносительно к их отраслевой принадлежности, а также особенности, выделяющие их в самостоятельную часть всей системы права.

Конституционно-правовые нормы обладают следующими специфическими признаками, по которым их можно отличить от норм иных отраслей права.

1. Основное назначение, роль и место в механизме правового регулирования конституционно-правовых норм определяются особым характером той сферы общественных отношений, на регулирование которой они направлены (например, человек и государство).

2. Специфическим признаком норм конституционного права является особый характер источников права, в которых они выражены. Источникам конституционного права Российской Федерации посвящен п. 3 настоящей главы, но самым главным источником, в котором выражены основополагающие, наиболее значимые нормы, является особый акт, обладающий высшей юридической силой во всей правовой системе, - Конституция РФ. Наивысшая юридическая сила норм Конституции РФ обусловлена тем, что Конституция содержит политико-юридические решения наиболее важных проблем государства и общества. Высшая юридическая сила конституционных норм является основой законности и правопорядка в обществе. В Конституции РФ устанавливается иерархия основных источников права (ст. 16).

3. В конституционном праве значительно больше, чем в других отраслях, общерегулятивных норм, а не норм конкретно регулирующего характера. К общерегулятивным относятся нормы-принципы, нормы-декларации, нормы-определения, нормы-цели, нормы-программы, нормы-разъяснения, нормы-справки и др. Так, нормы-принципы рассчитаны на всех правоприменяющих субъектов независимо от вида правоотношений, участниками которых эти субъекты являются (гражданско-правовых, административно-правовых, трудовых и др.). Нормами-принципами и нормами-декларациями являются нередко основополагающие положения конституций. "Государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны" (ст. 10 Конституции РФ).

Конституции и другие источники конституционного права содержат положения, в которых даны объяснения значения того или иного термина, устанавливается, что понимается под отдельными словами, применяемыми в конституциях или других нормативных актах. "Российская Федерация - Россия есть демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления" (ст. 1 Конституции РФ).

Вместе с тем в конституционном праве существуют и нормы-правила. Например, в соответствии с ч. 2 ст. 99 Конституции РФ "Государственная Дума собирается на первое заседание на тридцатый день после избрания".

В конституционном праве встречаются и нормы-цели, нормы-программы. Это особенно характерно было для советских конституций, конституций социалистических стран, некоторых конституций развивающихся государств. Такие нормы представляют собой программные положения, нередко перенесенные в конституцию из программных документов единственной правящей партии.

Среди норм конституционного права выделяется группа норм, которые называются "нормы-разъяснения" и "нормы-справки". Такие нормы содержатся в преамбулах конституций и законодательных актов. Они, например, фиксируют важнейшие факты из национальной истории, поворотные события в жизни страны и не могут быть изменены или отменены без применения установленного порядка внесения поправок и изменений в конституцию или в законодательный акт.

4. Учредительный характер предписаний, содержащихся в нормах конституционного права. Именно конституционно-правовые нормы определяют формы правовых актов, порядок их принятия и опубликования, компетенцию государственных органов в сфере правотворчества, т.е. обязательный порядок для создания всех правовых норм других отраслей. Нормы конституционного права определяют и саму систему органов государственной власти.

5. Особый механизм реализации конституционно-правовых норм. Многие конституционно-правовые нормы в своей реализации связаны с возникновением не конкретных правоотношений, а особого вида отношений общего характера или правового состояния (состояние в гражданстве, состояние субъектов в составе Российской Федерации).

6. Специфический характер субъектов, на регулирование отношений которых обращены нормы конституционного права. Это такие субъекты, как народ, государство, нации и народности, высшие государственные органы.

7. Особенности структуры норм конституционного права. Конституционно-правовую норму необходимо рассматривать как логически цельное предписание, формально закрепляющее государственно-властное веление, поэтому о трехчленной структуре (гипотеза, диспозиция и санкция) можно говорить лишь как об общей модели. Структура одних конституционных норм соответствует этой модели, структура других представлена в виде различных модификаций с измененным числом элементов. Соотношение элементов определяют такие факторы, как характер регулируемых общественных отношений, выполняемые функции, особенности законодательной политики, степень совершенства юридической техники. Так, например, в нормах конституционного права Российской Федерации преобладают нормы с отсылочными санкциями, а также весьма распространены нормы, в которых отсутствует гипотеза.

Нормы конституционного права многообразны и отличаются друг от друга. Отличительные признаки дают основания для их классификации.

1. По степени определенности содержащихся в них предписаний нормы конституционного права делятся на диспозитивные и императивные.

Диспозитивные - это такие нормы, которые оставляют возможность выбора поведения на усмотрение участника конституционно-правовых отношений. Это, например, нормы, предоставляющие правительству право в случае выражения вотума недоверия уйти в отставку или распустить парламент или его нижнюю палату, право главы государства объявить при определенных условиях чрезвычайное положение и т.д. Диспозитивная норма в конституционном праве может:

- давать несколько вариантов своей реализации (например, Президент РФ может одобрить или не одобрить закон, поступивший из Государственной Думы);

- одно полномочие предоставлять нескольким субъектам (ст. 104 Конституции РФ устанавливает

перечень субъектов, обладающих правом законодательной инициативы);

- оставлять на усмотрение адресата, осуществлять полномочие или нет (получив предложения о кандидатурах на пост судьи Конституционного Суда РФ, Президент РФ по своему усмотрению решает, принять ли во внимание представленные кандидатуры).

Однако диспозитивных норм в конституционном праве меньше, чем императивных, которые предписывают определенное поведение при соответствующих обстоятельствах.

**2. По назначению в механизме правового регулирования** нормы конституционного права разделяются на материальные и процессуальные. Материальная норма предусматривает содержание действия по правовому регулированию общественных отношений. "Федеральные законы принимаются Государственной Думой" (ч. 1 ст. 105 Конституции РФ). Процессуальные нормы определяют формы, в которых эта норма должна быть реализована: "Федеральные законы принимаются большинством голосов от общего числа депутатов Государственной Думы, если иное не предусмотрено Конституцией РФ" (ч. 2 ст. 105 Конституции РФ). Специальными сводами процедурных норм являются регламенты палат парламентов, в некоторых странах - законы о парламентах.

**3. Классификация по юридической силе** осуществляется в прямой зависимости от того, в каком нормативном акте (конституции, законе, подзаконном акте) выражена норма конституционного права. Наибольшей юридической силой обладают нормы конституций. В Российской Федерации на основе ст. 16 Конституции РФ 1993 г. закреплена иерархия норм конституционного права. Ни одна правовая норма не может противоречить Конституции. Наибольшей юридической силой обладают федеральные конституционные законы. На основе Конституции и федеральных конституционных законов издаются все другие нормативные правовые акты: федеральные законы и подзаконные нормативные правовые акты.

От уровня юридической силы нормы зависит и юридическая база, на основе которой формируется ее содержание. Юридическая сила определяет и порядок отмены нормы, линию ее взаимодействия с другими нормами, их соотношение.

**4. По территории действия.** Различают нормы, действующие на территории всей страны, и нормы, действующие на территории группы субъектов Федерации, отдельных субъектов Федерации, муниципальных образований.

**5. Нормы конституционного права классифицируют и по времени их действия.** Различают нормы постоянного действия (которые не обусловлены никаким сроком действия) и нормы временного действия (т.е. рассчитанные на установленный срок, который может быть как назван в самом акте, так и не назван, но временность норм подчеркивается именованием - "временный регламент", "временное положение". Временными нормами могут быть такие, которые выражены в актах временного действия, в переходных положениях конституций и др. "Институты Республики, предусмотренные настоящей Конституцией, - отмечается в Конституции Франции, - будут созданы в течение четырех месяцев со дня ее промульгации" (ч. 1 ст. 91).

В ряде стран приняты законы о чрезвычайном положении. Нормы таких законов действуют только в случае объявления чрезвычайного или военного положения. "В условиях чрезвычайного положения для обеспечения безопасности граждан и защиты конституционного строя, в соответствии с федеральным конституционным законом, могут устанавливаться отдельные ограничения прав и свобод с указанием пределов и срока их действия" (ч. 1 ст. 56 Конституции РФ).

**6. Различаются конституционно-правовые нормы и по содержанию, т.е. по кругу регулируемых общественных отношений.** Одни нормы связаны со сферой общественных отношений, другие - с закреплением основ правового статуса человека и гражданина, третьи - с федеративным устройством, четвертые - с системой органов государства. Существуют и другие взаимосвязанные комплексы норм, регулирующие относительно близкие сферы общественных отношений.

При применении норм важно установить все эти взаимосвязи, определить их место в системе других норм, регулирующих данную сферу общественных отношений.

**7. По характеру содержащегося предписания.** Этот признак раскрывает механизм регулирующего воздействия нормы. Различают нормы управомочивающие, обязывающие и запрещающие.

Управомочивающие нормы закрепляют право субъектов производить предусмотренные в них действия, определяют рамки их полномочий. Это нормы, закрепляющие компетенцию Российской Федерации, ее субъектов, предметы ведения всех государственных органов. К управомочивающим нормам можно отнести содержащиеся в Конституции нормы-принципы, нормы-цели, нормы-задачи и т.п. Они закрепляют правомочия всех субъектов действовать в целях предусмотренных в них предписаний.

Обязывающие нормы закрепляют обязанности субъектов соотносить свои поведение, действия с установками данных норм, избирать вариант поведения, соответствующий их требованиям. К ним относятся нормы, закрепляющие конституционные обязанности граждан, и нормы, в которых исключается иной вариант действия, чем предусмотренный в норме.

Запрещающие нормы содержат запреты на совершение определенных действий, в них предусмотренных.

**8. По субъектам правотворчества.** Нормы конституционного права могут исходить от народа (решения, принятые на референдумах), органа законодательной (представительной) власти (законы государства, нормативные акты парламента и его палат), президента (указы, распоряжения), высшего органа исполнительной власти (постановления и распоряжения правительства), иных органов исполнительной власти, органов власти субъектов Федерации. Особую роль в конституционном праве играют решения судебного органа конституционного контроля (в Российской Федерации - Конституционный Суд РФ, конституционные (уставные) суды субъектов РФ).

Правовой результат достигается действием не одной правовой нормы, а их совокупности. Такие совокупности родственных норм именуются государственно-правовыми **институтами**. Установление принадлежности нормы к тому или иному правовому институту необходимо, так как не каждая отдельная норма проявляет свойства, присущие институту в целом.

Таким образом, **конституционно-правовые институты - это совокупность норм, регулирующих определенную сферу общественных отношений**. Такими институтами являются, например, институт главы государства, институт местного самоуправления и т.д.

Конституционно-правовые институты существенно различаются по объему регулируемых отношений, по числу норм и их юридической силе.

Среди конституционно-правовых институтов выделяют комплексные (генеральные) институты. Комплексными институтами является, например, совокупность конституционно-правовых норм, регулирующих народное представительство, права и свободы человека и гражданина и др.

Нередко в конституциях указывается, какими актами регулируется тот или иной институт. Например, в Конституции РФ 1993 г. называется более десяти федеральных конституционных законов и ряд федеральных законов, которые являются основой конституционно-правового регулирования института. В других странах для этого предусмотрены органические законы, принимаемые в особом порядке, и т.д.

Разумеется, совокупности конституционно-правовых норм, близких по содержанию и являющихся конституционно-правовыми институтами, имеют в разных странах существенное различие. Институты, имеющиеся в одних странах, могут отсутствовать в других. Например, институт омбудсмана (уполномоченного по правам человека) имеется далеко не во всех странах.

### § 3. Источники конституционного права

Источники конституционного права являются формой, в которой существуют нормы конституционного права. Посредством источников создаются, изменяются, отменяются нормы конституционного права.

Источники конституционного права отличаются множественностью и разнообразием. Это обусловлено тем, что многие государственные органы осуществляют правотворческие функции в конституционно-правовой сфере. Для источников конституционного права характерна иерархичность, обусловленная иерархией самих государственных органов.

Место и роль нормативных правовых актов в системе нормативных актов в целом зависят от правового положения соответствующих государственных органов в системе государственной власти.

Большое количество источников конституционного права обуславливает их классификацию. Учитывая федеративный характер Российского государства, все источники могут быть разделены на федеральные, федерально-региональные, региональные и местные.

**Федеральные источники конституционного права.** К федеральным источникам конституционного права относятся:

- Конституция РФ,
- законы Российской Федерации о поправках к Конституции РФ,
- общепризнанные принципы и нормы международного права,
- международные договоры Российской Федерации,
- федеральные конституционные законы,
- федеральные законы, содержащие конституционно-правовые нормы,
- акты Президента РФ,
- акты Правительства РФ,
- нормативные постановления палат Федерального Собрания РФ,
- отдельные законодательные акты Союза ССР.

Среди федеральных источников конституционного права главенствующая роль принадлежит Конституции РФ, которая содержит нормы, являющиеся основополагающими для всех других источников конституционного права.

Конституция определяет многие другие виды источников конституционного права, их юридическую силу. Так, в силу ст. 15 Конституции РФ "законы и иные правовые акты, принимаемые в Российской Федерации, не должны противоречить Конституции Российской Федерации... Непубликованные 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". Пункт 1 ст. 115 Конституции РФ устанавливает: "На основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных законов, нормативных указов Президента Российской Федерации Правительство Российской Федерации издает постановления и распоряжения, обеспечивает их исполнение".

Важное место среди источников конституционного права занимают федеральные конституционные законы, а также законы Российской Федерации о поправках к Конституции РФ <1>.

<1> См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 31 октября 1995 г. N 12-П по делу о толковании статьи 136 Конституции Российской Федерации // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. N 45. Ст. 4408.

Отдельную группу источников составляют Основы законодательства Российской Федерации, содержащие конституционно-правовые нормы (в качестве примера можно привести Основы законодательства Российской Федерации о культуре (1992 г.), Основы законодательства Российской Федерации об Архивном фонде Российской Федерации и архивах (1993 г.), Основы законодательства Российской Федерации о нотариате (1993 г.) и др.). Указанные законодательные акты были изданы до принятия Конституции РФ 1993 г., которая не предусматривает такого вида законодательных актов. Вместе с тем имеет место практика принятия федеральных законов, по своему характеру и содержанию аналогичных Основам. К числу таких законов можно отнести Федеральные законы: от 24 июля 1998 г. N 124-ФЗ "Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации" <1>, от 6 октября 1999 г. N 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" <2>, от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (в ред. Федерального закона от 25 декабря 2012 г. N 271-ФЗ) <3> и др.

<1> Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. N 31. Ст. 3802.

<2> Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. N 42. Ст. 5005.

<3> Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. N 40. Ст. 3822; 2012. N 53 (ч. 1). Ст. 7596.

Многочисленную группу источников конституционного права составляют акты Президента РФ, особое место среди которых занимают указы. Они принимаются в процессе реализации полномочий Президента РФ как главы государства в самых разных сферах государственной и общественной жизни, международных отношениях и носят нормативный характер.

Особое место среди источников конституционного права занимают акты палат Федерального Собрания РФ. Постановлений палат, содержащих конституционно-правовые нормы, относительно немного. К числу постановлений палат, носящих нормативный характер, относятся постановления, которыми утверждены регламенты Государственной Думы и Совета Федерации.

Источниками конституционного права являются правовые акты Правительства РФ, содержащие конституционно-правовые нормы.

К числу источников относятся также некоторые акты ЦИК РФ, содержащие конституционно-правовые нормы (Постановление ЦИК РФ от 25 января 1995 г. N 7 "О Примерном положении об избирательной комиссии субъекта Российской Федерации" и др.).

В число источников конституционного права входят и некоторые законодательные акты Союза ССР, что объясняется незавершенностью процесса формирования системы законодательства России (действующим является Закон СССР от 24 июня 1991 г. N 2261-1 "О порядке вывода, пересылки и истребования личных документов советских и иностранных граждан и лиц без гражданства из СССР за границу").

Источниками конституционного права являются общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации. Это вытекает из ч. 4 ст. 15 Конституции РФ. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора. Это означает, что среди источников конституционного права ратифицированный международный договор обладает более высокой юридической силой по сравнению с федеральным законом, нормы которого не могут противоречить нормам международного договора.

**Федерально-региональные источники конституционного права.** К числу федерально-региональных источников конституционного права относятся предусмотренные Конституцией РФ договоры между федеральными органами власти и органами власти субъектов Российской Федерации, содержащие конституционно-правовые нормы (ч. 3 ст. 11, ч. 4 ст. 2 и 3 ст. 78).

Выделяют три вида таких договоров:

- между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ (коллективные договоры);
- между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти конкретных ее субъектов о разграничении предметов ведения и полномочий;
- между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Федерации о передаче федеральными органами исполнительной власти части своих полномочий органам исполнительной власти субъектов Федерации либо о передаче органами исполнительной власти субъектов РФ части своих полномочий федеральным органам исполнительной власти.

**Источники конституционного права на уровне субъекта Российской Федерации.** К данным источникам конституционного права относятся:

- конституции республик в составе Российской Федерации;
- уставы других субъектов РФ;
- законы субъектов РФ, содержащие конституционно-правовые нормы;
- правовые акты органов власти субъектов РФ;
- договоры и соглашения, заключенные между субъектами РФ.

**Иные источники конституционного права.** Отдельные нормы конституционного права могут содержаться:

- в уставах муниципальных образований;
- в соглашениях, заключенных между муниципальными образованиями.

#### § 4. Конституция РФ:

понятие, сущность, порядок принятия и изменения

Одним из объектов изучения конституционного права является конституция, базовый закон любого демократического государства. Что же такое конституция?

Первые конституции в современном понимании этого слова появились в конце XVII - начале XVIII в. Во времена Римской империи термином "конституция" (от лат. **constitutio** - устанавливаю) назывались императорские указы, а в Средние века - акты о федеральных вольностях. В конце XVII в. началась серия демократических революций, вызванных не только потребностью простого переустройства власти. Развивающееся общество искало оптимальное соотношение между государством и народом, властью и свободой. Первая конституция, действующая до настоящего времени, появилась в 1787 г. в США. В 90-е годы того же столетия были приняты Конституции во Франции (1791 и 1793 гг.) и Польше (1793 г.). В настоящее время в большинстве стран мира, а их число приближается к 200, имеются свои конституции.

Конституции играют огромную роль в жизни каждого государства, что определяется их особым местом в правовой системе страны.

В самом общем виде в современных государствах **конституцию** можно определить как нормативный правовой акт (или совокупность правовых актов), обладающий наивысшей юридической силой и регулирующий основы организации государства и взаимоотношений государства и человека.

К чертам, характеризующим конституцию как нормативный правовой акт, можно отнести следующие:

- конституция - это акт учредительной власти;
- конституция представляет собой сочетание программных и нормативных элементов (всеохватывающий характер);
- верховенство конституции (конституция представляет собой акт наивысшей юридической силы);
- стабильность конституции, что подкрепляется особым порядком (процедурой) ее принятия и изменения, а также особым субъектом принятия.

Конституция всегда носит **учредительный характер**: ею учреждаются основы государственного и общественного строя, механизм осуществления государственной власти, устанавливаются основы взаимоотношений между государством и отдельным человеком. Она носит учредительный характер и потому, что все ее предписания являются первичными и им не могут противоречить другие издаваемые государственными органами акты. Учредительный характер конституции проявляется в том, что она юридически оформляет важнейшие социально-экономические и политические институты общества. Конституция придает им юридическую форму, узаконивая общественно-политические институты, возникшие и развивающиеся в системе общественных отношений. Именно учредительный характер по преимуществу носят нормы Конституции РФ 1993 г., закрепляющие основы конституционного строя (гл. 1), статус Российской Федерации и ее субъектов (ст. ст. 65 - 70), общий статус Президента РФ (ст. ст. 80 - 82; ч. 1 ст. 87; ст. 91), Федерального Собрания РФ (ст. ст. 94, 95), Правительства РФ (ст. 110), других федеральных органов (ч. 1 ст. 125; ст. ст. 126 - 129).

Поэтому конституции часто принимаются органами учредительной власти. Органы,

осуществляющие такую публичную (но не государственную) власть, называются по-разному - конституционное совещание, учредительное собрание, учредительный съезд и т.д. Главная задача такого органа - отразить соотношение сил в политической борьбе и нормативно оформить ее от имени народа в принимаемой конституции нового государства. В современном демократическом государстве носителем суверенитета и единственным источником власти является народ, который обладает учредительной властью. Именно поэтому конституции чаще всего принимаются народом на всенародных голосованиях. Особенность субъекта, принимающего конституцию, также обуславливает важнейший признак понятия конституции - учредительный характер.

Именно конституция как нормативный правовой акт отличается от иных источников права **наличием особых норм**: норм-принципов, норм-целей. Эти нормы служат основой правовой системы государства и определяют функционирование всего государственного механизма, однако по своей структуре и целевому назначению отличаются от норм, направленных на регулирование общественных отношений (имеющих структуру в виде гипотезы, диспозиции, санкции). Конституционные принципы - это своего рода идеальная модель, которой должны соответствовать реальные отношения в обществе. Так, например, в гл. 1 Конституции РФ 1993 г. закреплены принципы, которые являются основой правового регулирования экономических отношений в России, - принципы правового государства, неприкосновенности частной собственности, стабильности гражданского договора и свободы договора, равноправия, социальной справедливости.

Следующее свойство конституции - ее **стабильность**. Стабильность конституции проявляется в незыблемости ее предписаний, в сохранении высокой степени устойчивости и неподверженности воздействию политических сил, меняющихся у власти, длительность существования конституции выступает как неизменность основных ее положений при неизменяющихся социально-политических условиях данного общества. Стабильность конституции - одно из главных условий стабильности конституционного строя, устойчивости всей системы и организации государственной власти, ее предсказуемости, а также устойчивости всей правовой системы. Стабильность конституции определяется социально-политическими и экономическими факторами (стабильностью регулируемых конституцией отношений, стабильностью политической и социальной ситуации и др.) и обеспечивается действием специальных юридических механизмов (действующим порядком изменения и пересмотра конституционного акта). Стабильность конституции - важнейшее условие режима законности, устойчивости всей правовой системы и организации государственной власти, определенности отношений между личностью и государством. То, что конституция издается как акт долговременного действия, является ее юридическим свойством как формы права, что проявляется в сохранении высокой степени устойчивости во взаимодействии с субъектами права, в постоянном, целенаправленном воздействии на общественные отношения, составляющие объект конституционного регулирования, на правосознание граждан. Конституция является своеобразным атрибутом государственности. Поэтому конституции как главному закону государства, закрепляющему существующие или складывающиеся общественно-экономические устои и принципы, имманентно присуща определенная устойчивость, т.е. стабильность, без признания и наличия которой просто теряются ее характер и специфика.

Хотя в Конституции РФ 1993 г. принцип ее стабильности прямо не назван, некоторые ее статьи и правовые нормы дают основание для заключения о признании и косвенном закреплении в тексте Конституции данного принципа (в частности, ч. 2 ст. 4, ч. 3 ст. 11, ч. 1 и 2 ст. 15, ст. 16, ч. 1 ст. 17, ч. 3 ст. 56, ст. 64, ст. 72, ч. 4 ст. 2, 3 ст. 80, ч. 1 ст. 82, ч. 3 ст. 90, ч. 1 ст. 108, ч. 3 ст. 118, ч. 1 ст. 120, ч. 2 ст. 125, ч. 1, 2 раздела второго "Заключительные и переходные положения"), а в ряде конституций субъектов РФ указание на стабильность их существования присутствует (например, Конституция Республики Тыва, Конституция Республики Карелия и др.).

Стабильность и жесткость конституции не только не исключает возможность ее изменения, но и предполагает приведение ее в соответствие с новыми условиями социальной действительности.

Принципиальное значение имеет свойство верховенства конституции. Определяя верховенство конституции в правовой системе, важно отметить, что она не просто закон, но такой закон, который обладает особой юридической силой по сравнению с другими законами. При этом конституция является актом **наивысшей юридической силы**, и это особое свойство выражается в следующем:

- ее нормы являются основополагающим источником не только конституционного права, но и других отраслей права - гражданского, административного и др.;
- текущие законы и другие нормативные акты должны приниматься только указанными в конституции органами государственной власти и не могут противоречить нормам конституции;
- государственные органы, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать конституцию.

Верховенство конституции в правовой системе обеспечивается эффективным механизмом ее реализации и охраны. Вопросами обеспечения конституционности законов и других нормативно-правовых актов занимаются органы конституционного контроля (надзора, суда). Им нередко принадлежит и право толкования конституционных положений. В России это Конституционный Суд РФ,

представляющий собой орган государственной власти, осуществляющий конституционный контроль в порядке судопроизводства.

Верховенство конституции в правовой системе устанавливается не каким-либо другим нормативным актом, а ее собственными нормами. Подобная норма есть в Конституции РФ 1993 г., в ч. 1 ст. 15, которая гласит: "Конституция Российской Федерации имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории Российской Федерации. Законы и иные правовые акты, принимаемые в Российской Федерации, не должны противоречить Конституции Российской Федерации".

Существуют и дополнительные (факультативные) признаки конституции как нормативно-правового акта, которые обусловлены не сущностными признаками конституции, а характером правовой системы государства. Такими признаками конституции являются легитимность и реальность. Конституция считается легитимной тогда, когда она принята законным путем, т.е. в том порядке, который предусмотрен в действовавшей до этого конституции. Конституции, навязанные военными хунтами и другими диктаторскими режимами вместо принятых ранее законным путем, не могут считаться легитимными. Легитимным является принятие конституции путем референдума (всеобщего голосования), который представляет собой одну из форм непосредственной демократии, или ее принятие представительным органом законодательной власти.

Реальность характеризует конституцию тогда, когда ее предписания исполнимы и гарантированы в условиях режима законности и правопорядка. Реальна такая конституция, которая предусматривает и гарантирует народовластие, права и свободы человека и гражданина. Конституции, не отвечающие этим требованиям, являются фиктивными. Они декларативны, наполнены социальной демагогией и реально не гарантируют гражданских прав. Фиктивные конституции характерны для стран с авторитарными и недемократическими режимами.

Однако перечисленными признаками сущность конституции не исчерпывается. Немаловажным ее свойством является то, что конституция, вне зависимости от желания принимающих ее, еще и политический документ.

Сущность конституции заключается не только в том, что она базовый закон государства и обладает высшей юридической силой, хотя это ее первейшее и важнейшее назначение. Конституция является также политическим и идеологическим документом, и как политический документ она отражает определенное соотношение политических сил на момент ее разработки и принятия. Достигнутое соотношение может быть результатом активной (иногда революционной) борьбы, а в демократическом государстве - результатом политического согласия в обществе. Но в любом случае конституция является общественным компромиссом, в котором согласованы политические интересы, представленные различными политическими силами. Их интересы отражены в конституции в той мере, в какой их удалось отстоять и согласовать с другими политическими силами. Разумеется, больше учтены интересы тех политических сил, чье влияние в обществе оказалось более сильным или даже определяющим. Так, Конституция РФ 1993 г. включает немало положений, в которых политическое содержание доминирует: например, положения, закрепляющие принципы народовластия (ст. 3), политическое многообразие, многопартийность (ч. 3 ст. 13), политические права граждан (ст. 30, 31, 33), в том числе предусматривающие разнообразные формы их участия в делах государства (ст. 32), нормы, регулирующие политические отношения между Российской Федерацией и ее субъектами (ст. 11, п. п. "е", "к" ст. 71, ст. 78), политические полномочия главы государства (ч. 3 ст. 80) и др. Политическая направленность конституции - одно из важнейших свойств, обуславливающих ее особую роль в правовой системе.

Кроме этого, конституция всегда должна быть идеологическим документом, так как она всегда устремлена в будущее. Ее идеологический характер заключается в том, что она выражает определенное мировоззрение. Конституция декларирует важнейшие ценности данного общества - права человека, демократические институты, частную собственность, свободу экономической деятельности и др., составляющие основу конституционного строя. Эти ценности, будучи стержнем либерально-демократической идеологии, защищаются и охраняются в современных демократиях.

Немаловажную роль в уяснении и восприятии конституции играет ее структура. Под структурой конституции следует понимать порядок организационного строения конституции, внутреннюю согласованность ее составных частей и последовательность их расположения.

Понятие и уяснение структуры конституции имеет большое значение для понимания ее концепции, поскольку каждая ее часть - элемент общей композиции этого нормативного акта.

Конституции различных государств по своей структуре различны. Это объясняется не только избранной каждой страной формой правления, существующим в ней политическим режимом, территориальным устройством и другими факторами, но и историческими условиями принятия конституции и ее формой, используемыми в данной правовой системе приемами и правилами юридической техники.

Однако структурам современных конституций, за редким исключением, присуще много общего. Их структуры включают, как правило, преамбулу (введение), основную часть, заключительные положения.

В некоторых конституциях для плавного перехода от одной к другой имеется раздел "Переходные положения" (например, Конституция РФ 1993 г. имеет этот раздел, а предыдущие - нет).

Как правило, конституция начинается с преамбулы. Преамбула - это важная часть конституции, в которой указываются цели ее принятия, задачи, принципы, в нее заложенные. Она выступает в качестве ориентира, помогающего лучше понять основы государства, его цели и задачи, способствует верному толкованию и правильному применению статей конституции. Все статьи конституции должны соответствовать провозглашенным в преамбуле исходным принципам и толкуются, т.е. понимаются, в соответствии с ними.

Преамбула конституции, указывая мотивы, которые определяют ее содержание, подчеркивает, что она является органической частью текста конституции: без нее было бы труднее понять смысл конституции и реализовать ее положения должным образом. Преамбула не содержит нормативных предписаний, поэтому при ссылках на конституцию ее не упоминают, но, являясь составной частью текста, преамбула определяет мотивы его принятия. Положения преамбулы имеют большое политическое, идеологическое значение, выступая в качестве своеобразных ориентиров, способствующих пониманию и применению основных положений конституции.

Далее за преамбулой идет основная часть конституции, которая обычно состоит из общей части (общих принципов, основ конституционного строя и др.); глав о правах, свободах и обязанностях граждан; о системе и статусе органов государственной власти и их взаимоотношениях; об органах местного самоуправления; о территориальном устройстве, а в федерациях - о правах федерации и ее субъектов; о государственной символике; о порядке изменения конституции.

В этой части закрепляются принципиальные основы конституционного строя: народовластие, суверенитет, признание прав и свобод высшей ценностью, права национальных меньшинств и т.п. Во многих конституциях нового поколения на первое место вынесена глава о правах и свободах человека и гражданина (Италия, Германия, Россия и др.). Это свидетельствует о том значении, которое придается проблеме прав и свобод в данной стране.

Расположение норм конституции об органах государственной власти зависит, как правило, от избранной данной страной формы правления. В монархиях на первое место выносятся глава о монархе. Затем размещаются главы о парламенте, правительстве, судебных органах. В парламентарных республиках сперва идет глава о парламенте, затем - о главе государства и правительстве, в президентских - о президенте республики, в смешанных моделях правления - о президенте. Нормы о статусе государственных органов в конституциях демократических стран формулируются в соответствии с принципом разделения властей, но, разумеется, с учетом специфики формы правления и особенностей территориального устройства.

Переходные и заключительные положения сформулированы обычно не в виде статей, а сплошным текстом, и в них содержатся чаще всего нормы о сроках вступления отдельных статей конституции в силу, порядок замены некоторых конституционных институтов новыми. Это позволяет плавно перейти от одной законодательной базы к другой.

Не меньше значение, чем структура конституции, имеет ее форма. Форма конституций - это способ организации заключенного в ней материала. По форме конституция может состоять из одного или нескольких нормативных актов. Конституция большинства стран мира - это единый нормативно-правовой акт высшей юридической силы (Россия, Италия и др.). Но конституция может быть и в виде совокупности нормативных актов, обладающих высшей юридической силой (например, Конституция Канады состоит из нескольких важных актов: Квебекский закон 1774 г., Конституционный закон 1791 г., Закон об объединении Канады 1940 г., Закон о Британской Северной Америке 1867 г., Конституционный закон 1982 г.).

Необходимо иметь в виду, что в ряде стран, принявших конституцию как единый нормативный акт, имеются дополнительные акты, именуемые конституционными или органическими законами. Хотя они и считаются конституционными, по форме это самостоятельные акты, не включающиеся в текст конституции. Но такие законы имеют существенное значение для применения отдельных положений конституции, и их принятие нередко предписано в тексте самой конституции. В России это федеральные конституционные законы. По юридической силе они все же стоят ниже конституции и не являются ее частями.

Принимают конституцию для того, чтобы она была полезна обществу. Поэтому каждая конституция выполняет определенные функции, которые раскрывают ее социальное назначение и характеризуют основные направления ее воздействия на общественные отношения.

1. Юридическая функция Конституции РФ заключается в том, что она, будучи базовым законом, является важнейшим источником права, нормы которого обладают высшей юридической силой и лежат в основе всей системы правового регулирования.

2. Политическая функция заключается в том, что политический процесс, в котором участвуют так или иначе все политические силы, осуществляется на основе правил, установленных конституцией. Политический процесс охватывает различные формы, способы и направления политической

деятельности; по существу это порядок функционирования политической системы, ее институтов. С изменением норм конституции в него тоже вносятся определенные изменения.

3. Идеологическая функция заключается в том, что она выступает средством идеологического воздействия. Конституция РФ играет большую воспитательную роль, устанавливая принципы взаимоотношений государства и человека, государства и общества, основанные на их взаимной ответственности. Наличие идеологической функции нельзя отождествлять с государственной идеологией.

4. Системообразующая функция заключается в том, что Конституция РФ служит организующим звеном нормативной составляющей правовой системы, обеспечивает ее сбалансированность. Конституционные нормы входят в правовую систему государства в качестве такого компонента, с которым прямо или косвенно связаны все другие компоненты.

**Способы принятия конституций** в мире весьма разнообразны, но всех их объединяет вытекающий из сущностного признака конституции - стабильности - особый субъект принятия. В порядке, в котором принимается конституция, в данной правовой системе больше не принимается никакой другой нормативный акт. Наиболее часто встречаются в современных государствах такие способы принятия конституции, как октроирование (дарование конституции, пожалование ее властью монарха), принятие учредительным (конституционным) собранием, принятие парламентом, принятие путем всенародного голосования (референдума).

Чаще всего для разработки и принятия новой конституции, а иногда и для внесения в нее существенных изменений созывается специальный орган - учредительное собрание. Этот орган создается с одной целью - принять конституцию. Порядок его избрания, организация деятельности и компетенция определяются самой конституцией или специальным законом. В России после свержения монархии Временное правительство уже в Декларации от 2 марта 1917 г. провозгласило созыв Учредительного собрания, а 25 марта было создано Особое совещание для подготовки проекта положения о его выборах. Однако Учредительное собрание не смогло принять решений, которые бы определили форму правления и конституционный строй России, так как оно было распущено в ночь на 20 января 1918 г.

Широкое распространение созыв учредительных собраний получил после Второй мировой войны. В одних странах учредительные собрания избирались на основе всеобщих и прямых выборов; в других - создавались путем делегирования государственными органами, политическими партиями и общественными организациями, социальными и профессиональными группами своих представителей; в третьих - ранее избранный парламент был преобразован в учредительное собрание. Основной функцией учредительных собраний была только разработка или разработка и принятие новой конституции, после чего они распускались. В некоторых странах учредительные собрания после осуществления этой функции продолжили выполнять полномочия парламента.

Некоторые современные конституции были приняты путем всенародного голосования. Этот способ принятия конституций оценивается специалистами конституционного права неоднозначно. Если конституция разработана специально созданным для этого учредительным (конституционным) собранием, парламентом или другими аналогичными представительными учреждениями, а затем проводится референдум для утверждения разработанного проекта, то это вполне отвечает современным требованиям демократии. В этом случае народ выражает свою волю, отвечая на вопрос "за" или "против" принятия нового основного закона.

Однако иногда на референдум выносится проект конституции, подготовленный захватившей власть военной хунтой или руководящей верхушкой единственной правящей партии. В условиях массовых репрессий и давления со стороны властных структур, когда свобода выбора отсутствует или сильно ограничена, избиратели одобряют и реакционные конституции.

Форма принятия конституций парламентом характерна в основном для бывших социалистических стран. Принимается конституция на всенародном голосовании, как правило, квалифицированным большинством.

**Внесение поправок в текст конституции** - явление распространенное. Конституция - не застывшая глыба догматических положений, а живой организм, и поэтому внесение изменений в конституцию совсем не редкое явление в конституционном развитии.

В Конституцию РФ 1978 г. в конце 80-х - начале 90-х гг. было внесено более 300 поправок, а в Конституцию РФ 1993 г. вносились как изменения в части наименований субъектов Федерации (указами Президента РФ), так и изменения в нормы о сроках полномочий Президента (Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 30 декабря 2008 г. N 6-ФКЗ), о контрольных полномочиях Государственной Думы в отношении Правительства РФ (Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 30 декабря 2008 г. N 7-ФКЗ).

По сложности процедуры внесения изменений и поправок в текст конституции различают жесткие и гибкие конституции. Не существует проблем изменения текста конституции, если речь идет о пересмотре гибкой конституции. В такие конституции изменения вносятся в таком же порядке (за исключением ряда деталей), в каком принимаются текущие законы государства. Значительно сложнее пересмотреть

жесткие конституции. Для их изменения предусматривается требование квалифицированного большинства в парламенте, а кроме того, в ряде стран предусмотрено утверждение поправок на референдуме или большинством субъектов Федерации, если речь идет о федеративных государствах.

Известны и другие способы обеспечения жесткости конституции. Это повторное голосование в парламенте через определенный промежуток времени. Некоторые статьи конституций не подлежат изменению: ни всегда, ни в течение какого-то периода времени, что также придает жесткость конституции.

Правом законодательной инициативы для случаев внесения поправок в конституцию пользуются те же, что и в законодательном процессе.

#### § 5. Конституционно-правовая ответственность: понятие, признаки, основания

Конституционно-правовая ответственность как вид юридической ответственности, может быть использована для решения таких важных задач, как охрана конституции, обеспечение действенности конституционно-правовых норм, усиление влияния конституционного права на общественно-политическую практику, развитие у субъектов конституционно-правовых отношений уважения к конституции и закону, повышение эффективности функционирования государственных институтов.

Конституционно-правовая ответственность является инструментом поддержания правового порядка, утверждения режима законности, защиты прав и свобод граждан, что является неотъемлемым условием укрепления и развития демократии.

Конституционно-правовые нормы нуждаются в системе собственных средств защиты своих предписаний, право без ответственности декларативно. В отличие от конституционных актов ряда зарубежных стран российское законодательство не использует термин "конституционно-правовая ответственность". Вместе с тем вопрос о конституционно-правовой ответственности постепенно становится в России все более актуальным в связи с общим развитием конституционного законодательства. Увеличивающееся число конституционно-правовых отношений неизбежно требует новых мер, оснований ответственности и в целом ее совершенствования. За последние несколько лет в нашей стране стали более активно устанавливаться и применяться меры конституционно-правовой ответственности. Динамично развивается конституционно-правовая ответственность органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, их должностных лиц, а также субъектов избирательного процесса.

Конституционно-правовая ответственность является самостоятельным видом юридической ответственности. Конституционно-правовая ответственность предстает в единстве общесистемных признаков, присущих юридической ответственности в целом, а также тех свойств и качеств, которые указывают на ее своеобразие как относительно самостоятельного правового явления.

Поскольку юридическая ответственность является регламентированным нормами права общественным отношением между государством в лице его специальных органов и правонарушителем, на которого возлагается обязанность претерпевать неблагоприятные последствия за совершенное правонарушение, то общими признаками, характеризующими конституционно-правовую ответственность как юридическую, являются следующие:

- неразрывная связь с государственным принуждением;
- принудительный характер;
- фактическим основанием является совершение правонарушения;
- она влечет претерпевание нарушителем неблагоприятных последствий личного или имущественного характера.

Общие признаки специфически преломляются применительно к конституционно-правовой ответственности. Так, принудительный характер юридической ответственности применительно к конституционно-правовой ответственности проявляется не только в государственном принуждении, но и в ином приравненном к нему публичном (общественном) принуждении (в случае, например, отзыва избирателями выборного должностного лица). Конечно, такое общественное принуждение, так же как и государственное, осуществляется на основе конституционно-правовых норм (или при их санкционировании) и, как правило, под государственным контролем. Специфическими признаками конституционно-правовой ответственности являются следующие:

- положение об ответственности содержится в конституционных нормах;
- вследствие особенностей предмета конституционно-правового регулирования меры, инстанции, субъекты и основания конституционно-правовой ответственности разнообразнее, чем в других видах юридической ответственности;
- она связана с политическим принуждением.

В российской и зарубежной правовой науке, при существовании различных точек зрения о природе

конституционно-правовой ответственности, признается наличие двух аспектов конституционно-правовой ответственности - позитивного и негативного (ретроспективного). Позитивный и ретроспективный аспекты ответственности тесно связаны, и иногда первый является необходимым условием наступления второго и как бы продолжается в нем. Ретроспективная направленность усиливает воспитательное и правоохранительное значение конституционно-правовой ответственности, ее стимулирующую роль в формировании правомерного поведения и социальной активности субъектов конституционно-правовых отношений.

Специфика предмета конституционно-правового регулирования обуславливает разнообразие мер, инстанций, субъектов и оснований конституционно-правовой ответственности.

Следует также разграничивать конституционно-правовую и политическую ответственность. Необходимо иметь в виду, что конституционно-правовая ответственность - это прежде всего ответственность субъектов публичной власти. Следовательно, она должна обеспечивать высокую социальную эффективность функционирования системы публичной власти. При этом важно, чтобы объем полномочий и обязанностей субъектов, с одной стороны, и объем их ответственности - с другой, были бы сбалансированы и находились в пропорциональной зависимости. Мера власти должна соотноситься с мерой ответственности. Поскольку конституционное право главным образом регулирует политические отношения, постольку и конституционно-правовая ответственность имеет политическое содержание, а ее меры носят политический характер. Но не всякую меру публично-принудительного воздействия (в том числе организационную), имеющую политическое содержание, можно рассматривать как меру конституционно-правовой ответственности. Дополнительная сложность заключается и в том, что одна и та же по форме мера воздействия в зависимости от оснований ее применения может иметь разное содержание - быть санкцией или организационной процедурой. Поэтому конституционно-правовая ответственность "есть политическая ответственность, но не любая, а та, которая приобретает конституционные формы" <1>. Необходимо избегать превращения конституционно-правовой ответственности из правового института в инструмент политический борьбы. Осуществление мер конституционно-правовой ответственности должно ограничиваться конституционно-правовыми целями и прежде всего защитой конституционного строя.

-----  
<1> См.: Лучин В.О. Ответственность в механизме реализации Конституции // Право и жизнь. 1992. N 1. С. 34.

**Конституционно-правовая ответственность** - это закрепленная конституционно-правовыми нормами обязанность субъекта конституционно-правовых отношений отвечать за несоответствие своего юридически значимого поведения тому, которое предписано ему диспозициями этих норм, обеспечиваемая возможностью применения уполномоченной инстанцией мер государственного (или приравненного к нему общественного) воздействия.

**Функциями**, вытекающими из природы конституционно-правовой ответственности, являются:

- восстановительная (коррекция поведения субъектов конституционных правоотношений);
- карательная (в отношении субъектов, допустивших недолжное поведение в сфере конституционно-правовых отношений);
- стимулирующая (организационная, т.е. побуждает участников конституционно-правовых отношений к должному поведению);
- предупредительно-воспитательная (превентивная - способствует предотвращению возможных в будущем конституционных деликтов).

В **структуру** конституционно-правовой ответственности входят: **субъект** (кто отвечает), **основание** (за что отвечает), **инстанция** (перед кем отвечает), **меры ответственности** (конституционно-правовые санкции). Если отсутствует хотя бы один из указанных элементов, то конституционно-правовая ответственность не может считаться установленной.

Причем применение конституционно-правовой ответственности в ряде случаев исключает необходимость использования какой-либо иной ответственности <1>. Наиболее сложно отграничить конституционно-правовую ответственность от иных видов юридической ответственности в публично-правовой сфере - административной и уголовной. Конституционно-правовая ответственность в нашей стране наступает на основе норм Конституции РФ и федеральных конституционных законов, а также в качестве комплексного института конституционного права она устанавливается и другими его источниками, в том числе федеральными законами, законами субъектов Федерации и подзаконными актами.

-----  
<1> См.: Кутафин О.Е. Предмет конституционного права. М., 2001. С. 394.

**Субъектами** конституционно-правовой ответственности выступают как индивиды, так и коллективные образования. Индивиды как субъекты конституционно-правовой ответственности



представлены гражданами, иностранными гражданами, лицами без гражданства, должностными лицами и др. В качестве коллективных образований выступают государственные органы, негосударственные органы и объединения и др. Важным фундаментом конституционно-правовой ответственности является самостоятельность субъектов конституционно-правовых отношений. Без самостоятельности субъекта нет и его ответственности. Например, для органов государственной власти Российской Федерации такой фундамент заложен в ст. 10 Конституции РФ.

**Меры** конституционно-правовой ответственности применяются инстанциями ответственности в отношении не подчиненных и не подотчетных им субъектов, тем самым отличаясь от дисциплинарных взысканий. Следует разграничивать конституционно-правовую и дисциплинарную ответственность, поскольку меры этих двух видов юридической ответственности в ряде случаев внешне могут быть схожи, как, например, увольнение (ст. 192 Трудового кодекса РФ <1>) и отстранение от должности (ст. 19 Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации"). Отличия этих видов ответственности заключаются в основаниях и процедуре их применения. Во-первых, основания конституционно-правовой ответственности лежат в сфере конституционно-правовых отношений, а дисциплинарная ответственность используется за нарушение правил внутреннего распорядка. Во-вторых, меры конституционно-правовой ответственности обычно так или иначе вписаны в систему разделения властей или сдержек и противовесов, во всяком случае, как отмечалось, они применяются вне зависимости от отношений подчиненности (подотчетности) субъекта ответственности и инстанции ответственности.

-----  
<1> Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. N 1 (ч. 1). Ст. 3.

**Основание** конституционно-правовой ответственности служит одним из существенных отличительных признаков этого вида ответственности и во многом определяет характеристику конституционно-правовой ответственности в целом. Основание конституционно-правовой ответственности существенно отличается от других правонарушений (деликтов) - уголовных, административных, дисциплинарных, гражданско-правовых. Основанием конституционно-правовой ответственности может являться не только не соответствующее нормам конституционного права поведение, но и наступление иных обстоятельств, прямо предусмотренных конституционно-правовыми нормами.

**Фактическим основанием** конституционно-правовой ответственности является конституционный деликт, который имеет место тогда, когда есть негативное отклонение в фактическом поведении субъектов конституционно-правовых отношений от требований диспозиции нормы конституционного права. Четкость и исчерпывающая полнота в описании состава преступления несвойственны конституционным деликтам. Вместе с тем указание неопределенных, "размытых" оснований конституционно-правовой ответственности чревато негативными последствиями, в том числе это открывает путь произволу, противопоставлению целесообразности и законности. **Конституционный деликт** - это деяние (действие или бездействие) субъекта конституционно-правовых отношений, не соответствующее должному поведению, предусмотренному нормами конституционного права, и влекущее за собой применение установленных мер конституционно-правовой ответственности.

Ряд конституционных деликтов имеет сложный правовой характер. Конституционно-правовые нормы могут связывать основание конституционно-правовой ответственности с правонарушениями в других отраслях права. В ряде случаев предусматривается возможность возникновения конституционно-деликтных отношений в связи с нарушением уголовно-правовых норм. В этой ситуации нарушения, которые допускаются виновными лицами, являются одновременно нарушением норм и конституционного, и уголовного права, поэтому влекут конституционно-правовые и уголовно-правовые последствия. Следует подчеркнуть, что только при наличии состава конституционного деликта субъект, его совершивший, может быть привлечен к конституционно-правовой ответственности.

К нарушению норм Конституции РФ (посягательству на конституционный строй) так или иначе может быть сведено большинство конституционных деликтов, однако некоторые конституционные акты обособляют этот деликт в качестве самостоятельного основания конституционно-правовой ответственности. Разработанное юридической наукой понятие состава правонарушения вполне применимо к описанию основания конституционно-правовой ответственности. Конституционно-правовые нормы не формулируют, за редким исключением, составы деликтов в чистом виде, поэтому их требуется "доставлять" до общей модели противоправного поведения. Состав конституционно-правового деликта следует рассматривать как логическую конструкцию, отражающую существенные свойства реальных явлений, т.е. определенных антиобщественных деяний. В тексте одной статьи нормативного акта, устанавливающего конституционно-правовую ответственность, редко встречается полный перечень всех признаков состава конституционного деликта. Для правильного уяснения содержания состава конституционного деликта необходимо рассматривать конкретную статью нормативного акта, его

закрепляющего, во взаимосвязи с другими конституционно-правовыми нормами.

Состав конституционного деликта конструируется как совокупность признаков четырех сторон (элементов): **объекта, объективной стороны, субъекта и субъективной стороны**. Каждый из четырех элементов состава, в свою очередь, исследуется как система признаков, которые выступают как наипростейшие части состава.

**Объект** конституционного деликта - это круг общественных отношений, регулируемых и охраняемых конституционным правом.

**Объективная сторона** конституционного деликта характеризует внешнюю сторону конституционного деликта, его выражение вовне; это важнейший элемент состава конституционного деликта, позволяющий различать деликты. Среди составляющих объективной стороны можно выделить следующие: деяние (действие или бездействие), противоправность и общественную вредность, вредные последствия и причинную связь между ними, способ, время и другие обстоятельства совершения конституционного деликта.

**Субъект** конституционного деликта (конституционно-правовой ответственности) - участник конституционно-правовых отношений, на которого возлагается закрепленная нормами конституционного права обязанность отвечать за свое юридически значимое поведение в сфере конституционно-правового регулирования, обеспечиваемая возможностью применения к нему конституционно-правовых санкций. При этом ни народ, ни государство не могут быть субъектами конституционного деликта, так как к ним невозможно применить конституционно-правовые санкции. На основе ч. 2 ст. 15 Конституции РФ можно разделить все субъекты конституционного деликта на шесть групп: а) субъекты Федерации (государственно-автономные образования); б) государственные органы; в) должностные лица; г) граждане, иностранные граждане и лица без гражданства; д) избирательные комиссии; е) негосударственные органы и объединения. Таким образом, количество видов субъектов конституционно-правовой ответственности больше, чем при любом другом виде юридической ответственности.

К признакам, образующим **субъективную сторону** конституционного деликта, относятся **вина**, мотив и цель совершения конституционного деликта. Вина является основным признаком субъективной стороны. В конституционном праве вина как условие ответственности имеет значительную специфику по сравнению с традиционным подходом к вине как психическому отношению лица к своему противоправному поведению и его последствиям, который вполне обоснован для уголовного права и других отраслей права. Анализ норм конституционного права (как российского, так и зарубежного) позволяет сделать вывод, что вина не во всех случаях является строго обязательным условием наступления конституционно-правовой ответственности. Однако это является исключением, так как конституционно-правовые нормы редко предусматривают возможность объективного вменения.

В конституционном праве ответственность в некоторых случаях может наступать и при отсутствии не соответствующего конституционно-правовым нормам деяния со стороны субъекта, на которого она возлагается, в том числе возможна конституционно-правовая ответственность одних субъектов за деяния других, существование которой прямо признал Конституционный Суд РФ. Такова, например, ответственность кандидатов (избирательных объединений) за действия их доверенных лиц (уполномоченных представителей) и ответственность политических партий за действия своих членов и отделений. Таким образом, в ряде случаев допускается **вменение в вину**. Может вменяться в вину поведение только лиц, находящихся в определенной правовой связи с субъектом, которому вменяется в вину, и имеющих установленный круг прав (полномочий) и обязанностей по представлению (выступлению от его имени) или исполнению полномочий (уполномоченных и действовавших в его интересах). Вместе с тем, по мнению автора, то, что лицо может отвечать вне зависимости от собственной вины, не означает его абсолютной, безграничной ответственности.

Вина индивидуальных и коллективных субъектов конституционных правоотношений имеет свою специфику. В отношении коллективных субъектов такие характеристики, как "умысел" и "неосторожность", являются непригодными для установления их виновности в совершении конституционного деликта. Вина коллективного субъекта представляет собой неприменение им всех зависящих от него мер, в том числе неиспользование предоставленных ему прав (полномочий) для соблюдения конституционно-правовых норм и выполнения возложенных на него обязанностей, за нарушение которых предусмотрена конституционно-правовая ответственность.

Субъективным основанием конституционно-правовой ответственности может быть не только вина, но и осознанное субъектом представление о возможных отрицательных конституционно-правовых последствиях риска собственных правомерных действий. Так, конституционно-правовая ответственность Президента РФ за деятельность Правительства РФ предопределяется ролью главы государства в определении персонального состава Правительства, в том числе в выборе кандидатуры и назначении на должность Председателя Правительства. Президент РФ должен осознавать возможность наступления для самого себя негативных последствий, связанных с риском собственных правомерных действий по формированию Правительства РФ, поскольку он несет ответственность за деятельность Правительства

РФ. По существу риск можно рассматривать и как минимальный уровень вины, а сама вина проявляется в качестве разновидности риска, поскольку субъект конституционного права, порождая своими действиями определенные правоотношения, должен учитывать возможные последствия возникновения этих правоотношений, в том числе последствия, связанные с политической оценкой его поведения.

Одна из **основных целей** осуществления конституционно-правовой ответственности - это защита от посягательств на конституционный строй, права и свободы. Эта цель может быть достигнута лишь при условии установления соответствующей **инстанцией** ответственности действительных обстоятельств дела, прав и обязанностей субъектов, т.е. истины. Необходимость установления истины для принятия решения о применении мер конституционно-правовой ответственности, решения проблемы бремени доказывания вины и обстоятельств, не позволивших субъекту выполнить требования закона, ставит вопрос о разработке теории доказательств по конституционным деликтам. **Предмет доказывания** в конституционном праве - это совокупность обстоятельств, подлежащих доказыванию по каждому делу в связи с привлечением к конституционно-правовой ответственности, т.е. круг обстоятельств, установление которых позволяет разрешить дело о привлечении к конституционно-правовой ответственности по существу.

Конституционно-правовая **санкция** - это определенная нормами конституционного права мера государственного (или приравненного к нему общественного) воздействия в сфере конституционно-правовых отношений, которая применяется в отношении субъекта конституционного права, совершившего деяние, не соответствующее диспозиции конституционно-правовой нормы, и которая содержит итоговую оценку такого деяния. Это заложенная в нормах конституционного права возможность (угроза) принуждения (реакции) со стороны государства по отношению к субъекту конституционно-правовой ответственности в случае совершения им конституционного деликта.

Конституционно-правовые санкции, являясь необходимым компонентом конституционного права, не играют в нем ведущей роли, поскольку принуждение не является доминирующим способом конституционного воздействия на общественные отношения.

При определении конституционно-правовых санкций учитывают характер и общественную значимость поведения субъекта конституционно-правовой ответственности и тот конституционно-правовой статус, которым он обладает. В ряде случаев в силу самих конституционно-правовых норм применение санкций других отраслей права становится невозможным. Так, депутаты, главы государств получают определенный иммунитет, который дает им дополнительные, по сравнению с другими гражданами, гарантии от привлечения к традиционным видам юридической ответственности. Некоторые санкции могут быть установлены только в Конституции, но конституционно-правовые санкции используются и для обеспечения норм других отраслей права (например, в ст. 273 Бюджетного кодекса РФ).

Основная функция конституционно-правовых санкций состоит в предупреждении отклонений от требуемой диспозицией конституционно-правовых норм модели поведения. А если это произошло, то применение конституционно-правовых санкций направлено на осуществление превенции, восстановление во всех возможных случаях нарушенного конституционного правопорядка.

Особенности конституционно-правовых санкций позволяют отличить конституционно-правовые санкции от мер других видов юридической ответственности. Во-первых, они носят четко выраженный политический характер и по основаниям применения, и по кругу субъектов. Во-вторых, конституционно-правовые санкции применяются широким кругом уполномоченных субъектов - органами законодательной, исполнительной, судебной власти, местного самоуправления, должностными лицами, гражданами (например, в случае отзыва) и др. В-третьих, конституционно-правовые санкции обычно носят абсолютно определенный характер, т.е. не предусматриваются альтернативные конституционно-правовые санкции. Так, при наступлении оснований конституционно-правовой ответственности за совершение главой государства государственной измены может последовать только одна конституционно-правовая санкция - отрешение от должности (ст. 93 Конституции РФ). В-четвертых, применение конституционно-правовых санкций, как правило, не влечет судимости или иного состояния наказанности.

Любой перечень санкций не является исчерпывающим и может дополняться или сокращаться вместе с изменением конституций и законов, законодатель постоянно совершенствует средства обеспечения конституционно-правовых норм, поэтому и система санкций в конституционном праве постоянно развивается и дополняется.

Особое внимание следует обратить на те санкции, которые по своей природе являются **комплексными** (например, федеральное принуждение, являясь целостной санкцией, включает в свой состав совокупность отдельных мер). Комплексность конституционно-правовых санкций может проявляться в отношении субъектов конституционно-правовой ответственности. Так, роспуск партии затрагивает как партию в целом, так и каждого отдельного ее члена. Исследование проблем федерального вмешательства (принуждения) в России показывает, что в Конституции РФ нет норм, предусматривающих институт федерального принуждения. Вместе с тем есть общие положения (ч. 4 ст.

78, ч. 2 ст. 80), которые с оговорками можно рассматривать как открывающие возможность такого принуждения. Однако ни эти нормы, ни законодательно установленная конституционно-правовая ответственность органов государственной власти и должностных лиц субъектов Российской Федерации (ст. ст. 3.1, 9, 19, 29, 29.1 Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации") не могут полноценно решать задачи восстановления конституционного механизма, устранять причины, вызвавшие необходимость федерального вмешательства.

Особое внимание необходимо обратить на меру конституционно-правовой ответственности, которая в случае ее реализации вызывает огромный общественный интерес, - отрешение от должности в порядке **импичмента**. Существует ряд проблемных аспектов этой санкции: в частности, можно ли привлечь должностное лицо к уголовной ответственности лишь в результате этой процедуры или же независимо от нее; касается ли ответственность в порядке импичмента исключительно действий, имеющих тесную связь с занимаемой должностью; можно ли привлечь должностное лицо к ответственности в порядке импичмента, несмотря на то что оно уже не исполняет свои полномочия, и др.

Законодательство Российской Федерации при регулировании отдельных мер конституционно-правовой ответственности весьма противоречиво. Так, например, согласно Федеральному закону от 25 июля 2002 г. N 114-ФЗ "О противодействии экстремистской деятельности" приостановление деятельности общественного (религиозного) объединения носит совсем иной характер, чем приостановление деятельности в соответствии с Федеральным законом от 11 июля 2001 г. N 95-ФЗ "О политических партиях". В результате этого, а также взаимных отсылок этих федеральных законов друг к другу создается ситуация, при которой в России фактически отсутствует четкий механизм противодействия возможным экстремистским действиям политических партий.

В Российской Федерации единого порядка применения конституционно-правовой ответственности пока не существует, и предусмотреть такой порядок невозможно из-за разнообразия мер, оснований и субъектов ответственности. Общими чертами **реализации** конституционно-правовой ответственности являются следующие:

- предоставление гарантий защиты прав субъекта конституционного деликта, привлекаемого к конституционно-правовой ответственности. Так, субъекту может быть позволено давать устные или направить письменные объяснения по поводу предполагаемых оснований применения к нему мер конституционно-правовой ответственности;

- сроки, в течение которых в отношении субъекта конституционного деликта можно применить конституционно-правовые санкции, как правило, не устанавливаются;

- субъекту, против которого возбуждена процедура привлечения к конституционно-правовой ответственности, может быть запрещено исполнять свои обязанности, пока эта процедура не завершится;

- субъектам конституционного деликта право обжалования решений юрисдикционного органа о привлечении их к конституционно-правовой ответственности может и не предоставляться, а сам порядок обжалования, если он предусмотрен, может быть как судебным, так и внесудебным;

- прекращение субъектом своего конституционно-правового статуса, наличие которого является одним из признаков состава конституционного деликта, как правило, делает невозможной реализацию конституционно-правовой ответственности (так, нельзя привлечь к ответственности в порядке импичмента должностное лицо, которое добровольно ушло в отставку). Нарушение порядка применения конституционно-правовой ответственности само может оцениваться как конституционный деликт.

Всякое правонарушение (деликт) есть юридический факт, противоречащий правопорядку, и кто-то должен установить этот факт, чтобы он имел юридическое значение, в том числе мог послужить основанием для привлечения к юридической ответственности. Если нет инстанции, уполномоченной констатировать этот факт, а также привлекать к конституционно-правовой ответственности соответствующих субъектов, то нет и самой ответственности, во всяком случае, ее осуществление практически невозможно.

**Инстанцией** конституционно-правовой ответственности является субъект конституционно-правовых отношений, который вправе участвовать в решении вопроса о применении (неприменении) конституционно-правовых санкций к совершившим конституционные деликты. В широком смысле слова к инстанциям ответственности можно отнести не только тех, кто решает вопрос о конституционно-правовой ответственности по существу, но и тех, кто так или иначе участвует в процессе привлечения к этой ответственности, в том числе иницируя рассмотрение этого вопроса. Мировая практика конституционного развития и законодательство многих стран свидетельствуют о том, что правами (полномочиями) по реализации мер конституционно-правовой ответственности обладают почти все субъекты конституционных правоотношений. Это не только их право (полномочие), но в ряде случаев и обязанность. Конституционно-правовая ответственность, как правило, осуществляется в стране не одной, а целым рядом инстанций ответственности, каждая из которых обладает конкретными

правами (полномочиями) в данной сфере.

Инстанция конституционно-правовой ответственности должна соответствовать основанию ответственности. Так, привлекать к ответственности за нарушение Конституции и законов должны только такие инстанции, которые способны дать соответствующую юридическую оценку указанным действиям. Это их право и обязанность реагировать на такие нарушения. В качестве инстанций конституционной ответственности могут выступать органы, специально созданные для привлечения к конституционно-правовой ответственности, конституционные суды, суды общей юрисдикции, парламенты, парламентские комиссии, главы государств, правительства, министерства, другие органы исполнительной власти, члены правительства, органы и должностные лица прокуратуры, главы субъектов Федерации, органы местного самоуправления, избирательные комиссии, общественные объединения и граждане. При этом участвовать в осуществлении конституционно-правовой ответственности могут сразу несколько инстанций.

Осуществление конституционно-правовой ответственности посредством граждан является самой демократичной процедурой, однако она приемлема далеко не во всех случаях, особенно тогда, когда требуется высокий профессионализм для принятия решения о привлечении к ответственности, даже если этот вопрос напрямую касается самих граждан. Судебный порядок реализации конституционно-правовой ответственности является наиболее предпочтительным, поскольку востребован суд как независимый и беспристрастный по своей природе и в качестве такового участвующий в решении вопросов о применении мер конституционно-правовой ответственности предполагает соблюдение конституционных гарантий правосудия. Вместе с тем суды не во всех случаях могут считаться подходящими инстанциями ответственности. Разработанность процедур в конституционном праве свидетельствует о демократическом и правовом характере государства, а их отсутствие или неразвитость - об обратном.

Основная цель установления **иммунитетов** в конституционном праве заключается в гарантировании независимой деятельности отдельных субъектов конституционно-правовых отношений, обеспечении осуществления ими тех или иных конституционных обязанностей (полномочий). В конституционном праве **иммунитеты, представляющие собой своеобразные изъятия из общего порядка привлечения к ответственности**, которые установлены в конституционно-правовых нормах, могут рассматриваться в широком и узком смысле слова.

В первом случае это все закрепленные конституционно-правовыми нормами привилегии, которые связаны с освобождением конкретных субъектов от определенных обязанностей и любых видов ответственности. Во втором - собственно конституционно-деликтные иммунитеты, т.е. правовое ограничение конституционно-правовой ответственности или освобождение от нее.

Иммунитет состоит из двух **элементов**: ограничения ответственности и неприкосновенности.

Конституционно-деликтными иммунитетами наделяется широкий круг субъектов конституционно-правовых отношений (главы государств, парламентарии, судьи, члены правительства, члены избирательных комиссий и др.). В этом случае иммунитет не является личной привилегией, а имеет публично-правовой характер.

Нормы, которые предусматривают обстоятельства, освобождающие от конституционно-правовой ответственности, допускают определенный компромисс, цель которого заключается в повышении эффективности конституционно-правовых норм.

Нормы о конституционно-правовой ответственности целого ряда субъектов конституционно-правовых отношений нуждаются в дальнейшем совершенствовании в целях более эффективного обеспечения конституционного строя Российской Федерации. Необходимо повысить действенность механизма конституционно-правовой ответственности субъектов РФ, Президента РФ, палат Федерального Собрания РФ, их членов, Правительства РФ, федеральных министров, судей, политических и других общественных, религиозных объединений, органов местного самоуправления.

## § 6. Теория и история развития конституционализма в России

Проблемы конституционализма были и остаются одними из основных и в юриспруденции вообще, и в науке конституционного права в частности. Они имеют исключительное значение в теории и практике политико-правового строительства. Построение в современной России правового демократического государства существенно актуализирует научные исследования в этой области, в связи с чем становится особенно актуальным анализ истории политико-правовых проблем формирования российского конституционализма, его теоретических и нормативных основ и опыта реализации конституционных положений.

Для России понятие "конституционализм" является относительно новым. В советский период развития государства данный термин не использовался, а считался принадлежностью буржуазного государства и права. Это не могло не наложить отпечаток на эволюцию развития и методологию изучения этого явления.

В современных юридических исследованиях отсутствует единый взгляд на исторические этапы развития конституционализма в России, а последний, в свою очередь, рассматривается как производный от понятия "конституция". В Энциклопедическом словаре Брокгауза и Ефрона нет определения конституционализма, но дается следующее определение конституции: "Конституция - учредительный закон, основной закон, устанавливающий основные начала государственного устройства данной страны. Обыкновенно название это дается основным законам тех стран, государственное устройство которых основано на началах народного представительства" <1>. В связи с этим категория "конституционализм" применялась для характеристики конституционной истории России и рассматривалась как политическая система, "при которой власть монарха в государстве ограничена народным представительством (парламентом)" <2>. С учетом отмеченных особенностей эволюцию конституционализма в России представляют в виде следующих этапов:

-----  
<1> Энциклопедический словарь Брокгауза и Ефрона. СПб., 1895. Т. 16. С. 87.

<2> Самодержавие и либералы в революции 1905 - 1907 годов. М., 1925. С. 151.

- этап дворянского или правительственного конституционализма, который включал возникновение конституционных идей, разработку проектов конституции дворянской оппозицией;

- этап монархического конституционализма в условиях думской монархии (с 1906 - по февраль 1917 г.);

- этап советского конституционализма, функционирующего в условиях однопартийной политической системы;

- переходный период от советской республики и советского государственного права к демократическим институтам конституционного права (1989 - 1993 гг.);

- этап современного демократического конституционализма после конституционной реформы 1993 г.

Данная периодизация отличается сущностными характеристиками и лежащими в их основе правовыми принципами.

Многие исследователи конституционализма современного периода связывают его с появлением в России конституции как нормативно-правового акта или акта, ограничивающего власть самодержавия. В юридической литературе сложились две основные точки зрения на процесс возникновения конституционализма в России. Первая связывает появление конституционализма с 1730 г. и Кондициями, предъявленными Верховным тайным советом герцогине Курляндской Анне Иоанновне при приглашении ее на российский престол <1>, вторая - с Манифестом 17 октября 1905 г., существенно ограничивавшим власть монарха <2>.

-----  
<1> Конституционализм: исторический путь России к либеральной демократии: Сб. документов / Авт.-сост. А.В. Гоголевский. М., 2000.

<2> Кравец И.А. Конституционализм и российская государственность в начале XX века: Учебное пособие. М.: Новосибирск, 2000.

Конституционализм начинается не с акта принятия конституции, а с момента устройства власти в государстве и взаимодействия ее с обществом. В связи с этим конституционализм следует рассматривать не как идеологию противостояния общественных сил и царской власти, а как идею взаимодействия власти и общества. Отсюда конституционализм - это устройство власти и процесс ее взаимодействия с обществом.

История развития конституционализма в России нашла отражение в трудах историков русского права второй половины XIX в. - В.И. Сергеевича, А.Д. Градовского, Ф.И. Леонтовича. Они рассматривали данную проблему через анализ государственно-правовых институтов.

Властеотношения в Древней Руси сложились задолго до возникновения Московского государства, и их специфика общинного характера позволяет говорить об особой форме складывавшегося на Руси конституционализма этого периода. В России до конца XVIII в. сохранились органы, которые носили признаки представительных учреждений. Такими органами были земские соборы, в состав которых входили представители не только высшего феодального сословия, но и низших слоев общества.

Понятие "земский конституционализм" вошло в политический обиход в начале XX в. Под ним подразумевалось такое направление земской общественно-политической и теоретической деятельности, которое ставило целью постепенную замену самодержавия конституционно-правовым государством посредством реформ существующего государственного строя совместными усилиями правительства и либерального общества.

К 1905 г. "земскими конституционалистами" называли себя сторонники решительных политических перемен, ставившие перед собой задачу добиться от власти созыва избранного всеобщим голосованием народного представительства и формирования ответственного перед ним правительства. Они

принципиально разошлись с земскими деятелями, считавшими себя умеренными и выступавшими за плавное изменение самодержавного строя через развитие местного самоуправления, укрепление гражданских и политических свобод.

В России теория конституционализма разрабатывалась в основном авторами, принадлежавшими к либеральному лагерю. Видные русские правоведы В.М. Гессен, П.И. Новгородцев, С.А. Котляревский, М.М. Ковалевский, Ф.Ф. Кокошкин и др. связывали понятие "конституционализм" с теорией "правового государства", разрабатываемой немецкими государствоведами, в частности Р. Моллем, а затем русскими авторами. Большим шагом вперед следует считать введение в научный обиход понятия "конституционное право" вместо употреблявшегося ранее понятия "государственное право". Выбор термина - вопрос не столько формы, сколько сути. Многие ученые под **конституционным правом понимали конституционную организацию государственной власти, направленную на защиту прав и свобод личности.**

Отечественные либералы считали, что политические силы страны делятся только на два лагеря - сторонников конституции и ее противников. Стремясь предохранить страну от революционных потрясений, либерализм пытался удержать всю оппозицию в пределах формулы: за или против Конституции, причем эта формула не выходила за рамки конституционных реформ.

Категория конституционализма в либерально-правовой мысли России тождественна понятию конституционного строя, ядром которого является конституция. На заре XX в. под конституцией понимались "совокупность правоположений, определяющих высшие органы государства, порядок призвания их к отправлению их функций, их взаимные отношения и компетенция, а также принципиальное положение индивида по отношению к государственной власти" <1>. Эта точка зрения была присуща и русским либералам. Они считали, что конституционный строй, воплощающий в себе идеи свободы и права, противостоит строю административному. Кроме того, развитие бюрократической администрации всегда ведет к централизации и чрезвычайной концентрации власти, так что все формы разделения власти полностью исчезают или продолжают существовать как чисто формальные явления, лишенные подлинного содержания.

-----  
<1> Еллинек Г. Общее учение о государстве. СПб., 1903. С. 335.

Противовесом чрезмерному развитию административного строя является строй конституционный, а противоположностью государства полицейского (бюрократического) - государство конституционное.

**История становления конституционализма в России.** Одним из выдающихся правовых актов в российской истории стало Соборное уложение царя Алексея I (1649 г.), фактически - первый свод законов Русского государства. В него вошли действовавшие тогда царские указы, боярские приговоры и соответствующие статьи судебных книг. Ряд глав Уложения был посвящен вопросам государственного права, две главы - защите авторитета царской власти, другими статьями окончательно оформилось крепостное право. Соборное уложение заменило собой ранее действовавшие акты, признало их утратившими силу; из изданных до него актов сохранили юридическую силу только те, на которые делались ссылки в самом Уложении <1>. Спустя три года после издания Уложения "для дел церковных" патриархом Никоном была издана Кормчая книга.

-----  
<1> Шебанов А.Ф. Полное собрание законов Российской Империи (из истории систематизации законодательства в России) // Труды ВЮЗИ. 1970. Т. XIV. С. 280.

Эти правовые документы содержат отдельные элементы неписаной конституции России. Наряду с их появлением в русской правовой и политической мысли формируется представление о законе, указе, других подзаконных актах (указонениях) и их соотношении.

Подготовка Соборного уложения - весомый вклад в дело законотворчества и систематической обработки законодательства. Данным законом были урегулированы практически все стороны общественно-политической жизни того времени; в нем нашли отражение нормы всех отраслей русского права. Однако и Соборное уложение вскоре стало нуждаться в дополнениях, и дополнялось оно по разным поводам изрядным количеством частных актов различного характера. К началу XVIII в. в общественном сознании становится все более ясной потребность свести законодательство к единому системно организованному целому, облечь нормативные установки в законодательные формулы, освободиться от массы отдельных законов.

Необходимость кодификации российских законов была осознана во времена Петра I. Начало работы по кодификации законов было положено Указом 18 февраля 1700 г. <1>. Петр повелел свести воедино все акты, которые были изданы после Уложения 1649 г. Для этой цели была образована Палата об Уложении - первая в череде комиссий, создаваемых в разные годы на протяжении XVIII - начала XIX в., для составления сводного уложения и сбора всех новоуказанных статей и других узаконений. Также Петр I предлагал для исправления неудовлетворительного состояния российского законодательства

применять, например, приспособив к российским потребностям, шведское уложение, причем на "адаптацию" указанного акта к российским условиям отводился десятимесячный срок; неисполнение петровской воли грозило строгим взысканием <2>. Петр I укрепил самодержавие, определив, что "Император Всероссийский есть Монарх самодержавный и неограниченный". В руках царя сосредоточилась нераздельно законодательная, исполнительная и судебная власть. При Петре I абсолютизм в России сформировался как целостная система, которая в дальнейшем лишь совершенствовалась. Одновременно Петром проводились серьезные реформы по правовому оформлению российской государственности.

-----  
<1> Именной указ "О заседании в Государевых Палатах Боярам для учинения свода Уложения и всех указов, после того состоявшихся" // ПСЗ. Собр. I. Т. IV. 1700 - 1712. N 1765.

<2> Именной указ, данный Сенату "О начатии заседаний для слушания Уложения с 7 генваря 1720 года" // ПСЗ. Собр. 1. Т. V. 1713 - 1719. N 3463.

Особенностью петровского законодательства является ориентация на активное участие западного опыта, прежде всего на установление четко определенного законом правового порядка, ограничивавшего волю и произвол субъектов управления. Ведущим стал принцип законности, потеснивший господствовавшие до этого обычаи и традиции. Этот принцип получил дальнейшее закрепление и правовое обеспечение в подготовленном М.М. Сперанским и II Отделением Собственной Его Величества Канцелярии 15-томном Своде законов Российской империи, изданном в 1832 г. Манифестом 31 января 1833 г. Своду законов была дана законная сила, а на II Отделение Императорской Канцелярии возлагалась обязанность распределять последующие изменения и дополнения законодательства по соответствующим книгам свода так, чтобы не нарушать "единожды устроенный" "состав законов", так как Свод объединял законы, изданные до 1 января 1832 г., а действие свода законов начиналось 1 января 1835 г. <1>.

-----  
<1> Манифест "Об издании свода законов Российской империи" // ПСЗ. Собр. 2. Т. VIII. 1833. Отд. 1. N 5947.

Документом конституционного характера поныне считают Кондиции, или условия (пункты), предъявленные в 1730 г. Верховным тайным советом герцогине Курляндской Анне Иоанновне при приглашении ее на российский престол <1>. Согласно Кондициям власть ее существенно ограничивалась Верховным тайным советом. Анна Иоанновна первоначально подписала Кондиции (4 февраля 1730 г.), но тут же публично разорвала их, как только Верховный тайный совет не нашел общего языка с представителями дворянства. Манифест 28 февраля 1730 г. о вступлении на престол возвестил о "восприятии самодержавия" и не содержал никаких упоминаний о реформах государственного управления <2>.

-----  
<1> Конституционализм: исторический путь России к либеральной демократии: Сб. документов / Авт.-сост. А.В. Гоголевский, 2000. С. 56.

<2> См.: Конституционное право России. Основные законы, конституции и документы XVIII - XX веков: Хрестоматия / Сост. А.П. Угроватов. Новосибирск, 2000. С. 10 - 11.

Следующий этап в развитии идей ограничения власти монарха связан с правлением Екатерины II. Для Екатерины II именно областное управление стало той благодатной почвой, на которую она переносила идеи, заимствованные ею с Запада. Прежде всего Екатерина II ввела новое административно-территориальное деление. Так, вместо 20 территориально обширных губерний, на которые к этому времени была разделена Россия, территория страны делилась на 50 значительно меньших по размеру губерний. Губернии, в свою очередь, подразделялись на более мелкие единицы - уезды с населением в 20 - 30 тысяч человек <1>. Вводимое губернское деление основывалось на компромиссе двух тенденций - централизации и децентрализации управления, причем местным органам управления (самоуправления) предоставлялись весьма широкие полномочия и права.

-----  
<1> См.: Богословский М.М. Управление при Екатерине II // Три века. Россия от Смуты до нашего времени. М., 1902. С. 524.

В России переход от абсолютизма к конституционной форме правления начался значительно позже, чем в других европейских государствах, несмотря на многочисленные проекты конституционных преобразований, разработанные в XIX столетии представителями прогрессивной бюрократии и либерального дворянства. Реальная возможность преобразования абсолютной монархии в конституционную появилась только в 1904 - 1906 гг. под влиянием освободительного движения и Первой



русской революции. Именно в этот период появились предпосылки политико-правовой модернизации России. Отмена крепостного права и предоставление крестьянам личной свободы, окончательное отделение суда от администрации и закрепление в нормах права независимости судебной власти, создание органов городского и земского общественного управления свидетельствовали о постепенном изживании черт патримониальной монархии. Создание министерств, Комитета министров и Совета министров, главного законосовещательного органа - Государственного совета, издание Свода законов в результате проведенной кодификации и позитивная формулировка в нем принципа законности заложили в сфере государства и права институциональную основу будущего конституционализма.

Провозглашением Манифеста 17 октября 1905 г. не исчерпывается переход к конституционному строю. Государственная власть теперь стояла перед двумя основными задачами, решение которых только и могло обеспечить такой переход: достичь соглашения с умеренными элементами общества и подготовить основные законы конституционного характера, которые царь теперь обязался дать.

Идея конституции в России была воплощена в Основных государственных законах. Официально не именуясь конституцией, они фактически таковыми являлись: они закрепляли государственное устройство Российской империи, ее государственный язык, существо верховной власти, права и обязанности российских подданных, порядок законодательства, принципы организации и деятельности центральных государственных органов - Государственного Совета и Государственной Думы, Совета министров и министерств.

С формально-юридической точки зрения Государственная Дума и реорганизованный Государственный Совет в определенной степени отвечали основным критериям, предъявляемым к парламентским учреждениям. Государственный Совет и Государственная Дума обладали правом законодательной инициативы, ограничивали Императора в законодательной области, обладали достаточно широкими полномочиями в бюджетной сфере.

Своеобразие Основных законов 23 апреля 1906 г. заключалось в их юридической силе, по которой они отличались от всех других законов. Отличие состояло в том, что они могли быть пересмотрены "единственно" по почину государя в "Государственном Совете и Государственной Думе" (ст. 8) <1>. Такое положение, создавая известное юридическое затруднение для изменения Основных законов, по мнению Н.И. Лазаревского, вполне соответствовало "общей тенденции обеспечивать конституционным законам особую неприкосновенность, гарантировать их от постоянных перемен" <2>. Вместе с тем такая неприкосновенность Основных законов зависела исключительно от усмотрения одного лица - монарха. В связи с этим такая форма гарантии неизменности Основных законов в русском государствоведении была признана наименее удачной из всех, какие вообще известны конституционному праву.

-----  
<1> Свод законов Российской империи. СПб., 1906. Т. 1. Ч. 1: Основные государственные законы 23 апреля 1906 г. Ст. 8.

<2> Лазаревский Н.И. Лекции по русскому государственному праву. СПб., 1908. Т. 1. С. 111.

Основные государственные законы стали следующим шагом в сторону конституционной монархии и на деле оформили строй, вошедший в историю как конституционное самодержавие. Но своей главной задачи ни представительный орган, ни Основные государственные законы не выполнили. Они не ликвидировали конституционными средствами причины и условия, вызвавшие революцию 1905 - 1907 гг. Дума не нашла общего языка с царем по вопросам, кто должен формировать и перед кем должно быть ответственно правительство, а царь не смог в Думе найти поддержку и укрепить через нее те нити власти, которые связывали его с народом.

После свержения самодержавия в 1917 г. в России была ликвидирована стержневая, традиционная основа государственности и потребовалась продуктивная работа по формированию конституционного поля. Временное правительство, осознавая необходимость безотлагательного проведения конституционных реформ, активно готовило конституционные проекты, стремясь сохранить дореволюционную правовую традицию и юридическую практику. Постановлением от 26 июля 1917 г. на Юридическое совещание были возложены подготовительные и организационные работы, связанные с открытием Учредительного собрания. В октябре 1917 г. Совещанием был создан Проект закона об организации временной исполнительной власти при Учредительном Собрании, а также проект формы издания законов при Учредительном Собрании <1>. В этом Проекте прослеживается преемственная связь с Основными государственными законами Российской империи 1906 г.

-----  
<1> Учредительное Собрание. 1918 год: Стенограммы. М., 1991. С. 44.

После Октябрьской революции 1917 г. существенно меняется понимание смысла и предназначения конституции в жизни государства и общества, институционализируется и получает широкое распространение новое видение сущности Основного Закона страны. Ленинские установки в отношении конституции стали методологической базой для всей теории социалистической конституции

как особого исторического типа. Сущность советских конституций не была постоянной начиная от первой Конституции РСФСР 1918 г. и заканчивая Конституцией СССР 1977 г., но вместе с тем они сохраняли черты преемственности, свойственные именно всем социалистическим конституциям.

По сравнению с либеральными конституциями первая советская Конституция отразила и воплотила политическое развитие революционного авторитаризма. Суть его заключалась в том, что в целом она опиралась на широкую демократическую основу в отличие от цензовых монархических конституций XIX - начала XX в. Логика революционного авторитаризма исходила из принципа "благо народа - высший закон". Советские конституции закрепляли новую политическую реальность союза рабочих и крестьян в целях увеличения народного блага. В.И. Ленин подчеркивал, что советская конституция не выдумывается какой-нибудь комиссией и не списывается с других конституций, не составляется в кабинетах, а разрабатывается на основе опыта борьбы трудящихся и организации пролетарских масс, вырастает из хода развития классовой борьбы. Принципиальное отличие советского конституционализма заключалось в том, что советские конституции выполняли не функцию ограничения государственной власти, в отличие от либеральных конституций конца XVIII - начала XIX в., а функцию обоснования политической власти, не ограниченной законом и правом и опирающейся на революционную законность и революционную целесообразность.

Конституция РСФСР 1918 г. в дальнейшем использовалась в качестве эталона и образца для подражания, по которому выстраивалось конституционное законодательство сначала автономий, а затем СССР и союзных республик Союза ССР. Таким образом, она явилась фундаментом для развития советской модели конституционализма. Каждая последующая Конституция России закрепляла устои общественной и государственной организации и те изменения, которые происходили в общественном развитии ко времени ее принятия. При этом любая из них несла в себе новации, подтверждавшие определенное эволюционное движение.

Конституция РСФСР 1918 г. имела ярко выраженный классовый характер. Ее достоинством явилось то, что большевики не скрывали своих целей и социалистической перспективы, которой должны быть подчинены законодательная и другая правовая деятельность, работа государственных органов.

Основной гарантией осуществления советской демократии в понимании лидеров большевизма была диктатура пролетариата. Политическое значение диктатуры пролетариата сохранилось и в последующих советских конституциях, принятых после образования СССР. Положения о диктатуре пролетариата существовали в Конституциях СССР 1924 и 1936 гг., а также в конституциях союзных республик, в частности в Конституциях РСФСР 1925 и 1937 гг.. В процессе политической эволюции социальная основа диктатуры пролетариата постепенно расширялась. Во-первых, были ликвидированы социальные слои, возникающие вследствие свободы экономической деятельности, которая была запрещена в советском государстве. Во-вторых, через систему местных Советов простые слои населения были привлечены к участию в управлении государством под политическим контролем правящей партии большевиков. В-третьих, социальная политика советского государства способствовала росту благосостояния советских граждан, хотя партия оставалась главным интерпретатором того, что считалось "общим благом".

Конституция СССР 1936 г. принималась в ситуации, когда сформировался режим личной власти - как тоталитарный режим, построенный на жесткой централизации всех линий управления, строгой иерархии в системе государственных органов и негосударственных структур (чему благоприятствовало полное огосударствление экономики), беспрекословном выполнении указаний сверху, отсутствии любой возможности публичных критических оценок сложившихся политических отношений. Была заложена новая традиция - связывать в "народном сознании" конституцию с именем политического лидера страны: Конституцию СССР 1936 г. сразу стали называть "сталинской".

Последующее конституционное развитие в стране работало на воскрешение идеи верховенства закона. Закон все больше стал приобретать значение первичного регулятора общественных отношений. Это положение стало приоритетным в последующих Конституциях СССР 1977 г. и РСФСР 1978 г. В этот период формируется доктрина общенародного государства, которая нашла воплощение в нормах Конституции СССР 1977 г. и соответствующих конституций союзных республик. Данная доктрина включала в себя несколько элементов, отражавших как преемственность прежней доктрины диктатуры пролетариата, так и новизну понимания социальной деятельности государства и задач политического развития.

Применение конституционных норм, как и само право, понималось как явление политическое. Конституция служила формой выражения политики, инструментом ее формирования и реализации. Реализация конституционных норм прежде всего отражала динамизм политического руководства обществом, и в этом состояла специфика советского конституционализма.

## Выводы

Конституционное право - это система внутренне согласованных юридических норм, содержащихся

в конституциях, законах, указах президента и т.д. и регулирующих определенную группу общественных отношений, входящих в предмет правового регулирования.

Предмет конституционного права составляют общественные отношения, определяющие организационное и функциональное единство общества, основы конституционного строя России, основы правового статуса человека и гражданина, федеративное устройство. Нормы конституционного права охватывают своим регулированием все сферы жизнедеятельности общества, условно говоря, они осуществляют "межотраслевое" регулирование, между тем как нормы иных отраслей права воздействуют на общественные отношения только в какой-либо одной сфере социальной жизни. Они регулируют лишь "верхний срез" отношений в этих сферах. Спецификой конституционных правоотношений является их властный характер, что обусловлено прежде всего тем, что их непосредственными участниками являются государственно-властные субъекты. Они связаны с осуществлением верховного государственного управления. Особенности предмета конституционного права обнаруживаются в том, что наряду с совпадающими с иными отраслями права конституционно-правовыми нормами и институтами регулируются и специфические виды общественных отношений.

Специфика метода конституционно-правового регулирования состоит в том, что в отличие от всех иных отраслей права в конституционно-правовом регулировании императивный и диспозитивный методы являются равнозначными способами нормативно-правового воздействия.

Как наука конституционное право представляет собой совокупность различных теорий, учений, взглядов, гипотез по вопросам конституционного права, изложенных в книгах, статьях, научных докладах, как учебная дисциплина - это предмет преподавания в высшей школе.

Термин "конституция" в его современном значении предполагает базовый закон государства и общества. Наличие конституции - обязательный компонент современного государства.

Можно выделить шесть основных направлений в исследованиях понятия конституции: 1) формально-юридическое (или нормативистское) направление; 2) естественно-правовая (или договорно-правовая) теория конституции; 3) социологическая (или лассальянская) концепция конституции; 4) классово-волевая (или марксистско-ленинская) теория конституции; 5) институционалистское направление в исследованиях понятия конституции; 6) социально-генетическое направление, которое, на наш взгляд, наиболее верно отражает сущность конституции.

Сущность конституции состоит в легализации идеала правового государства, приоритета права над государством. Целью конституции является предупреждение монополизации власти, ее рассредоточение и наделение каждой из ветвей власти полномочиями, которые позволяют им осуществлять взаимный контроль друг за другом; сдерживать попытки органов (должностных лиц) смежных ветвей власти злоупотреблять своими полномочиями; пресекать попытки партнеров по власти к узурпации власти, присвоению всей полноты власти. В Конституции РФ 1993 г. провозглашается принцип народного суверенитета, а также закрепляются неотъемлемые права и свободы человека и гражданина.

Конституционно-правовая ответственность - это закрепленная конституционно-правовыми нормами обязанность субъекта конституционно-правовых отношений отвечать за несоответствие своего юридически значимого поведения тому, которое предписано ему диспозициями этих норм, обеспечиваемая возможностью применения уполномоченной инстанцией мер государственного (или приравненного к нему общественного) воздействия.

Российский конституционализм следует рассматривать как одну из своеобразных, исторически оригинальных конституционных моделей, которой наряду с чертами, общими для всех конституционных государств, присущ ряд самобытных черт, что связано с особенностями развития Российского государства и общества.

**Конституционализм - это система правовых идей, взглядов, традиций и институтов, определяющих государственный строй, закрепляющих отношения государственной власти и личности и выраженных в правовых нормах, обычаях и правовом сознании общества.**

**Сущность конституционализма выражается в общественном согласии по вопросам государственного и общественного строительства, которое выступает необходимым условием его прочности.**

Конституционализм должен учитывать культурно-организационный опыт в области устройства отношений государства и общества, граждан и политических структур. Это совокупность традиций, порожденных опытом различных исторических стадий. Этот опыт имеет огромное значение для уяснения основных исторических особенностей российского конституционализма, а также для объяснения многих проблем конституционного развития на современном этапе, для выработки перспектив развития конституционализма в России.

Исторические особенности российского конституционализма:

1. Традиции конституционализма в России и некоторые его элементы были заложены системой представительных учреждений Древней Руси (в частности, народным вече - сходом древнерусской

общины).

2. Договорные отношения играли особую роль при формировании российского конституционализма, так как были основой взаимодействия между властью и народом в Древней Руси, а договорное право рассматривалось как метод регулирования этих отношений.

3. Монархический характер власти в России и неразвитость структур гражданского общества привели в дальнейшем к формированию в России "октроированного" (т.е. дарованного монархом) конституционализма.

4. Российский конституционализм исторически позволял обеспечить реализацию идеи о сильной государственной власти.

5. Российский конституционализм не всегда исторически был обеспечен конституционными документами в виде конституции как нормативного акта, но всегда опирался на особый характер взаимоотношений между властью и обществом, представленных системой конституционных идей, конституционных институтов (учреждений), конституционных традиций.

Основные принципы современного российского конституционализма:

1. Закрепление в Конституции РФ принципа народовластия, выраженного через "формулу" суверенитета народа и понимание его как единственного источника власти.

2. Совершенствование системы гарантий и защиты конституционного строя в Конституции РФ с помощью как органов власти, так и развивающихся структур и институтов гражданского общества.

3. Принцип верховенства Конституции РФ, обеспеченный системой защиты конституционного строя и Конституции в целом.

4. Принцип обеспечения прав и свобод человека и гражданина и приоритет естественных прав человека.

5. Принцип разделения властей, закрепленный в Конституции РФ.

6. Принцип местного самоуправления.

7. Принцип федерализма.

8. Принцип ответственности исполнительной власти перед высшим законодательным органом государства.

Таким образом, давая характеристику российскому конституционализму, необходимо учитывать его исторические особенности и принципы. От того, насколько последовательно будут проводиться в жизнь конституционные принципы, зависит будущее Российского государства.

#### Контрольные вопросы

1. В чем особенности предмета конституционного права России?

2. Дайте определение конституционного права как отрасли права. Какое место конституционное право занимает в системе отраслей российского права?

3. Охарактеризуйте конституционно-правовые методы регулирования общественных отношений.

4. Назовите виды источников конституционного права России.

5. Какими признаками обладают конституционно-правовые нормы?

6. В чем заключается специфика структуры конституционно-правовых норм?

7. Назовите виды конституционно-правовых норм.

8. Что такое конституционно-правовой институт? Какие виды отраслевых институтов присущи конституционному праву?

9. Что такое конституция? Какую роль она играет в системе законодательства?

10. Назовите основные направления в исследовании понятия конституции. В чем заключается сущность каждого из них?

11. В чем состоят принципы и особенности российского конституционализма?

#### Литература

1. Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30 декабря 2008 г. N 6-ФКЗ и от 30 декабря 2008 г. N 7-ФКЗ) // Российская газета. 2009. 21 янв. N 7.

2. Авакьян С.А. Конституционное право России: Учебный курс: В 2 т. М., 2005. Т. 1, 2.

---

КонсультантПлюс: примечание.

Учебник Е.И. Козловой, О.Е. Кутафина "Конституционное право России" включен в информационный банк согласно публикации - Юристъ, 2004 (3-е издание, переработанное и дополненное).

---

3. Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России: Учебник. 4-е изд., перераб. и доп.

М., 2008.

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

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

## **Глава II. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ И ЗАКРЕПЛЕНИЕ ОСНОВ КОНСТИТУЦИОННОГО СТРОЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

### **§ 1. Понятие и принципы конституционного строя**

Принятие государством конституции само по себе означает, что оно берет на себя обязанность следовать конституционным порядкам. Однако в понятие "конституционный строй" включается не только формальное соблюдение конституции, но и надежная охрана государством прав и свобод человека и гражданина, а также подчинение государства праву. Понятие конституционного строя не сводится к факту существования конституции, а оно становится реальностью, если основной закон, т.е. конституция, соблюдается и если она демократична. Для того чтобы государство в полной мере подчинялось праву, это подчинение должно быть обеспечено определенными гарантиями, т.е. таким способом организации государства, который может быть охарактеризован понятием "конституционный строй".

Таким образом, конституционный строй - это форма или способ организации государства, обеспечивающие подчинение его праву и характеризующие его как конституционное государство. Ограничение государственной власти правом имеет одной из своих целей создание оптимальных условий для функционирования гражданского общества.

В годы советской власти в нашей стране понятие "гражданское общество" не использовалось. Это было обусловлено прежде всего тем, что "освобождение человечества" связывалось с уничтожением классовых различий и последующей ликвидацией различий между гражданским обществом и государством путем отмирания государства и соответственно права. Однако в процессе строительства социализма государство, рассматривавшееся как выразитель и гарант всеобщего интереса, практически полностью подчинило и поглотило гражданское общество, занимаясь решением всех вопросов.

Ранее предполагалось, что конституция должна устанавливать такие пределы государственной власти, которые исключали бы возможность ее вмешательства в сферу гражданского общества. Но в наше время, по мере развития общественных отношений, процесс саморегулирования в рамках гражданского общества настолько усложнился, что вмешательство государства в эту сферу иногда облегчает такое саморегулирование. Хотя задача конституции всякого демократического правового государства по-прежнему состоит в том, чтобы ограничивать государственное вмешательство в сферу общественного саморегулирования, чтобы это вмешательство не могло нанести вред институтам и механизмам саморегулирования гражданского общества. Кроме того, ставится задача о контроле над деятельностью органов государства со стороны институтов гражданского общества (формирование и деятельность общественных палат в России и ее регионах).

Современное конституционное государство иногда стремится к усилению своего вмешательства в дела гражданского общества. Дойдя до определенной степени такого вмешательства, которую фиксируют механизмы саморегулирования гражданского общества, оно активизирует свои правовые начала, сдерживающие данное вмешательство тем сильнее, чем дальше идет государственное регулирование.

Таким образом, в демократическом конституционном государстве гражданское общество функционирует одновременно и как управляемое государством, и как саморегулирующаяся система, а конституционное государство - как управляющая система, которая в то же время находится в зависимости от саморегулирующегося гражданского общества и его потребностей.

Конституционное государство возникло в Англии. Начиная с конца XVIII в. конституционные учреждения стали распространяться в Западной Европе и Америке, а впоследствии проникли в Восточную Европу и Азию.

Первая русская революция 1905 г. имела своим результатом провозглашение некоторых конституционных принципов в России. Новый шаг в этом направлении был сделан Февральской революцией 1917 г., а также Октябрьской революцией 1917 г.

В основу концепции конституционного строя Российской Федерации в действующей Конституции РФ положены гуманистические идеи, исходящие из незыблемости и неотчуждаемости прав и свобод человека и гражданина. В ней государство рассматривается как официальный представитель общества, правомочный решать только те вопросы, которые за ним закреплены Конституцией РФ. И хотя большинство этих идей не реализовано на практике, сам факт закрепления их в Конституции РФ 1993 г. играет важную положительную роль, так как указывает тот путь, следуя по которому Российская Федерация может стать подлинно конституционным демократическим правовым социальным государством.

Правовые нормы Конституции РФ закрепляют основные устои Российской Федерации - основы конституционного строя. Таким образом, под основами конституционного строя Российской Федерации понимают главные устои государства, его основные принципы, призванные придать Российской Федерации характер конституционного демократического правового государства.

В Конституции РФ содержится отдельная глава, посвященная основам конституционного строя Российской Федерации. В их число входят демократизм, выражающийся в народном суверенитете, разделении властей, признание местного самоуправления, а также правовой демократический социальный характер государства, воплощением которого и является конституционное государство. Его основу составляет признание государством человека, его прав и свобод высшей ценностью. Такой основой представляется и социальное рыночное хозяйство. К основам конституционного строя относятся также принципы федерализма, суверенности Российского государства и республиканская форма правления.

Каждый конституционный принцип существует не сам по себе, все они в совокупности конституируют Российское государство. Эти принципы могут дополнять и корректировать друг друга. Являясь основами российской государственности, они могут быть изменены только в особом порядке (ст. 16 Конституции РФ).

Закрепляя основы конституционного строя, Конституция РФ регулирует наиболее важные общественные отношения, характеризующие российскую государственность. Совокупность правовых норм, регулирующих эти отношения, образует конституционно-правовой институт "основы конституционного строя Российской Федерации".

Конституционная форма закрепления основ конституционного строя подчеркивает их юридическую значимость, обязательность для всех субъектов правоотношений. Благодаря конституционному закреплению в систему гарантий основ конституционного строя входят материальные, политические, социальные и правовые гарантии.

Закрепление тех или иных основ как формы организации государства в разной мере осуществлялось всеми российскими конституциями. Конституция РСФСР 1918 г. содержала нормы, касавшиеся основных устоев государственного строя РСФСР и получившие выражение в принципе полновластия трудящихся, единовластия и полновластия представительных органов трудящихся - Советов.

Принятие Конституции РСФСР 1918 г. положило начало практике конституционного закрепления основных принципов российского государственного строя. Изменения в Конституции РСФСР 1925 г. были связаны с образованием СССР и соответствующими социально-политическими изменениями.

Конституция РСФСР 1937 г. определила круг конституционных норм, закрепивших основные устои государственного строя (гл. I "Общественное устройство"). Тем самым был создан новый конституционно-правовой институт, регулирующий общественные отношения. Конституция РСФСР 1937 г. ввела новые понятия: "политическая основа" и "экономическая основа". Политическую основу РСФСР составляли Советы депутатов трудящихся (ст. 2), а экономическую основу - социалистическая система хозяйства и социалистическая собственность на орудия и средства производства (ст. 4). На этих принципах базировался российский государственный строй в тот период.

Конституция РСФСР 1978 г. усовершенствовала и расширила правовое закрепление основ государственного строя. Вместо названия "общественное устройство" было введено наименование "основы общественного строя и политики РСФСР". Тем самым Конституция РСФСР более точно определила целевое назначение норм этого института. Закрепив как основы общественного строя, так и основы политики РСФСР, Конституция выразила динамику развития общественного строя.

Изменения и дополнения, внесенные в Конституцию РСФСР 1978 г. 21 апреля 1992 г., ввели ряд новшеств в содержание конституционно-правового института, не изменив его структуру. Суть их заключалась в том, что были сформулированы важнейшие конституционные принципы, призванные на деле обеспечить конституционный характер государства. Указанные изменения лишь частично решили эту задачу. В полной мере она решена Конституцией РФ 1993 г. Однако закрепление в новой Конституции РФ основ конституционного строя отнюдь не означает, что тем самым автоматически обеспечивается конституционный характер Российского государства. Для решения поставленной задачи требуется реализация этих основ на практике, что требует усилий всех слоев общества.

В Конституции РФ 1993 г. содержится оптимальное соотношение конституционного строя и общественного идеала. Главной задачей правовой науки является поиск конкретных путей приближения к сбалансированному, гармоничному, целостному конституционному строю. В теории и на практике не следует путать конституционный строй с общественным идеалом.

Справедливую конституцию можно рассматривать как формализованный критерий саморазвития человека, общества, государства в их постоянном стремлении к общественному идеалу. Стремление к общественному идеалу - движущая сила социальной жизни, которая заставляет вести поиск наилучших способов ее переустройства.

Источник, цель и критерий всего многообразия форм стремления к идеалу - личность. Значение

человека предполагает свободу как необходимое выражение его нравственного существа: без свободы мы не мыслим личности. Но принцип личности рассматривается в двояком смысле - со стороны прав и со стороны обязанностей. В понятии личности берут свое начало как притязания ее на равенство и свободу, так и ее обязанность единства с другими. Таким образом, определение общественного идеала формулируется как принцип всеобщего объединения на началах равенства и свободы.

Государство предстает как конкретная форма, через которую совершается развитие абсолютного идеала и над которой стоит идеал высшей правды. Нельзя смешивать отдельные стороны проявления государства с самим идеалом. Когда идеалом общественного устройства объявляется народовластие, парламентаризм, то очевидно, что в этих случаях временные и конкретные средства осуществления абсолютного идеала принимаются за существо самого идеала.

Всякая форма государства складывается из трех структурных компонентов: формы правления, формы национально-государственного устройства и политического режима. Как указывается в ст. 1 Конституции РФ 1993 г., Россия представляет собой государство с республиканской формой правления, по разновидности - президентской.

Россия сохранила федеративную организацию государственной власти (ст. ст. 1, 3 - 5, 11 и др.). При этом в Конституции РФ 1993 г. провозглашается, что равноправными субъектами РФ являются республики, края, области, города федерального значения, автономная область, автономные округа (ст. 5 Конституции РФ). Федеративное устройство Российской Федерации основано на ее государственной целостности, единстве системы государственной власти, разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, равноправии и самоопределении народов. Помимо всего Российская Федерация призвана обеспечивать целостность и неприкосновенность своей территории.

Согласно ст. 1 Конституции РФ Россия есть демократическое правовое государство. Это выражается в том, что человек, его права и свободы объявляются высшей ценностью (ст. 2 Конституции РФ). Причем признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина - обязанность государства. Демократический характер Российского государства закрепляется в ст. 3 Конституции РФ, в соответствии с которой многонациональный народ Российской Федерации является носителем суверенитета и единственным источником власти. Принципиальное значение для существования демократического режима в Российской Федерации имеет принцип разделения властей (ст. 10 Конституции РФ). Данный принцип впервые был закреплён в Российской Федерации в Декларации о государственном суверенитете РСФСР, а позже введен в Конституцию РСФСР 1978 г. Но нарушение этого принципа привело к конституционному кризису 1993 г.

Разделение властей - это разделение полномочий государственных органов при сохранении конституционного принципа единства государственной власти. Если рассматривать принцип разделения властей более конкретно, то можно выразить его содержание в следующих положениях:

- законы обладают высшей юридической силой на всей территории государства и принимаются только законодательным органом;
- исполнительная власть занимается исполнением законов и ограниченным нормотворчеством по вопросам, не урегулированным законом;
- между исполнительной властью и законодательной властью необходимо установить баланс полномочий;
- судебные органы должны быть независимы;
- ни одна из ветвей власти не вмешивается в прерогативы другой;
- споры о компетенции решаются только судом;
- следует разработать правовые способы сдерживания каждой власти двумя другими ветвями власти.

## § 2. Конституционное полномочие в демократическом государстве

В соответствии с Конституцией РФ (ст. 1) Российская Федерация есть демократическое государство. Его демократизм находит выражение прежде всего в обеспечении народовластия; разделении власти на законодательную, исполнительную и судебную; идеологическом и политическом многообразии; местном самоуправлении.

В Конституции РФ указывается (ст. 3), что носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ. Это означает, что Россия провозглашается государством народовластия.

Народ с юридической точки зрения означает принадлежность данной группы населения, т.е. совокупности людей, ассоциированной в рамках единого государства, к соответствующему государству. Народ образует физический субстрат государства. В годы советской власти народ мог состоять лишь из

трудящихся либо включать в себя и те социальные слои, которые, не относясь по своему социальному положению к трудящимся, объективно участвовали в решении задач развития страны.

Власть представляет собой возможность распоряжаться или управлять кем-либо и чем-либо, подчинять своей воле других. Власть - явление социальное. С возникновением государства возникает и государственная власть, выступающая в качестве одного из существенных признаков государства. Государственная власть имеет в качестве своих основных элементов общую волю и силу, способную обеспечить подчинение ей всех членов общества.

Государственную власть характеризует суверенитет государства. Государственная власть осуществляется особым аппаратом. Государственный аппарат представляет собой совокупность государственных учреждений, через которые реализуются функции государства.

Помимо государственной власти существует другая форма власти народа - местное самоуправление. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти.

Признание народа в качестве верховного носителя всей власти является выражением народного суверенитета. Народный суверенитет означает, что народ осуществляет власть самостоятельно, независимо от каких бы то ни было социальных сил, использует ее в своих собственных интересах.

Таким образом, народовластие - это принадлежность всей власти народу, а также свободное осуществление народом этой власти в полном соответствии с его суверенной волей и коренными интересами.

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

Представительная демократия - это 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 - это форма непосредственного волеизъявления народа или каких-либо групп населения. "Высшим непосредственным выражением власти народа, - указывается в Конституции РФ (ст. 3), - являются референдум и свободные выборы".

Референдум Российской Федерации (всероссийский референдум) - это всенародное голосование по наиболее важным вопросам государственной и общественной жизни страны. Решения, принятые всероссийским референдумом, обладают высшей юридической силой, в каком-либо утверждении не нуждаются и обязательны для применения на всей территории Российской Федерации. Помимо всероссийских референдумов могут проводиться республиканские, региональные и местные референдумы по наиболее важным вопросам жизни региона.

Одним из основополагающих принципов демократической организации государства является принцип разделения властей. Сущность принципа разделения властей сводится к тому, что для обеспечения свободы граждан различные функции государственной власти (законодательная, исполнительная и судебная) должны осуществляться различными органами, независимыми друг от друга и сдерживающими друг друга. Выше мы уже рассматривали содержание принципа разделения властей.

В годы советской власти в России принцип разделения властей был отвергнут как чуждый и неприемлемый. Создание государства нового типа связывалось с уничтожением буржуазного парламентаризма и строительством новых социалистических органов народного представительства, одним из принципов которого является соединение законодательства с управлением. Такими органами были признаны Советы. Все другие государственные органы признавались подконтрольными и подотчетными Советам.

Впервые в Российской Федерации принцип разделения властей был провозглашен в Декларации о государственном суверенитете Российской Советской Федеративной Социалистической Республики от 12 июня 1990 г., в которой разделение законодательной, исполнительной и судебной власти объявлялось важнейшим принципом функционирования РСФСР как правового государства.

В апреле 1992 г. этот принцип был внесен в Конституцию РФ в качестве одной из незыблемых основ конституционного строя России (ст. 3).

Разделение властей - один из основных принципов действующей Конституции РФ 1993 г. (ст. 10). Согласно Конституции РФ разделение властей означает не только рассредоточение, распределение власти, но и реальное взаимное уравнивание трех ветвей власти, при котором ни одна из них не сможет ущемить или подчинить себе другие ветви власти.

Для того чтобы обеспечить реализацию принципа разделения властей, Конституция РФ (ст. 5) предусматривает соединение принципа разделения властей с принципом разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией, составляющими ее республиками, краями, областями, автономными округами и местным самоуправлением.

В современных условиях принцип разделения властей имеет особое значение. Он нацелен на то, чтобы предотвратить возвышение одной ветви власти над другими, и предусматривает "систему



сдержек и противовесов", направленную на то, чтобы свести к минимуму возможные ошибки в управлении. Принцип разделения властей призван обеспечить рационализацию и оптимизацию деятельности государства, всех его структур и на этой основе обеспечить повышение эффективности всего механизма управления государственными делами.

### § 3. Правовое государство. Верховенство права и его реализация

В соответствии с Конституцией РФ (ст. 1) Российская Федерация является правовым государством. Сущность идеи правового государства - его последовательный демократизм, утверждение суверенитета народа как источника власти, подчинение государства гражданскому обществу. Правовым считается такое государство, которое признает разделение властей, независимость суда, законность управления, правовую защиту граждан от нарушения их прав государственной властью и необходимость возмещения ущерба, нанесенного гражданам публичным учреждением. Главное в идее правового государства - это связанность государства правом, гарантированная предсказуемость и надежность его действий, подчинение государства праву.

Правовое государство характеризуется прежде всего тем, что оно само ограничивает себя действующими в нем правовыми нормами, которым обязаны подчиняться все без исключения государственные органы, должностные лица, общественные объединения и граждане. Его важнейшим принципом является верховенство права.

Верховенство права означает в первую очередь верховенство закона, выражающееся в том, что главные, основополагающие общественные отношения во всех сферах общественной жизни регулируются законами. Верховенство закона подразумевает также его всеобщность. И наконец, верховенство закона означает утверждение его господства, т.е. такого положения, когда выраженные в законе начала и устои общества должны остаться непоколебимыми, а все субъекты общественной жизни, без исключения, должны подчиняться его нормам (ст. 15 Конституции РФ).

В правовом государстве должны соблюдаться все правовые нормы. Важно, чтобы сами эти нормы в полной мере отвечали воле и интересам народа. Добиться этого можно только в случае, если эти нормы будут соответствовать законам - ГОСТам, принятым законодательным органом. Законы обладают наибольшей юридической силой по отношению к нормативным актам всех иных органов государства и составляют основу всей системы права. При помощи закона вводятся в жизнь нормы, выражающие народовластие. Закон является также гарантом демократии. Важно и то, что с помощью закона создается возможность обеспечить необходимый порядок в практической реализации демократических инструментов и прав человека. Только через закон, посредством совершенного законодательного регулирования, может быть обеспечен высокий юридический статус человека. Следовательно, вся система законодательных мероприятий имеет исключительное значение для обеспечения высокого юридического статуса человека и гражданина.

Правовое государство - это в первую очередь конституционное государство, которое и является практическим воплощением идеи правового государства. Конституция является центром правовой системы. На ее базе строится механизм законности в правовом государстве. Конституция РФ имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории Российской Федерации. Законы и иные правовые акты, применяемые в Российской Федерации, не должны противоречить Конституции РФ (ст. 15).

Являясь полноправным членом мирового сообщества, Российская Федерация признает составной частью своей правовой системы общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации. Поэтому если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора.

Согласно Конституции РФ все нормативные правовые акты, издаваемые в Российской Федерации, не должны противоречить Конституции РФ и законам. Серьезным препятствием на пути утверждения верховенства закона становятся издержки ведомственного, регионального и местного нормотворчества, зачастую противоречащие закону и нередко лишаящие граждан тех прав, которые им предоставляются законодательством.

В нашем обществе пренебрежительное отношение к закону складывалось долгие годы. Формально провозглашенный принцип обязательности закона корректировался целой системой исключений из правил, зависящих от занимаемой должности, разного рода заслуг и т.п. Особого внимания в связи с этим заслуживает проблема соотношения закона и так называемой целесообразности. Суть этой проблемы состоит в том, что некоторые руководители присвоили себе право, исходя из собственных представлений об интересах страны, решать вопрос о том, стоит ли им исполнять тот или иной закон. Закон и целесообразность совпадают не всегда. Однако обход закона под предлогом общественной целесообразности недопустим даже и в том случае, когда закон действительно плох или устарел. Закон

может быть отменен или изменен только уполномоченным на то государственным органом.

Господство закона - неотъемлемый признак правового государства. Господство закона не означает его всеисилие, не предполагает, что право в нашем обществе может служить панацеей от всех наших бед.

Важнейшей предпосылкой формирования правового государства и характерной его чертой является наличие целостной системы законодательства, охватывающей все сферы общества. В демократическом государстве норма права должна быть равна для всех граждан. Поэтому подлинно правовым может быть лишь такое государство, в котором обеспечено равенство всех его граждан перед законом.

По Конституции РФ (ст. 19) в Российской Федерации все равны перед законом и судом. Государство гарантирует равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от пола, расы, национальности, языка, социального происхождения, имущественного и должностного положения, а также других обстоятельств. Запрещаются любые формы ограничения прав граждан по признакам социальной, расовой, национальной или религиозной принадлежности. Мужчины и женщины имеют равные права и свободы. Грубым нарушением равноправия граждан являются установление ничем не оправданных привилегий для отдельных граждан, введение номенклатурных должностей, на которые не распространяются общие правила приема на работу и увольнения, давление лиц, пользующихся служебным положением, на правоохранительные органы для обеспечения таких решений этих органов, которые устраивали бы их подопечных, и т.п.

Иначе говоря, функционирование правового государства предполагает исключение возможности сохранения и воспроизводства в будущем всех форм социально неоправданного, несправедливого правового неравенства, последовательное внедрение в жизнь принципов социальной справедливости.

Социальная справедливость - это обеспечение прав человека. В распределительных отношениях должно господствовать соответствие между действием гражданина, его трудовым вкладом и их оценкой обществом.

В нашей стране при характеристике взаимоотношений государства с гражданами многие годы было принято подчеркивать их ответственность перед государством, рассматривать права и свободы граждан как своеобразный дар государства гражданам, за который они ему должны быть благодарны. Однако в правовом государстве ответственность не может носить односторонний характер.

Для правового государства характерны такие регулируемые законом взаимоотношения с гражданами, при которых государство, его органы, учреждения и должностные лица служат всему обществу. Правовое государство мыслится как инструмент для эффективной реализации интересов человека и гражданина. Цель правовой государственности - служение потребностям человека и общества. Отсюда - приоритет человека в отношениях между личностью и государством.

Правовое государство предстает как сочетание субъективных прав гражданина и объективного порядка государственной деятельности. Для формулирования такого рода взаимоотношений требуется прежде всего знание и понимание гражданами своих прав и обязанностей, умение пользоваться этими правами не только в своих, но и в общественных интересах. Все законы должны быть опубликованы.

"Законы подлежат официальному опубликованию, - указывается в Конституции РФ (ст. 15). - 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".

Одной из важных характерных черт правового государства, связанных с его взаимоотношением с гражданами, является наличие развернутых юридических процедур, рассчитанных на любые ситуации, с которыми могут столкнуться граждане.

Провозглашенная Конституцией РФ правовым государством Российская Федерация на деле таким государством пока не является. В ней все еще не обеспечено верховенство закона. Наоборот, делаются попытки объявить "полноценной правовой базой для возникновения, прекращения и изменения общественных отношений" указы Президента РФ, подзаконный характер которых объявляется неочевидным.

Построение в России правового государства потребует больших усилий со стороны и государства, и всех его граждан в деле преодоления всех этих трудностей и недостатков.

#### § 4. Конституционные основы экономической системы Российской Федерации

Экономическую основу конституционного строя Российской Федерации составляет находящееся в стадии становления социальное рыночное хозяйство, в рамках которого производство и распределение товаров и благ осуществляется посредством рыночных отношений. Участниками их выступают частные субъекты хозяйствования, которые находятся между собой в отношениях конкуренции. Российская Федерация поддерживает эту конкуренцию, принимает меры к предотвращению монопольных

привилегий и осуществляет соответствующий контроль.

"В Российской Федерации, - указывается в Конституции РФ (ст. 8), - гарантируется единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансов, поддержка конкуренции, свобода экономической деятельности". В Российской Федерации также действует Закон РСФСР от 22 марта 1991 г. N 948-1 "О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках". Он определяет организационные и правовые основы предупреждения, ограничения и пресечения монопольной деятельности и недобросовестной конкуренции, будучи направленным на создание условий, способствующих созданию и эффективному функционированию товарных рынков.

Запрещаются действия хозяйствующего субъекта, занимающего доминирующее положение, которые имеют своим результатом существенное ограничение конкуренции или ущемление интересов других хозяйствующих субъектов или граждан, в том числе такие действия, как изъятие товаров из обращения с целью создания или поддержания их дефицита на рынке или повышения цен; включение в договор дискриминирующих условий, ставящих конкурента в неравное положение по сравнению с другими хозяйствующими субъектами; создание препятствий для доступа на рынок другим хозяйствующим субъектам; нарушение установленного нормативными правовыми актами порядка ценообразования и т.д. Также запрещаются соглашения конкурирующих хозяйствующих субъектов, занимающих в совокупности доминирующее положение на рынке, направленные на существенное ограничение конкуренции: повышение, снижение или поддержание цен на аукционах и торгах; раздел рынка по территориальному принципу, объему продаж или закупок, ассортименту реализуемых товаров, кругу продавцов или покупателей. Органы власти не должны принимать акты и совершать действия, ограничивающие самостоятельность хозяйствующих субъектов, создающие дискриминирующие или, напротив, благоприятствующие условия для деятельности отдельных хозяйствующих субъектов.

В Российской Федерации введен предварительный государственный контроль за созданием, слиянием и присоединением союзов, ассоциаций, концернов и других объединений предприятий, а также преобразованием органов управления и хозяйствующих субъектов в такие объединения. Закон предусматривает также государственный контроль за соблюдением антимонопольного законодательства при приобретении акций, паев, долей, участие в уставном капитале хозяйствующих субъектов.

Создавая социальное рыночное хозяйство, Российская Федерация стремится к тому, чтобы обеспечивать свободу экономической деятельности, предпринимательства и труда, чтобы регулирование государством хозяйственной жизни осуществлялось в интересах человека и общества.

Вместе с тем государство в различных формах несет ответственность за наиболее важные стороны организации производства и распределения в стране в целом. Речь идет в первую очередь о надежности снабжения населения всем необходимым: о гарантиях роста производства и обеспечения участия в производстве и распределении всех работоспособных лиц; о смягчении последствий нестабильности в экономике; о снятии внутреннего напряжения в регионах и между отдельными сферами жизни и группами людей.

Для экономической системы Российской Федерации характерно многообразие форм собственности. Правовое регулирование отношений собственности осуществляется посредством различных правовых норм, центральное место среди которых принадлежит конституционным нормам - основе правового регулирования отношений собственности. Конституция РФ (ст. 8) исходит из того, что экономической системе Российской Федерации присуща собственность в ее различных формах - частной, государственной, муниципальной и др. В Конституции РФ также устанавливается (ст. 9), что земля и другие природные ресурсы могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности. Они используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории. В Конституции РФ указывается (ст. 36), что иметь землю в частной собственности вправе граждане и их объединения. 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.

Конституция РФ устанавливает (ст. 35), что в Российской Федерации каждый вправе иметь имущество в собственности, пользоваться и распоряжаться им как единолично, так и совместно с другими лицами. Никто не может быть лишен своего имущества иначе, как по решению суда. Принудительное отчуждение имущества для государственных нужд может быть произведено только при условии предварительного и равноценного возмещения.

Отношения собственности, не предусмотренные Конституцией РФ, регулируются Гражданским кодексом РФ и иными законодательными актами Российской Федерации, а также законодательными актами республик в составе Российской Федерации, краев, областей, городов, автономных округов, изданными в пределах их полномочий.

## § 5. Конституционные основы социальной системы

## Российской Федерации

Согласно Конституции РФ (ст. 7) Российская Федерация провозглашается социальным государством, главной задачей которого является достижение такого общественного прогресса, который основывается на закрепленных правом принципах социального равенства, всеобщей солидарности и взаимной ответственности. Социальное государство призвано помогать слабым, стремиться влиять на распределение экономических благ в целях обеспечения каждому гражданину достойного человека существования.

Социальное государство стремится обеспечить каждому гражданину достойный человек прожиточный минимум. При этом оно исходит из того, что каждый взрослый должен иметь возможность зарабатывать на себя и на содержание своей семьи. Вмешательство государства необходимо лишь тогда, когда такая возможность по разным причинам не может быть реализована. Возможность человека зарабатывать предполагает прежде всего наличие работы. Социальное государство предусматривает существование права на труд. В Конституции РФ содержится лишь право (ст. 37) "свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию". Такое положение обеспечивает свободу труда, но ставит под сомнение возможность каждого человека получать трудовой доход. Однако в Конституции РФ есть право на защиту от безработицы (ст. 37).

Личная ответственность каждого за его собственное благополучие неразрывно связана с семьей. Семья - важнейший компонент общества, связывающий его с государством. Социальный потенциал семьи - это ее возможный вклад в жизнедеятельность и развитие гражданского общества, ее роль в решении стоящих перед ним задач. Семья находится под защитой гражданского общества и государства как в правовом, так и в социальном плане. Поэтому социальное государство несет особую ответственность за доступность для таких семей жизненно важных благ.

Одной из важнейших целей социального государства является обеспечение социального равенства, стремление к уничтожению социального неравенства. Разновидностью социального неравенства является неравенство, связанное с положением, приводящим к утрате средств к существованию из-за болезни, старости и т.д., а также к особому рода расходам (похороны, утрата имущества в результате пожара и других стихийных бедствий). Средством социального государства, противостоящим этим превращениям судьбы, становится социальное обеспечение.

Демократическое социальное государство стремится к равенству граждан на основе роста благосостояния.

Социальная политика представляет собой часть общей политики государства. Она направлена на регулирование отношений между социальными группами, между обществом в целом и его членами, связанных с изменениями в социальной структуре общества, ростом благосостояния граждан. Демократическое преобразование российского общества заключается в переустройстве условий и образа жизни людей и в коренном изменении социальной структуры, в ходе которого должно быть преодолено резкое имущественное расслоение общества. Этим и определяется содержание социальной политики Российской Федерации на всех этапах ее преобразования. Главная задача социальной политики Российской Федерации - это достижение благосостояния человека и общества, обеспечение равных и справедливых возможностей для развития человека и гражданина.

Важнейшая задача социального развития российского общества определяет главные направления социальной политики Российской Федерации, реализация которых на практике обеспечит создание основных элементов социальной государственности в Российской Федерации. В их число входят: охрана труда и здоровья людей; установление гарантированного минимального размера оплаты труда; обеспечение государственной поддержки семьи, инвалидов и пожилых людей; развитие системы социальных пособий и иных гарантий социальной защиты. В демократическом обществе труд не может быть принудительным. Российская Федерация стремится к созданию условий для полной занятости населения. В этих целях государственная политика направлена на обеспечение равных возможностей всем гражданам независимо от национальности, пола, возраста, социального положения; поддержку трудовой и предпринимательской инициативы граждан; обеспечение социальной защиты в сфере занятости, включая социальное обеспечение. Государство уделяет внимание созданию здоровых и безопасных условий труда, обеспечивает введение для лиц, занятых в отраслях с тяжелыми, опасными или вредными условиями труда, дополнительных льгот.

Наряду с охраной труда, важной составной частью социальной политики считается охрана здоровья граждан. В Российской Федерации финансируются федеральные программы охраны и укрепления здоровья населения, принимаются меры по развитию государственной, муниципальной, частной систем здравоохранения, развитию физической культуры и спорта.

Ответственность государства за предоставление гражданину прожиточного минимума наступает лишь в том случае, когда потребности работающего человека не могут быть удовлетворены надлежащим образом. Одним из средств удовлетворения этих потребностей является установление гарантированного минимального размера оплаты труда. Этот размер зависит от экономических

возможностей общества и не всегда соответствует той цели, для достижения которой он установлен.

Брак в Российской Федерации основывается на добровольном согласии и равноправии супругов. Однако свобода брака требует ответственного отношения к нему и его последствиям. Все это определяет особую заботу государства о содержании и воспитании детей. На родителях лежит обязанность содержать и воспитывать своих детей до совершеннолетия. При этом труд по воспитанию детей приравнивается ко всякому другому труду, является основой для достойного социального обеспечения. Поскольку семья основывается на взаимных обязанностях ее членов, трудоспособные дети должны заботиться о своих нетрудоспособных родителях.

В условиях равенства всех граждан в Российской Федерации дети пользуются равной правовой и социальной защитой вне зависимости от социального происхождения и гражданского состояния родителей. Вместе с тем дети как граждане Российской Федерации пользуются от рождения некоторыми основными правами и свободами человека. Заботу о детях-сиротах и детях, лишенных родительского попечения, берут на себя государство и общество. Государство и общество обеспечивают содержание, воспитание и образование детей-сирот и детей, лишенных родительского попечения.

Государство проявляет заботу также об инвалидах и пожилых гражданах. Оно развивает систему специальных предприятий для работы инвалидов, обеспечивает инвалидов специальными средствами передвижения, протезами. Государство развивает систему социальных льгот, установленных для участников Великой Отечественной войны и лиц, к ним приравненных, расширяет сеть домов-интернатов для престарелых и инвалидов, повышает уровень их социально-бытового обслуживания.

Социальные службы - это учреждения, предоставляющие гражданам социальные услуги. В широком смысле слова такие услуги охватывают всю социальную сферу общественной жизни, в которую входят вопросы оплаты и условий труда, занятости, обеспечения потребности в товарах и услугах, жилищных условий, охраны здоровья населения, образования, культуры и т.д. В узком смысле слова такими службами являются специальные службы социального обеспечения и социальной защиты. Российское государство заботится о развитии всех этих служб. Малоимущим гражданам, нуждающимся в жилье, оно предоставляется бесплатно или за доступную плату из государственных, муниципальных и других жилищных фондов в соответствии с установленными нормами.

Развивается сеть государственных и муниципальных учреждений здравоохранения. Российская Федерация гарантирует общедоступность и бесплатность дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования в государственных или муниципальных образовательных учреждениях и на предприятиях. Российская Федерация имеет широкую сеть учреждений социального обеспечения и социальной защиты, обеспечивающих проведение социальной политики государства в сфере поддержки инвалидов и пожилых граждан, пенсионного обеспечения и т.д.

Развитие государственной системы социального обеспечения определяется ростом расходов государства на пенсионное обеспечение, обусловленным увеличением численности и доли людей, имеющих право на получение пенсий и пособий, а также инфляционными явлениями.

Задачи проводимой в стране экономической реформы состоят в том, чтобы создать механизмы рыночного хозяйства и, опираясь на них, найти новые формы социальной защиты граждан в изменившихся условиях. Однако эти задачи решаются медленно и во многих отношениях неудовлетворительно. В результате не снижается острота проблемы бедности, которая все больше перерастает в проблему нищеты. В стране наблюдается последовательное усиление расслоения населения по доходам и материальному обеспечению. Из-за полного отсутствия социальной ориентации экономической реформы сложилась ситуация, когда цены товаров близки к мировым, а цена труда намного ниже мирового уровня. В этих условиях о социальном государстве появится возможность говорить сколько-нибудь реально только тогда, когда Российская Федерация добьется фактического продвижения по всем этим направлениям, когда будут реализованы конституционные нормы, определяющие социально-экономические права человека и гражданина в России.

#### § 6. Конституционное закрепление принципов политического плюрализма и многопартийности

Многопартийность - это основа парламентской демократии; идеологический и политический плюрализм - неотъемлемая черта любого демократического общества. Многопартийная система - один из институтов современного общества, без которого невозможна представительная демократия. Партии, ориентирующиеся на работу в представительных органах власти, называются парламентскими, выступают составной частью механизма народовластия; эти их функции закреплены в Конституции РФ или в иных законодательных актах. Государство обязано гарантировать равенство политических партий в борьбе за власть независимо от их численности и влияния, а политические партии должны добиваться осуществления программных целей только на основе закона, нести ответственность за свою политическую деятельность, а также за политическую деятельность своих органов, руководителей и

должностных лиц. Участие политических партий в парламентском процессе разнообразно. Преимущественно через партии формируется депутатский корпус парламента. Депутатские партийные фракции в парламенте участвуют в прениях, отстаивают или объясняют свой политический курс.

В каждом демократическом государстве партийная система формируется под воздействием разнообразных факторов - социальных, национальных, религиозных, исторических и др. Весь спектр политических партий можно разделить на две большие группы: правые и левые.

Возникновение многопартийности в нашей стране связано с массовым образованием в 1986 - 1988 гг. так называемых неформальных объединений и политических клубов. В конце 1987 - середине 1988 г. стали создаваться "народные фронты" в поддержку перестройки, союзы, демократические движения, ставившие своей целью повышение эффективности проводимых реформ. Эти массовые движения быстро политизировались. В 1989 г. начинают формироваться политические партии со своими программными целями и задачами. Супермонополия КПСС в вопросах общественно-политического и социально-экономического развития была разрушена.

В России период становления и укрепления политических партий пока не завершился. Большинство из них не пользуется широкой поддержкой населения. Объясняется это в первую очередь неразвитостью российского гражданского общества. Формирование многопартийной системы в России продлится еще не один год.

Важным правом, имеющим тесное отношение к участию граждан в управлении делами государства, является закрепляемое за каждым гражданином право на объединение, включая право создавать профсоюзы для защиты своих интересов. Это право дает гражданам возможность использовать в указанных целях различные формы совместной организованной общественной деятельности, объединять свои усилия для осуществления тех или иных задач.

Общественные объединения способствуют развитию политической активности и самостоятельности граждан. Принятие или вступление гражданина в члены общественной организации или объединения осуществляется на добровольных началах, в соответствии с условиями, записанными в ее уставе. Никто не может быть принужден к вступлению в какое-либо объединение или пребыванию в нем.

Свобода деятельности общественных объединений гарантируется. Порядок их образования, регистрации уставов устанавливается законодательством. Право на объединение граждан закрепляли все советские конституции, а Конституция СССР 1977 г. определяла роль общественных организаций как важной составной части политической системы; однако законодательная регламентация порядка их образования не осуществлялась вплоть до начала 90-х годов XX в.

Важной вехой в развитии системы общественных объединений явились отмена ст. 6 Конституции СССР и признание принципа многопартийности. В Законе СССР от 9 октября 1990 г. N 1708-1 "Об общественных объединениях" <1> содержалось определение общественного объединения, устанавливались порядок создания, регистрации, цели, принципы деятельности, права и основания ликвидации объединений.

-----  
<1> Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. N 21. Ст. 1930.

В Российской Федерации было принято Постановление Верховного Совета РСФСР от 18 декабря 1991 г. N 2057-1 "О регистрации общественных объединений в РСФСР и регистрационном сборе", в соответствии с которым законодательство СССР об общественных объединениях применялось в Российской Федерации постольку, поскольку оно не противоречило законодательству Российской Федерации и общепринятым нормам международного права. На основе действующего на территории Российской Федерации законодательства и практики его применения Приказом Министерства юстиции Российской Федерации от 16 сентября 1994 г. N 19-47-94-94 были утверждены Временные правила регистрации уставов политических партий и иных общественных объединений в Министерстве юстиции Российской Федерации.

14 апреля 1995 г. Государственной Думой был принят Федеральный закон от 19 мая 1995 г. N 82-ФЗ "Об общественных объединениях". В соответствии с ним названный выше Закон СССР был признан недействующим. Первый российский Закон об общественных объединениях определяет общие начала, касающиеся всех видов общественных объединений. Вместе с тем Закон предусматривает и наличие других законов об отдельных видах общественных объединений (в частности, о политических партиях, профсоюзах, благотворительных организациях и др.). Закрепляется право граждан создавать по своему выбору общественные объединения без предварительного разрешения органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Статья 5 Закона формулирует понятие общественного объединения - добровольного, самоуправляемого, некоммерческого формирования, созданного по инициативе граждан, объединившихся на основе общности интересов для реализации общих целей, указанных в уставе общественного объединения. Учредителями общественного объединения являются физические и

юридические лица, созвавшие съезд (конференцию) или общее собрание, на котором принимается устав общественного объединения, формируются его руководящие и контрольно-ревизионные органы.

Государственная регистрация общественного объединения не обязательна, но необходима для приобретения права юридического лица. Органы государственной власти и органы местного самоуправления не могут выступать в качестве учредителей общественного объединения, поскольку взаимоотношения государства и общественных объединений строятся на основе взаимного невмешательства в их деятельность.

Физические и юридические лица могут иметь статус члена или участника общественного объединения. Основное различие между ними состоит в том, что членство оформляется соответствующими индивидуальными заявлениями или аргументами. Для участника общественного объединения такое условие в качестве обязательного не предусматривается. Учредителями, членами и участниками общественных объединений могут быть граждане, достигшие возраста 18 лет. Членами и участниками молодежных общественных объединений могут быть лица, достигшие возраста 14 лет, а детских объединений - 10 лет. Учредителями, членами и участниками общественных объединений могут быть иностранные граждане и лица без гражданства, за исключением случаев, установленных федеральными законами или международными договорами.

Закон предусматривает пять различных организационно-правовых форм функционирования общественных объединений: общественная организация; общественное движение; общественный фонд; общественное учреждение; орган общественной самодеятельности.

Отличительной чертой общественной организации является наличие членства. Во всех других формах оно не предусмотрено и субъекты, составляющие эти организационно-правовые формы, именуются участниками.

В наиболее общей форме Закон определяет цели создания общественных организаций. Ими является совместная деятельность для защиты общих интересов и достижения уставных целей объединившихся граждан.

Общественное движение - это массовое общественное объединение, преследующее социальные, политические и иные общественно полезные цели, поддерживаемые его участниками. Целью общественного фонда является формирование имущества на основе добровольных взносов, иных не запрещенных законом поступлений и использование его на общественно полезные цели. Общественное учреждение имеет целью оказание конкретного вида услуг, отвечающих интересам участников. Цель органа общественной самодеятельности - это совместное решение социальных проблем, возникающих у граждан по месту жительства, работы или учебы, направленное на удовлетворение потребностей неограниченного круга лиц, чьи интересы связаны с достижением уставных целей и реализацией программ органа общественной самодеятельности по месту его создания.

По территориальному признаку общественные объединения подразделяются на общероссийские, межрегиональные, региональные и местные. Общероссийским объединением считается такое, которое осуществляет свою деятельность на территории более половины субъектов Федерации и имеет там свои структурные подразделения. Межрегиональным признается общественное объединение, в котором эти условия обеспечиваются на территории менее половины субъектов Федерации, региональное действует на территории одного субъекта Федерации, а местное - в пределах территории органа местного самоуправления.

В соответствии с Конституцией РФ 1993 г. 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. Отказ в регистрации общественного объединения по мотивам нецелесообразности не допускается. Отказ должен быть дан в письменной форме, с указанием конкретных положений законодательства, послуживших его мотивом.

Общественным объединениям обеспечиваются возможности участия в выработке решений органов государственной власти и органов местного самоуправления в порядке и объеме, которые предусмотрены законодательством.

Свобода деятельности общественных объединений не может быть абсолютной. На них в полной мере распространяется обязанность соблюдать Конституцию и законодательство Российской Федерации. Контроль за соответствием их деятельности уставным целям осуществляет орган, регистрирующий общественные объединения. Финансовые органы контролируют источники доходов общественных объединений, размеры получаемых ими средств и уплату налогов. За нарушение Конституции РФ и иного законодательства, за действия, противоречащие уставам, закон предусматривает ответственность в виде приостановления деятельности общественного объединения, а также его ликвидации. Решения об этом принимаются судебными органами.

Ликвидация общественного объединения означает запрет на его деятельность независимо от его государственной регистрации. Ликвидация общественного объединения осуществляется на основании

решения суда, в случаях нарушения требований Конституции РФ и закона о запрете создания общественных объединений определенного направления деятельности (ст. 13 Конституции РФ и ст. 16 Федерального закона "Об общественных объединениях"); виновного нарушения действиями общественного объединения прав и свобод граждан; неоднократных или грубых нарушений законов или иных правовых актов либо при систематическом осуществлении общественным объединением деятельности, противоречащей его уставным целям.

В 2012 г. был принят новый Федеральный закон о политических партиях, который заложил основы для обеспечения подлинной многопартийности в Российской Федерации.

## § 7. Российская Федерация - светское государство. Правовое обеспечение свободы совести

В ст. 14 Конституции РФ указывается, что Российская Федерация является светским государством. Светским считается такое государство, в котором не существует официальной, государственной религии и ни одно из вероучений не признается обязательным или предпочтительным. Религия, ее каноны и догматы, а также религиозные объединения, существующие в таком государстве, не вправе оказывать влияние на государственный строй, деятельность государственных органов и их должностных лиц, на систему государственного образования и другие сферы деятельности государства. Светский характер государства обеспечивается, как правило, отделением церкви (религиозных объединений) от государства и светским характером государственного образования (отделением школы от церкви).

В современном мире есть страны, где узаконена официальная религия, называемая государственной, господствующей или национальной. Например, в Англии такой религией является англиканская, в Израиле - иудейская и т.п. Есть государства, где провозглашено равенство всех религий (ФРГ, Италия, Япония и др.).

Противоположность светскому государству составляет теократическое, в котором государственная власть принадлежит церковной иерархии. Таким государством сегодня является Ватикан. В мире имеется также ряд клерикальных государств. Клерикальное государство с церковью не слито. Однако церковь через институты, установленные законодательством, оказывает определяющее влияние на государственную политику, а школьное образование в обязательном порядке включает изучение церковных догматов. Таким государством является, например, Иран.

Как светское государство Российская Федерация характеризуется тем, что в ней религиозные объединения отделены от государства и никакая религия, согласно Конституции РФ (ст. 14), "не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной". Содержание этого положения раскрывает Федеральный закон от 26 сентября 1997 г. N 125-ФЗ "О свободе совести и о религиозных объединениях", в котором установлено, что все религии и религиозные объединения равны перед законом, ни одна религия или религиозное объединение не пользуются никакими преимуществами и не могут быть подвергнуты никаким ограничениям по сравнению с другими. Государство в вопросах свободы вероисповедания и убеждений нейтрально, не становится на сторону какой-либо религии или мировоззрения.

Отделение религиозных объединений от государства несовместимо с каким-либо их участием в государственной деятельности, как, например, освящение открываемых государственных учреждений и предприятий, выпускаемой ими продукции и т.п., а равно помещение в них тех или иных знаков религиозной символики. Религиозные объединения в Российской Федерации действуют на основе их собственных правил при условии соблюдения закона.

Согласно Закону религиозное объединение - это добровольное объединение совершеннолетних граждан, образованное для совместного исповедания и распространения веры, в целях осуществления права граждан на свободу вероисповедания. Исповедание и распространение веры включают в себя совершение культа, распространение своих убеждений в обществе непосредственно или через средства массовой информации, миссионерскую деятельность, дела милосердия и благотворительности, религиозное обучение и воспитание, паломничество, подвижничество и иную деятельность, определяемую соответствующими вероучениями и предусмотренную уставом данного объединения.

Религиозное объединение совершеннолетних граждан, в состав которого входит не менее 10 человек, пользуется правом юридического лица. Оно вправе проводить, приобретать, экспортировать, импортировать, распространять предметы культа и религиозного назначения, религиозную литературу и иные печатные материалы. Религиозные объединения пользуются исключительным правом учреждать предприятия по производству богослужебной литературы и предметов культа, устанавливать и поддерживать международные связи и прямые контакты. Религиозные объединения имеют право собственности на имущество, приобретенное ими за счет собственных средств, пожертвований, а также завещанное гражданами. Имущественные и финансовые приобретения, а также все виды денежных поступлений от граждан не подлежат налогообложению.

Религиозные объединения граждан могут принимать участие в социально-культурной жизни



общества в соответствии с действующим законодательством. По просьбам массовых религиозных объединений органы государственной власти в Российской Федерации вправе принимать решения об объявлении дней больших религиозных праздников дополнительными нерабочими (праздничными) днями.

Запрещаются общественные объединения, пропагандирующие расовую, национальную, религиозную, иную вражду и ненависть, насилие и войну, призывающие к насильственному изменению или ниспровержению конституционного строя Российской Федерации, созданию параллельных структур власти.

Светский характер государства не препятствует ему в интересах обеспечения прав религиозных меньшинств оказывать их церквям и религиозным общинам материальную помощь из государственного бюджета.

В течение длительного исторического периода многие серьезные мировоззренческие вопросы были тесно связаны с религиозной идеологией, а совесть человека, его самосознание, оценка своих поступков и мыслей опирались на религиозное миропонимание, религиозную мораль и нравственность. Поэтому выражение "свобода совести" со временем стало означать возможность каждого самостоятельно решать вопрос, руководствоваться ли ему в оценке своих поступков и мыслей поучениями религии или отказаться от них. Свобода совести стала выражать отношение человека к религии.

Свобода вероисповедания означает беспрепятственную возможность каждого принадлежать к какой-либо религии, церкви, конфессии и свободную деятельность образуемых верующими религиозных объединений.

Политико-правовое содержание свободы совести и свободы вероисповедания, гарантированных ст. 28 Конституции РФ, заключается в праве каждого исповедовать индивидуально или совместно с другими любую религию или не исповедовать никакой, свободно выбирать, иметь и распространять религиозные или иные убеждения.

Граждане, придерживающиеся материалистических, атеистических убеждений, вправе создавать соответствующие объединения согласно законодательству об общественных объединениях, а также беспрепятственно осуществлять свою деятельность.

Наказываются по закону нарушение равноправия граждан по признаку отношения их к религии (ст. 136 УК РФ), нарушение свободы совести и вероисповедания и организация религиозных и общественных объединений, посягающих на личность и права граждан (ст. 239 УК РФ).

#### § 8. Россия - федеративное, суверенное государство. Обеспечение суверенитета Российской Федерации

Федеративная природа российской государственности отличается следующими признаками:

1. Российская Федерация имеет Конституцию, принятую путем всенародного голосования, что придает ей особую юридическую силу. Наряду с этим, республики, входящие в ее состав, имеют свои конституции, а край, область, город федерального значения, автономная область, автономный округ - свой устав и законодательство. В указанных актах закрепляется правовой статус субъектов Российской Федерации.

2. Российская Федерация обладает своей территорией, на которую распространяется ее суверенитет и в пределах которой Конституция РФ и федеральные законы имеют верховенство. В лице своих властных структур она обеспечивает целостность и неприкосновенность своей территории.

3. Российская Федерация характеризуется наличием единого общероссийского гражданства. Наряду с этим, республики, входящие в состав Российской Федерации, также могут иметь свое гражданство.

4. Российская Федерация имеет общие для всей Федерации высшие органы государственной власти. Акты, принимаемые федеральными органами законодательной, исполнительной и судебной власти, являются обязательными для каждой республики и действуют на территории всех республик.

5. Российская Федерация имеет единую денежную, кредитную систему, единый государственный бюджет и единую систему налогов.

6. Не только Российская Федерация, но и ее субъекты имеют право внешних отношений с иностранными государствами, коммерческими структурами, международными организациями, реализуя при этом свои интересы, но по согласованию с федеральными органами власти.

7. Отношения между Российской Федерацией и ее субъектами строятся на разграничении их полномочий. Причем Конституция РФ закрепляет исключительные полномочия Российской Федерации (ст. 71) и совместную компетенцию Российской Федерации и ее субъектов (ст. 72). Все иные полномочия принадлежат субъектам Федерации. Конституция РФ их не перечисляет, а только ограничивается указанием, что "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" (ст. 73).

Российская Федерация - суверенное государство. Суверенитет РФ - свойство государственной власти на основе воли многонационального народа России самостоятельно и независимо от других государств реализовывать внутренние и внешние функции государства.

Уже на I Съезде народных депутатов России, состоявшемся 12 июня 1990 г., была принята Декларация о государственном суверенитете Российской Федерации. Она как бы подвела итог тому факту, что Россия, как и все бывшие союзные республики, стала независимым государством.

Суверенитет Российской Федерации получил свое правовое закрепление и воплощение в Конституции РФ 1993 г. В ее нормах провозглашается, что носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ (ст. 3); суверенитет РФ распространяется на всю ее территорию (ст. 4); Конституция РФ и федеральные законы имеют верховенство на всей территории Российской Федерации (ст. 4); Российская Федерация обладает суверенными правами и осуществляет юрисдикцию на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне (ст. 67).

Суверенитет Российской Федерации характеризуется тремя неотъемлемыми чертами: самостоятельностью государственной власти, ее независимостью при осуществлении внутренних и внешних функций государства, дифференцированным содержанием государственной власти, осуществляемой на основе ее разделения на законодательную, исполнительную и судебную.

Самостоятельность государственной власти заключается в том, что она реализует свое назначение без вмешательства в ее деятельность негосударственных структур.

Независимость государственной власти означает, что она по своему усмотрению, без вмешательства других государств, осуществляет внутренние и внешние функции Российской Федерации.

Дифференциация государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную имеет принципиальное значение, ибо она устраняет возможность ее узурпации со стороны соответствующих структур государства или должностных лиц и придает незыблемый характер конституционному положению, согласно которому носителем суверенитета в РФ является ее многонациональный народ.

Суверенитет РФ реально представлен в ее компетенции, т.е. в круге ее прав, обязанностей и предметов ведения, получивших конституционное закрепление в ст. ст. 4, 5, 11, 67, 71 и др. Конституции РФ. Компетенция РФ, нашедшая концентрированное выражение и воплощение в ст. 71 Конституции, подразделяется на определенные блоки или разновидности.

1. В области государственной власти в ее ведении находятся следующие вопросы: принятие и изменение Конституции РФ и федеральных законов, контроль за их соблюдением; федеральное устройство и территория Российской Федерации, установление системы федеральных органов законодательной, исполнительной и судебной власти.

2. Ведению Российской Федерации в сфере хозяйственного и социально-культурного строительства подлежат: федеральная государственная собственность и управление ею; установление основ федеральной политики и федеральные программы в сфере экономического, экологического, социального и культурного развития Российской Федерации; установление правовых основ единого рынка; финансовое, валютное, кредитное, таможенное регулирование, денежная эмиссия, основы ценовой политики.

3. В области правовой политики государства в исключительном ведении Российской Федерации находятся: судостроительство; прокуратура; уголовное, уголовно-процессуальное и уголовно-исполнительное законодательство; амнистия и помилование; гражданское, гражданско-процессуальное и арбитражно-процессуальное законодательство; правовое регулирование интеллектуальной собственности; федеральное коллизионное право.

4. В области внешних сношений, обороны и государственной безопасности ведению Российской Федерации подлежат: вопросы внешней политики и международных отношений, международные договоры; вопросы войны и мира; внешнеэкономические отношения; оборона и безопасность; оборонное производство; определение порядка продажи и покупки оружия, боеприпасов, военной техники и другого военного имущества; деятельность в космосе.

5. Что же касается полномочий Российской Федерации в сфере защиты прав и свобод гражданина и человека, то они закреплены в различных главах и статьях Конституции РФ. К ее ведению, в частности, относятся: регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина; гражданство в Российской Федерации; регулирование и защита прав национальных меньшинств; представление законодательных и исполнительных органов автономной области, автономного округа; принятие федерального закона об автономной области, автономном округе; защита прав коренных малочисленных народов; предоставление политического убежища иностранным гражданам и лицам без гражданства, в соответствии с общепризнанными нормами международного права; гарантирование своим гражданам защиты и покровительства за пределами Российской Федерации.

## § 9. Конституционные основы организации государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации

Государство потому и является государством и тем самым отличается от общественных структур, что в нем сосредоточена и им реализуется в обществе государственная власть.

Власть представляет собой такое взаимодействие, в процессе которого люди в силу различных причин добровольно или по принуждению признают верховенство воли других, а также целевых, нормативных установлений, в соответствии с которыми совершают те или иные поступки и действия.

Известная власть существует в семье, группе людей, коллективе; она содержится в традициях, обычаях, общественном мнении, морали и т.д. Но все это несравнимо с государственной властью, которая имеет источником правовую обусловленность (легитимность) и реализуется через силу государственного аппарата, обладающего средствами принуждения.

Специфическими свойствами государственной власти являются верховенство, независимость, самостоятельность и ее распространенность на все общество. Именно государство посредством законодательных актов устанавливает основные, общие типовые правила (нормы) поведения людей во всех сферах жизни общества и обеспечивает их соблюдение силой своей власти.

Организация власти в государстве имеет одно из первостепенных значений и входит в основы конституционного строя. В гл. 1 Конституции РФ закрепляются такие принципы и свойства государственной власти, как государственный суверенитет, разделение властей, установление органов государственной власти, а также гарантированность местного самоуправления в Российской Федерации.

Государственный суверенитет - это верховенство и независимость государственной власти как внутри страны, так и за ее пределами.

Государственный суверенитет является важнейшим свойством государственной власти, а значит, и всего государства в целом.

Суверенитет (от фр. "верховная власть", "верховенство права") - политико-правовое обоснование и определение приоритетной принадлежности у того или иного субъекта (монарха, народа, государства и его субъектов) независимости и самостоятельности в решении своих внутренних дел и во внешних отношениях <sup><1></sup>. Суверенитет - по сути верховенство и независимость государственной власти, проявляющиеся в соответствующих формах. Само понятие суверенитета как свойства власти относится только к государству как целому, а не к отдельным частям государственного механизма.

---

<sup><1></sup> Федерализм: Энциклопедия / Отв. ред. К.С. Гаджиев и др. М., 2000. С. 530 - 531.

Принцип "разделение властей" выступает как условие формирования правового порядка в государстве. При этом проблема заключается не только в том, чтобы создать такую систему государственной власти, которая не узурпировалась бы одним государственным органом или ветвью власти, а в том, чтобы законодательная, исполнительная и судебная ветви власти уравновешивали друг друга, т.е. были бы равновеликими, и, более того, могли сдерживать, а в случае необходимости быть противовесами друг другу.

Разделение властей исторически проявило себя как определенная идея, зародившаяся еще в античные времена (Аристотель) и сформировавшаяся в особое учение - теорию разделения властей Дж. Локка и Ш. Монтескье.

Дж. Локк, рассматривая соотношение властей, отдавал абсолютное первенство законодательной власти, признавая ее "не только верховной властью в государстве, но и священной, неизменной в руках тех, кому сообщество однажды ее доверило" <sup><1></sup>.

---

<sup><1></sup> Локк Дж. Соч.: В 3 т. М., 1988. Т. 3. С. 339.

В отличие от Дж. Локка Ш. Монтескье считал, что государственная власть едина, хотя функционально разделял ее на законодательную, исполнительную и судебную: "В каждом государстве есть три рода власти: власть законодательная, власть исполнительная, ведающая вопросами международного права, и власть исполнительная, ведающая вопросами права гражданского" <sup><1></sup>. Первая власть, как объясняет Ш. Монтескье, призвана создавать законы. Вторая ведает внешними сношениями и обеспечивает безопасность. В силу третьей власти караются преступники и разрешаются столкновения между частными лицами. Эту власть в современных теориях называют судебной.

---

<sup><1></sup> Монтескье Ш. О духе законов // Избранные произведения. М., 1955. С. 290.

Учения Дж. Локка и Ш. Монтескье стали предпосылкой создания целой концепции разделения

власти на три ветви, каждая из которых должна быть, во-первых, относительно самостоятельной, а во-вторых, уравновешивать другие, обеспечивать права и свободы граждан. Они также оказали огромное влияние на всеобщую государственно-правовую практику. Это четко проявилось, например, в Конституции США 1787 г., во французской Декларации прав человека и гражданина 1789 г. и в других правовых актах. В частности, в ст. 16 названной Декларации утверждается: "Общество, где не обеспечена гарантия прав и нет разделения властей, не имеет Конституции" <1>.

-----  
<1> Французская Республика. Конституция и законодательные акты / Пер. с фр.; сост. В.В. Маклаков, В.Л. Энтин. М., 1989. С. 29.

В соответствии с действующей Конституцией РФ (ст. 11) на федеральном уровне государственную власть в Российской Федерации осуществляют:

- Президент РФ (является главой государства) (ст. 80 Конституции);
- Федеральное Собрание РФ (Совет Федерации и Государственная Дума) - парламент Российской Федерации (является представительным и законодательным органом Российской Федерации) (ст. 94 Конституции);
- Правительство РФ (исполнительная власть в Российской Федерации) (ст. 110 Конституции);
- суды Российской Федерации (гл. 7 Конституции).

Эти органы государственной власти не могут быть ликвидированы или преобразованы без изменения самой Конституции РФ. При этом Президент РФ хотя и назван первым среди органов, осуществляющих государственную власть в России, тем не менее не входит ни в одну из ее ветвей.

Государственный орган представляет собой относительно самостоятельный, структурно обособленный элемент системы органов государственной власти, создаваемый государством, наделенный соответствующей компетенцией в целях осуществления строго определенного вида государственной деятельности.

Органы государственной власти Российской Федерации образуют единую систему осуществления государственной власти. Такое единство определяется федеративным устройством и государственной целостностью Российской Федерации (ч. 3 ст. 5 Конституции). Принцип единства системы государственных органов означает, что вся система органов государственной власти должна действовать как единый организм в рамках единого суверенного государства.

Для утверждения принципа разделения властей недостаточно одного наличия законодательной, исполнительной и судебной ветвей власти. Не менее важно, чтобы эти власть несущие ветви находились в таком соотношении, при котором каждая из них была независимой, решала только свойственные ей задачи и при необходимости могла умерить и сдерживать амбиции других ветвей власти.

Разделение власти преследует и другую цель - определение и разграничение функций, компетенций и полномочий каждой из ветвей (не функций государства, а функций органов государственной власти).

Обособление власти предполагает не только "взаимосдерживание" законодательной, исполнительной и судебной ветвей, но и их сбалансированность, взаимодействие между собой.

К числу наиболее весомых элементов системы сдержек и противовесов в соответствии с Конституцией РФ следует отнести, с одной стороны, право Президента РФ на роспуск Государственной Думы, а с другой - отрешение Президента от должности на основании обвинения, выдвинутого Государственной Думой Федерального Собрания РФ. Указанное право Президента, как известно, достаточно широко используется в государствах с различными формами организации государственной власти. Условия возникновения права Президента РФ на роспуск Государственной Думы названы в ст. 111 и 117 действующей Конституции. К ним относятся: а) трехкратное отклонение кандидатур Председателя Правительства РФ Государственной Думой; б) двукратное в течение трех месяцев выражение недоверия Президенту РФ Государственной Думой Федерального Собрания РФ по собственной инициативе; в) отказ Государственной Думы в доверии Правительству РФ при возникновении вопроса о доверии по инициативе Правительства. Причем если два последних основания предоставляют Президенту возможность принятия альтернативных решений (или отставка Правительства, или роспуск Государственной Думы), то в первом случае Президент в обязательном порядке распускает Государственную Думу и назначает новые выборы. Категоричность конституционных норм определяет отношение Государственной Думы к кандидатуре Председателя Правительства, предлагаемой Президентом, и Правительству, формируемому Президентом, ставит законодателя в определенной мере в зависимое положение.

Вместе с тем в четырех случаях перед Президентом РФ возникают конституционные запреты по роспуску Государственной Думы Федерального Собрания РФ. Так, Государственная Дума не может быть распущена: а) в течение года после ее избрания при двукратном выражении недоверия Правительству в течение трех месяцев по инициативе самой Государственной Думы или при отказе в доверии

Правительству, поставившему по своей инициативе этот вопрос перед Государственной Думой; б) с момента выдвижения Государственной Думой обвинения против Президента до принятия соответствующего решения Советом Федерации; в) в период действия на всей территории Российской Федерации военного или чрезвычайного положения; г) в течение шести месяцев до окончания срока полномочий Президента РФ.

Со своей стороны Федеральное Собрание РФ наделено определенными функциями надзора за деятельностью Президента. Совету Федерации и Государственной Думе дано право запроса в Конституционный Суд РФ о соответствии нормативных актов Президента РФ Конституции РФ (ч. 2 ст. 125). Президент РФ может быть отрешен от должности Советом Федерации (ч. 1 ст. 93).

Представляется, что для согласования действий органов государственной власти Российской Федерации большое значение имеют ежегодные послания Президента к Федеральному Собранию о положении в стране и об основных направлениях внутренней и внешней политики государства. Президентские послания, кроме информативной цели, преследуют цель представить ежегодную программу действий, перспективные направления деятельности всех властных структур страны и всего общества.

Особая и чрезвычайно важная роль высшего арбитра в отношениях между ветвями власти и обществом отводится Конституционному Суду РФ. Он призван определять не только отношение всех инстанций власти, общества и его членов к праву, закону, но и отношения между отдельными ветвями власти.

Государство должно скорее служить правосудию, чем распоряжаться им. Судья является только хранителем права, провозглашающим его волю.

Конституционное положение о разделении власти на три ветви не только относится к организации государственной власти на федеральном уровне, но и затрагивает систему органов государственной власти субъектов Федерации. Установление общих принципов организации системы органов государственной власти в субъектах Федерации отнесено Конституцией РФ к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов (п. "н" ч. 1 ст. 72). Таким образом, как на федеральном, так и на уровне субъектов Федерации существует триада ветвей власти.

Особого внимания заслуживает принцип гарантированности местного самоуправления в Российской Федерации. Согласно ст. 12 Конституции РФ органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Однако именно на уровне местного самоуправления активно реализуются основные формы народовластия: непосредственная (собрания, сходы, местные референдумы) и представительная (выборы) демократия, народная (гражданская) правотворческая инициатива.

### Выводы

Подводя итоги, следует подчеркнуть, что конституционный строй - это форма или способ организации государства, обеспечивающие подчинение его праву и характеризующие его как конституционное государство. Задача конституции всякого конституционного государства состоит в том, чтобы установить пределы государственного вмешательства в сферу общественного саморегулирования, чтобы это вмешательство не смогло нанести вред институтам и механизмам саморегулирования.

Закрепляя основы конституционного строя, Конституция РФ 1993 г. регулирует наиболее важные общественные отношения, характеризующие российскую государственность. В их число входят: демократизм, выражающийся в народном суверенитете, разделении властей, признании местного самоуправления, а также правовое государство, воплощением которого и является конституционное государство. Его основу составляет признание государством человека и гражданина, его прав и свобод высшей ценностью. Такой основой представляется и социальное рыночное хозяйство. К основам конституционного строя относятся также принципы федерализма, суверенности Российского государства и республиканская форма правления.

Конституционная форма закрепления основ конституционного строя подчеркивает их юридическую значимость, обязательность для всех субъектов правоотношений. Благодаря конституционному закреплению в систему гарантий основ конституционного строя входят материальные, политические, социальные и правовые гарантии. Совокупность правовых норм, регулирующих эти отношения, образует конституционно-правовой институт "основы конституционного строя Российской Федерации".

### Контрольные вопросы

1. Что такое конституционный строй государства?
2. Как происходило развитие и закрепление принципов конституционного строя в России?
3. Кто является источником власти в Российской Федерации?

4. Какие формы народовластия существуют в Российской Федерации? Охарактеризуйте каждую форму.
5. В чем заключается сущность идеи правового государства? Какими основными чертами оно характеризуется?
6. Как в правовом государстве сочетается принцип верховенства права с принципом верховенства закона?
7. Охарактеризуйте направление и тенденции конституционного регулирования экономической системы в Российской Федерации.
8. Какое государство принято считать социальным?
9. Каковы направления социальной политики в Российской Федерации?
10. В чем заключается принцип многопартийности? Охарактеризуйте данный принцип применительно к правовой действительности России.
11. Какую роль в политической системе современной России играют общественные организации, движения и другие общественные объединения, а также политические партии?
12. Что такое светское государство? Какими основными чертами характеризуется Российская Федерация как светское государство?
13. Что характерно для России как федеративного государства?
14. В чем заключается суверенность Российского государства?
15. Какие свободы заключены в конституционные основы духовной жизни российских граждан?

#### Литература

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г., с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30 декабря 2008 г. N 6-ФКЗ и от 30 декабря 2008 г. N 7-ФКЗ) // Российская газета. 2009. 21 янв. N 7.
2. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: Учебник для вузов и факультетов. 6-е изд., с изм. и доп. М., 2007.

---

КонсультантПлюс: примечание.

Учебник Е.И. Козловой, О.Е. Кутафина "Конституционное право России" включен в информационный банк согласно публикации - Юристъ, 2004 (3-е издание, переработанное и дополненное).

---

3. Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России: Учебник. 4-е изд. М., 2010.
4. Конституция Российской Федерации: Научно-практический комментарий и семантический словарь / Под общ. ред. И.С. Яценко. М., 2003.
5. Чиркин В.Е. Конституционное право России: Учебник / Ин-т государства и права РАН. 6-е изд., перераб. и доп. М., 2009.
6. Яценко И.С. Конституционное право Российской Федерации: Учебник. М., 2012. Ч. 1 и 2.

### Глава III. КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ МЕХАНИЗМ ОБЕСПЕЧЕНИЯ И ЗАЩИТЫ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

#### § 1. Понятие и сущность правового статуса человека и гражданина. Международные стандарты защиты прав человека

**Правовой статус человека и гражданина являет собой систему прав и обязанностей, законодательно закреплённую государством в конституциях и иных нормативно-юридических актах** <1>. Следует признать, что некий общий "правовой статус человека и гражданина" отсутствует, так как во взаимоотношениях с государством индивид может выступать или в качестве гражданина, или иностранного гражданина, или лица без гражданства, или беженца, или лица, получившего политическое убежище. Используемые Конституцией РФ и российским законодательством термины "человек", "гражданин", "лицо", "каждый" подтверждают, что объём их прав и обязанностей может быть различен. Однако большинство конституций стран мира, определяя правовой статус каждой из этих вполне самостоятельных категорий, в основном ориентируются на признанные в международном праве принципы и нормы, закрепляющие основные и фундаментальные права человека, вне зависимости от его государственной принадлежности, национальности и других характеристик <2>. Именно они рассматриваются международным сообществом в качестве **международных стандартов**, на основании которых государства определяют правовой статус как своих граждан, так и других находящихся на их территории лиц. В современных демократических государствах **международные стандарты**

**выступают как основные руководящие начала, определяющие место человека и гражданина в обществе и государстве, в которых выражается его сущность.** Международные стандарты защиты прав и свобод человека в современном мире облечены в форму правовых (в основном договорных) норм, закрепляющих признанные в мировом сообществе правила взаимодействия человека, общества, государства.

<1> См.: Права человека: Учебник для вузов / Под ред. Е.А. Лукашевой. М., 2012. С. 91.

<2> См.: Лукашук И.И. Конституции государств и международное право. М., 1997. С. 73.

Первым универсальным международно-правовым актом, в котором была признана ценность человеческой личности и выражена готовность государств и народов объединить усилия во имя утверждения веры в достоинство человека и его основные права, стал принятый в 1945 г. **Устав Организации Объединенных Наций**. В учредительном акте ООН была закреплена норма, обязывающая государства - членов этой организации осуществлять международное сотрудничество в "поощрении и развитии уважения к правам человека и основным свободам".

Перечень основных прав и свобод, которые и стали теми едиными, универсальными стандартами прав человека, на которые и сегодня ориентируются страны мира, был закреплён во **Всеобщей декларации прав человека**, принятой третьей сессией Генеральной Ассамблеи ООН 10 декабря 1948 г. в форме Резолюции 217 А. В ст. 1 Всеобщей декларации подчеркнуто, что определенные в ней права являются **неотъемлемыми и неотчуждаемыми**. "Все люди, - провозглашает Всеобщая декларация прав человека, - рождаются свободными и равными в своем достоинстве и правах". Принцип равенства и недопустимости дискриминации в отношении прав человека и основных свобод состоит, согласно Декларации, в возможности пользования ими, "без какого бы то ни было различия, как то в отношении расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного, сословного или иного положения".

Всеобщая декларация прав человека выразила единодушие государств - членов ООН, принимающих Декларацию, в признании того, что от состояния прав человека во многом зависит благополучие всеобщего мира, его стабильность, безопасность, свободное и справедливое развитие. Государства согласились в том, что на защиту прав человека должно встать право как их гарант. В преамбуле к Декларации говорилось: "Необходимо, чтобы права человека охранялись властью закона в целях обеспечения того, чтобы человек не был вынужден прибегать в качестве последнего средства к восстанию против тирании и угнетения". И хотя сама по себе Всеобщая декларация прав человека формально, как и всякая резолюция международной организации, не была наделена обязательной юридической силой, она была воспринята мировым сообществом как великий переворот в концептуальных подходах к самой проблеме прав человека. Известно, что классическое право относило вопросы правового статуса личности к суверенным правам каждого государства. Это означало, что человек оставался в неограниченном подчинении государству, которое по своей доброй воле могло наделять его теми или иными правами, предоставлять или ограничивать те или иные свободы. Всеобщая декларация прав человека окончательно отвергла такой подход, поставив перед всеми государствами универсальную задачу: "Содействовать уважению этих прав и свобод и обеспечению, путем национальных и международных прогрессивных мероприятий, их всеобщего и эффективного признания и осуществления". В ряду названных в Декларации прав - **право на жизнь, человеческое достоинство, свободу от рабства и пыток, право на свободу мысли, убеждений, совести и религии, право на участие в управлении своей страной и доступ к государственной службе**. Декларация провозгласила право каждого человека на **правосубъектность, равенство всех перед законом, презумпцию невиновности**. Декларация призвала государства гарантировать человеку **защиту от вмешательства в его личную и семейную жизнь, произвольного посягательства на неприкосновенность его жилища, тайну его корреспонденции**. Было закреплено право каждого человека выбирать себе местожительство в пределах своего или другого государства, покидать любую страну, включая свою собственную, и возвращаться в нее. В Декларации содержится целый набор **социальных, экономических и культурных** прав: право на труд, образование, а также социальное обеспечение. В документе подчеркнуто, что каждый человек имеет право на такой жизненный уровень, который необходим для поддержания здоровья и благосостояния его самого и его семьи, а также право на обеспечение на случай безработицы, болезни, инвалидности, наступления старости.

**Международный билль о правах человека**, который составил основу дальнейшей кодификации этого направления международного права. Это принятые в 1966 г. и вступившие в силу в 1976 г. **Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах** и **Международный пакт о гражданских и политических правах** и дополняющий его Факультативный протокол. В отличие от Всеобщей декларации Пакты, как и дополняющие их Протоколы, были наделены волей государств **обязательной юридической силой**. Они требуют от государств, их ратифицировавших, признания и

соблюдения закрепленных в них прав. В преамбуле к каждому Пакту указывается на обязательство государств добиваться поощрения и соблюдения определенных в нем категорий прав и создавать такие условия, при которых каждый человек может ими пользоваться.

**Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах** обязывает государства обеспечить без какой бы то ни было дискриминации право на труд, социальное обеспечение, достаточный жизненный уровень, наивысший достижимый уровень физического и психического здоровья, право на образование, участие в культурной жизни, пользование результатами научного прогресса и их практическое применение, пользование защитой моральных и материальных интересов, возникающих в связи с любыми научными, литературными или художественными трудами, автором которых человек является, и др.

Каталог прав, содержащийся в **Международном пакте о гражданских и политических правах**, включает прежде всего: право на жизнь как неотъемлемое право каждого человека; запрет пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство обращений и наказаний; запрет рабства и работорговли во всех видах, запрет принудительного и обязательного труда; право на свободу и личную неприкосновенность. Согласно Пакту никто не может быть подвергнут произвольному аресту и содержанию под стражей, лишен свободы иначе как на таких основаниях и в соответствии с такой процедурой, которые установлены законом. Каждый человек имеет право на гуманное обращение и уважение достоинства; не может быть лишен свободы на основании невыполнения договорного обязательства; имеет право на свободное передвижение и свободу выбора местожительства, право свободно покидать любую страну, включая свою собственную. Человек обладает правосубъектностью и равенством с другими людьми перед судами и трибуналами, имеет право на неприкосновенность личной и семейной жизни, неприкосновенность жилища и тайну корреспонденции. Пакт запрещает незаконное посягательство на честь и репутацию человека, гарантирует право на свободу мысли, совести и религии, свободное выражение своего мнения, включающее свободу получать и распространять информацию. Пакт включает право на мирные собрания; право на свободу ассоциаций, включая право создавать профсоюзы; право и возможность принимать участие в ведении государственных дел как непосредственно, так и через свободно выбранных представителей, голосовать и быть избранным; право на равный доступ к государственной службе; право на равную защиту закона и некоторые другие права.

Согласно положениям **Факультативного протокола к Пакту о гражданских и политических правах** физические лица в определенных обстоятельствах могут подавать жалобы в Комитет по правам человека в связи с нарушениями содержащихся в Пакте прав государствами, ратифицировавшими как Пакт о гражданских и политических правах, так и Факультативный протокол.

Дальнейшее развитие международных стандартов защиты прав человека происходило по мере принятия других международных договоров (конвенций), разработанных как в рамках ООН, так и при участии ее специализированных учреждений. Они касаются проблем геноцида, расовой дискриминации, рабства, беженцев, лиц без гражданства, женщин, детей, молодежи, инвалидов и других потенциальных жертв нарушения прав человека. Их появлению, как правило, предшествовали декларации, которые не имели обязательной юридической силы. Принимаемые впоследствии конвенции или другие формы юридически обязательных документов конкретизировали обязательства государств, определяли параметры сотрудничества, процедуры выработки международных инструментов по тем или иным вопросам защиты прав человека.

Развитие принципов, установленных во Всеобщей декларации прав человека, нашло отражение в принятой государствами - членами Совета Европы в 1950 г. на Консультативной ассамблее Европейского совета в Риме **Конвенции о защите прав человека и основных свобод**. Конвенция закрепляет прежде всего право на жизнь как одно из основополагающих прав человека, а также право на защиту неприкосновенности личности и человеческого достоинства, право на уважение частной и семейной жизни. В Конвенции содержится запрет пыток и бесчеловечного обращения, провозглашается право на эффективные средства правовой защиты, включая право на справедливое судебное разбирательство, право на свободу мысли, совести и религии, право на свободу выражения своего мнения, право на свободу мирных собраний и свободу ассоциаций. Дополнительные протоколы к Конвенции включили в систему европейской защиты практически весь перечень гражданских и политических прав, например право на свободные выборы (ст. 3 Протокола N 1 к Европейской конвенции) а также некоторые социально-экономические права - право беспрепятственно пользоваться своим имуществом (ст. 1 Протокола N 1). Таким образом, права и свободы, закрепленные в Конвенции, постоянно наполняются новым содержанием, уточняются, конкретизируются.

Международно-правовые нормы, направленные на защиту жертв вооруженных конфликтов международного и немеждународного характера и на ограничение средств ведения войны, регулируются **международным гуманитарным правом**, основными источниками которого являются принятые 12 августа 1949 г. Женевские конвенции, а также принятые 8 июня 1977 г. Дополнительные протоколы, касающиеся защиты жертв вооруженных конфликтов как международного, так и немеждународного



характера.

Принятие этих и других международных актов в очередной раз подтвердило, что определение правового статуса человека и гражданина перестало быть сферой исключительной компетенции государства и регулироваться только внутригосударственным правом. По мнению выдающегося ученого Г.И. Тункина, "современное международное право взяло человека под свою защиту... и обязало государство обеспечить права и свободы всем людям, проживающим на его территории" <1>. Большинство стран мира трансформируют закрепленные в универсальных международно-правовых документах в сфере защиты прав человека нормы во внутреннее законодательство, обеспечивают им на национальном уровне высшую юридическую защиту. Это означает, что закрепленный в ООН принцип защиты прав человека и международно-правовые нормы в этой сфере рассматриваются международным сообществом в качестве имеющих обязательную силу для всех государств мира. Они носят общий характер и отступление от них недопустимо, а государства не могут действовать вопреки международному праву и, в частности, принимать законы, ограничивающие определенные им основные права и свободы.

<1> См.: Тункин Г.И. Международное право: наследство XX века // Российский ежегодник международного права. 1992. СПб., 1994. С. 18.

## § 2. Конституционные права и свободы человека и гражданина в Российской Федерации

Принятая в 1993 г. Конституция РФ признала права и свободы человека и гражданина в числе основ конституционного строя, придала им высшую юридическую силу и силу прямого действия. Конституционные права, которые содержатся в гл. 2 Конституции РФ "Права и свободы человека и гражданина", составляют основу правового статуса личности в Российской Федерации и не могут быть изменены иначе как в порядке, установленном Конституцией. Статья 55 Конституции РФ оговаривает, что в Российской Федерации не должны издаваться законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина. Отдельные из этих прав могут быть лишь 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, обороны страны и безопасности государства.

Конституция РФ провозгласила, что **в Российской Федерации права и свободы человека и гражданина признаются и гарантируются согласно общепризнанным принципам и нормам международного права**, что стало беспрецедентным событием в истории российской нации, так как был положен конец культу господства государства над человеком. Содержание гл. 2 Конституции РФ "Права и свободы человека и гражданина" ориентировано на нормы в важнейших международно-правовых актах по правам человека, одобренных мировым сообществом.

В полной мере Международным пактам по правам человека соответствует содержащийся в Конституции РФ перечень **гражданских и политических прав**, уважение которых является непременным условием демократии. Это право на жизнь, равенство, охрана достоинства личности, недопустимость пыток, свобода от вмешательства в личную и семейную жизнь, неприкосновенность жилища. Конституция РФ гарантирует каждому свободу совести, вероисповедания, право на свободное определение своей национальности и пользование родным языком, свободу мысли и слова. Каждый, кто законно находится на территории Российской Федерации, имеет право свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства, может свободно выезжать за пределы Российской Федерации и беспрепятственно возвращаться в нее. Гражданин Российской Федерации не может быть выслан за пределы своей страны или выдан другому государству. Конституция РФ определяет ряд других присущих демократическому обществу политических и гражданских прав, включающих право граждан России на участие в управлении делами государства, выбирать и быть избранным, на равный доступ к государственной службе, участие в отправлении правосудия. В частности, Конституция РФ гласит, что каждый имеет право на объединение и собрание.

Определяя **экономические, социальные и культурные права**, Конституция РФ следует закреплению во Всеобщей декларации прав человека положению, что категория этих прав, как и права гражданские и политические, является основой свободы, справедливости и всеобщего мира. Провозглашая свободный труд и запрещая принудительный труд, Конституция РФ закрепляет право каждого свободно распоряжаться своим собственным трудом и выбирать род деятельности, право на вознаграждение за труд (без всякой дискриминации и не ниже установленного федеральным законом минимального размера оплаты труда), а также гарантированное федеральным законом право на образование. Конституция РФ закрепляет право частной собственности, которое является одним из краеугольных камней свободы личности.

Под защитой государства находятся материнство и детство, а также семья. Государство

гарантирует социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца. Каждый имеет право на охрану здоровья и медицинскую помощь.

Конституционным законодательством, в частности Федеральным конституционным законом от 30 мая 2001 г. N 3-ФКЗ "О чрезвычайном положении", определены права человека в условиях чрезвычайного положения. Согласно ст. 11 Закона указом Президента РФ предусматриваются определенные меры и временные ограничения (полное или частичное) конституционных прав и свобод на территории, на которой введено чрезвычайное положение. К таковым могут быть отнесены: ограничения на свободу передвижения (введение особого режима въезда на указанную территорию и выезда с нее), пребывание на данной территории иностранных граждан и лиц без гражданства, запрещение или ограничение проведения собраний, митингов и демонстраций, шествий и пикетирования, а также иных массовых мероприятий; запрещение забастовок, приостановление деятельности политических партий и иных общественных объединений, ограничение свободы печати и других средств массовой информации и иные меры. При этом введение государством определенных ограничений прав и свобод человека, согласно Международному пакту о гражданских и политических правах 1966 г., допускается исключительно во время чрезвычайного положения, которое вводится в условиях, когда "жизнь нации находится под угрозой и о наличии которого официально объявляется".

### § 3. Конституционная система обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации

Содержание и смысл взаимоотношений человека и государства определяются не только объемом декларированных прав и свобод, но и уровнем их защиты. Конституция РФ 1993 г., следуя традициям демократических государств, провозгласив, что права и свободы человека и гражданина являются высшей ценностью, обозначила контуры соответствующей мировым стандартам **системы особых правоотношений в этой сфере.**

**Конституционная система защиты прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации представляет собой интегративный феномен, объединяющий нормативные принципы и нормы, определяющие сущность и содержание конституционных прав и свобод человека и гражданина, а также необходимые юридические механизмы для их реализации.** Компонентами конституционной системы защиты прав человека являются наделенные правозащитными функциями институциональные органы, а также соответствующие методы, процедуры и средства обеспечения как конституционных прав человека и гражданина, так и международных обязательств России по правам человека.

Концептуальной основой нормативного содержания конституционной системы защиты прав и свобод человека в Российской Федерации являются гарантируемые Конституцией РФ права (ст. 19) - равенство всех провозглашенных в ней прав, принадлежащих каждому от рождения и, следовательно, непосредственно действующих независимо от национальности, религии, убеждений, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства. Широко применяемый в Конституции РФ термин "каждый" свидетельствует о том, что общепризнанные права и основные свободы человека относятся не только к гражданам России, но и ко всем, кто находится в пределах ее юрисдикции. Вместе с тем Конституция РФ содержит определенный перечень прав и обязанностей, которые самостоятельно и в полном объеме могут осуществляться только гражданами Российской Федерации (достигшими 18-летнего возраста).

Согласно Конституции РФ признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина являются **обязанностью государства**, а их гарантом является **Президент РФ как глава государства.**

**Основными институциональными механизмами** в конституционной системе защиты прав и свобод человека и гражданина являются все ветви государственной власти. Это законодательные и исполнительные органы власти, органы местного самоуправления, судебные, а также административные органы, которые посредством присущих их специфике методов, процедур и средств плодотворно содействуют государству в исполнении возложенной на него конституционной обязанности в сфере прав человека. Согласно Конституции РФ (ст. 18) права и свободы человека и гражданина определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием.

К компонентам комплексной системы защиты прав человека в Российской Федерации относятся другие учреждаемые государством органы, не принадлежащие ни к законодательной, ни к исполнительной власти (Уполномоченный по правам человека РФ, Общественная палата РФ и др.), институты гражданского общества, в частности общественные объединения. Деятельность этих не относящихся ни к законодательной, ни к исполнительной власти органов оказывает значительное влияние на укрепление в России демократического правового государства, в котором права человека должны обеспечиваться и защищаться согласно общепризнанным стандартам.

Объединение усилий как государственных, так и независимых от власти институтов нацелено на максимально полную реализацию закрепленных в Конституции РФ основных прав и свобод человека и гражданина, обеспечение их защиты на всей территории Российской Федерации; органическое взаимодействие правозащитных институтов и механизмов с другими конституционными институтами на основе учета принципов федеративного устройства, хозяйствования и управления государством; обеспечение неукоснительного следования Российской Федерацией международным стандартам в сфере защиты прав человека и исполнения международных обязательств по их обеспечению и защите.

**Законодательные органы** выполняют свою роль в конституционной системе защиты прав человека прежде всего посредством правотворческой деятельности, выражающейся в принятии законов и других нормативных правовых актов, направленных на обеспечение конституционных гарантий прав и свобод человека и гражданина, правового обеспечения создания и функционирования наиболее эффективных механизмов, структур и способов, необходимых для их защиты. Законодательные органы также определяют пределы (меры) свободы, возможности реализации прав и свобод человека и гражданина. Чрезвычайно важным принципом, определяющим функционирование законодательных органов в развернутой системе защиты прав человека и гражданина, является введение прямого запрета закона, нарушающего права человека: "В Российской Федерации не должны издаваться законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина" (ч. 2 ст. 55).

Законодательные органы путем определенных в Конституции РФ процедур осуществляют юридическое оформление участия Российской Федерации в международных соглашениях по правам человека и в рамках своей компетенции контролируют исполнение вытекающих из них международных обязательств.

**Исполнительные органы власти, органы местного управления, а также административные органы** должны заботиться о создании для каждого, кто находится под юрисдикцией Российской Федерации, правовых, организационных и материальных условий для осуществления конституционных прав и свобод. **Правительство РФ**, в частности, в соответствии со ст. 114 Конституции РФ "осуществляет меры по обеспечению законности, прав и свобод граждан".

Наряду с механизмом правового регулирования и закрепления обязанностей органов исполнительной власти по обеспечению конституционных прав и свобод, конституционная правозащитная система включает **институт ответственности государственных органов** в этой сфере. Статья 46 Конституции РФ предусматривает, что решения и действия (или бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления и их должностных лиц могут быть обжалованы в суд. Конституция РФ (ст. 52) гарантирует охрану законом прав потерпевших от преступлений и злоупотреблений властью, а также обязывает государство обеспечить доступ к правосудию и компенсацию причиненного ущерба. Должностные лица несут ответственность за их нарушение, в частности за неисполнение судебных решений, указывающих на конкретные нарушения индивидуальных или коллективных конституционных прав и свобод.

Особая роль в правозащитной системе Российской Федерации отводится, согласно Конституции РФ (ч. 1 ст. 46), **судебной власти**, которая осуществляется посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства (ст. 118). Органы судебной власти являются основным звеном конституционной системы защиты прав человека, осуществляют деятельность, направленную на противодействие и предупреждение нарушений и ограничений прав человека и его основных свобод, их незаконных ограничений.

Дополнительной юридической гарантией защиты прав и свобод не только российских граждан, но и всех, кто находится под юрисдикцией России, является деятельность, осуществляемая Конституционным Судом РФ. Согласно Федеральному конституционному закону от 21 июля 1994 г. N 1-ФКЗ "О Конституционном Суде Российской Федерации" (ст. 3) защита основных прав и свобод гражданина представляет собой его ключевую функцию. Деятельность конституционного правосудия нацелена на обеспечение единства законодательной и судебной практики в защите прав и свобод человека и гражданина. Права и свободы выступают как основополагающий критерий оценки Конституционным Судом РФ соответствия законов и других нормативных актов Конституции РФ <1>. Осуществляя эти функции, Конституционный Суд РФ оказывает большое влияние на совершенствование российского законодательства, на приведение его в соответствие с международными стандартами защиты прав человека.

---

<1> См.: Эбзеев Б.С. Конституция. Правовое государство. Конституционный Суд. М., 1996; Общеизвестные принципы и нормы международного права, международные договоры в практике конституционного правосудия: Материалы Всероссийского совещания (Москва, 24 декабря 2002 г.). М., 2004.

Одним из институциональных элементов конституционной системы защиты прав и свобод человека в Российской Федерации является **прокуратура РФ**, которая обеспечивает защиту

конституционных прав и свобод человека и гражданина посредством особого вида государственной деятельности - надзора от имени государства за соблюдением Конституции РФ и исполнением действующих на территории России законов. В деятельности прокуратуры РФ уделяется большое внимание защите конституционных прав граждан от противоправных действий или бездействия должностных лиц органов государственной власти. В последнее время правозащитная функция прокуратуры становится все более системообразующей, поскольку защита прав и свобод человека является главной задачей любой отрасли прокурорского надзора.

Гарантированная в Российской Федерации государственная защита прав человека и гражданина не исключает возможности человека предпринимать самостоятельные действия по защите своих прав. Конституция РФ (ч. 2 ст. 45) гласит: "Каждый вправе защищать свои права и свободы всеми способами, не запрещенными законом".

Закрепление в Конституции РФ права человека самостоятельно защищать свои права, которое в отечественной юридической науке определяется как **право на самозащиту**, стимулировало появление дополнительных способов законной правозащитной деятельности. Среди них санкционированная Конституцией РФ возможность человека обращаться лично, а также направлять коллективные обращения по поводу нарушенных прав в государственные органы и органы местного самоуправления (ст. 33), обжаловать в суд решения и действия (или бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц (ч. 2 ст. 46). Характерно, что, реализуя свое конституционное право на самозащиту, граждане Российской Федерации при обращении в российские суды все чаще ссылаются на международные нормы, а также обращаются в межгосударственные органы, если исчерпаны все имеющиеся внутригосударственные средства правовой защиты.

**Международно-правовой механизм индивидуальной защиты прав и свобод человека** признается Конституцией РФ, согласно которой (ч. 3 ст. 46) каждый, кто находится под юрисдикцией Российской Федерации, имеет право обращаться по поводу защиты своих прав в соответствующие межгосударственные органы. В международной практике такие органы называются "конвенционными" (договорными), так как создаются государствами-участниками того или иного международного соглашения, которые и наделяют их компетенцией - правом рассмотрения жалоб, полученных от жертв нарушения (физических лиц). Такими органами являются Комитет по правам человека, учрежденный в соответствии с Международным пактом о гражданских и политических правах 1966 г. и дополняющим его первым Факультативным протоколом; Комитет по пыткам, учрежденный в соответствии с Конвенцией против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания 1984 г.; Комитет по расовой дискриминации, учрежденный в соответствии с Конвенцией о ликвидации всех форм расовой дискриминации 1965 г. Россия является участницей целого ряда таких соглашений (пактов, конвенций, протоколов) и, соответственно, признает компетенцию утвержденных ими конвенционных органов принимать и рассматривать индивидуальные жалобы. Это означает, что каждый, кто считает свои права нарушенными Российским государством, при соблюдении необходимых условий может прибегнуть к соответствующим международным процедурам.

Перечень таких процедур после присоединения России к Совету Европы и Конвенции о защите прав человека и основных свобод пополнился обращением в **Европейский суд по правам человека**. Россия признала как юрисдикцию Суда, так и право каждого на индивидуальные обращения в этот международный орган. Это означает, что каждый, находящийся на территории Российской Федерации, может без предварительного разрешения государства обращаться в Европейский суд, если посчитает, что его права, закрепленные в Конвенции, не защищены должным образом внутригосударственными механизмами. Российская Федерация со своей стороны согласилась признавать решения Суда и выполнять их. Федеральный закон от 30 марта 1998 г. N 54-ФЗ, которым была ратифицирована Европейская конвенция, гласит: "Российская Федерация, в соответствии со ст. 46 Конвенции, признает *ipso facto* и без специального соглашения юрисдикцию Европейского суда по правам человека обязательной по вопросам толкования и применения Конвенции и Протоколов к ней в случае предполагаемого нарушения Российской Федерацией положений этих договорных актов, когда предполагаемое нарушение имело место после их вступления в действие в отношении Российской Федерации". Эта норма во многом реализует и наполняет практическим содержанием как ст. 15, так и ст. 46 Конституции РФ, а также договорное обязательство России, принятое в соответствии со ст. 46 Европейской конвенции, которая гласит: "Высокие Договаривающиеся Стороны обязуются исполнять постановления Суда по делам, в которых они являются сторонами". Предпринимаемые субъектом права действия при помощи как внутригосударственных, так и международных механизмов в процессе реализации конституционного права на самостоятельную защиту принадлежащих ему прав и свобод, оказывают значительное влияние на укрепление складывающихся в России демократических институтов и процедур, развитие правового государства и становление гражданского общества.

Международные стандарты защиты прав человека предполагают также создание таких **национальных (внутригосударственных) правозащитных органов, которые, как правило,**

**учреждаются национальным правом (конституцией или законом) для осуществления конкретных функций в области прав человека.** Во внутригосударственной системе защиты прав человека эти органы, которые не являются ни судебными, ни законодательными, выполняют функцию механизма, дополняющего деятельность государственных органов. Национальные правозащитные органы не правомочны выносить постановления, являющиеся обязательными с правовой точки зрения. Однако это не означает, что рекомендуемые ими меры государство и общественность могут игнорировать.

Согласно Конституции РФ и соответствующим российским законодательным правовым актам к таким учреждениям относятся **Совет при Президенте РФ по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека и Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации, а также Общественная палата РФ.** Совет при главе Российского государства ведет свою историю с 1 ноября 1993 г., когда Указом первого Президента РФ Б.Н. Ельцина в целях оказания содействия главе государства в реализации его конституционных полномочий в области обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина была образована Комиссия по правам человека при Президенте РФ.

Нормативно-правовую базу деятельности Совета составляет Указ Президента РФ от 1 февраля 2011 г. N 120 "О Совете при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека". Согласно этому нормативному правовому акту Совет образован в целях оказания содействия главе государства в реализации его конституционных полномочий в области обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина, информирования Президента РФ о положении дел в этой области, содействия развитию институтов гражданского общества, подготовки предложений главе государства по вопросам, входящим в компетенцию Совета.

В целях укрепления гарантий государственной защиты прав и свобод граждан, их соблюдения и уважения государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами в 1993 г. в Российской Федерации была учреждена должность Уполномоченного по правам человека, который, согласно Конституции РФ, назначается и освобождается от должности Государственной Думой РФ. Согласно Федеральному конституционному закону от 26 февраля 1997 г. N 1-ФКЗ "Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации" <1> Уполномоченный призван способствовать восстановлению нарушенных прав; совершенствованию законодательства Российской Федерации о правах человека и гражданина, приведению его в соответствие с общепризнанными принципами и нормами международного права; развитию международного сотрудничества в области прав человека; правовому просвещению по вопросам прав и свобод человека.

-----  
<1> Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. N 9. Ст. 1011.

Институт Уполномоченного по правам человека дополняет существующие средства защиты прав и свобод граждан, не отменяет и не влечет пересмотра компетенции государственных органов, обеспечивающих защиту и восстановление нарушенных прав и свобод. Уполномоченный независим и неподотчетен каким-либо государственным органам и государственным лицам. Он не вправе заниматься политической деятельностью, быть членом политической партии или иного общественного объединения, преследующего политические цели.

Одним из главных методов реализации Уполномоченным функции восстановления нарушенных прав граждан является рассмотрение индивидуальных и коллективных жалоб на решения или действия (бездействие) государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных служащих, если ранее заявитель обжаловал эти решения или действия (бездействие) в судебном либо административном порядке, но не согласен с решениями, принятыми по его жалобе (ст. 16 Федерального конституционного закона "Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации"). Жалоба должна быть подана Уполномоченному не позднее истечения года со дня нарушения прав и свобод заявителя или с того дня, когда заявителю стало известно об их нарушении. Данное ограничение является необходимым и направлено на то, чтобы сделать институт Уполномоченного жизнеспособным, поскольку отказ от подобного требования может обернуться "лавинной" обращений граждан к Уполномоченному, что чрезвычайно затруднит его деятельность. Уполномоченный не рассматривает жалобы на решения палат Федерального Собрания РФ, а также законодательных органов государственной власти субъектов Федерации.

Основанием для начала правозащитной деятельности Уполномоченного по правам человека является не только жалоба заявителя, но и поступление информации о массовых или грубых нарушениях прав и свобод граждан в случаях, имеющих особое общественное значение, либо когда необходимо защищать интересы лиц, которые не способны самостоятельно использовать правовые средства защиты. Уполномоченный наделен широкими полномочиями при проведении проверочных действий, в том числе 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 по которым вступили в законную силу. По вопросам своей деятельности Уполномоченный пользуется правом безотлагательного приема руководителями и другими должностными лицами органов государственной власти, органов местного самоуправления, предприятий, учреждений и организаций независимо от организационно-правовых форм и форм собственности, администрацией мест принудительного содержания.

Уполномоченный осуществляет взаимодействие с общественными наблюдательными комиссиями, сформированными в субъектах Федерации в целях содействия реализации государственной политики в области обеспечения прав человека в местах принудительного содержания.

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 судебном 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, определения или постановления суда либо постановления судьи; изложить свои доводы должностному лицу, которое вправе вносить протесты, а также присутствовать при судебном рассмотрении дела в порядке надзора; обращаться в Конституционный Суд РФ с жалобой на нарушение конституционных прав и свобод граждан законом, примененным или подлежащим применению в конкретном деле.

Уполномоченный также обязан направить государственному органу, органу местного самоуправления или должностному лицу, в решениях или действиях (бездействии) которых он обнаружит нарушение прав и свобод граждан, свое заключение с рекомендациями относительно возможных и необходимых способов восстановления указанных прав и свобод. Получив подобное заключение, соответствующий государственный орган, орган местного самоуправления или должностное лицо обязаны рассмотреть его в течение месяца и сообщить в письменной форме Уполномоченному о принятых мерах.

По результатам изучения и анализа информации о нарушении прав и свобод граждан, обобщения итогов рассмотрения жалоб Уполномоченный вправе направлять государственным органам, органам местного самоуправления и должностным лицам свои замечания и предложения общего характера; обращаться к субъектам законодательной инициативы с предложениями об изменении и дополнении федерального законодательства и законодательства субъектов РФ.

В случае грубого или массового нарушения гарантированных Конституцией РФ прав и свобод человека и гражданина Уполномоченный имеет право выступать по этому поводу на очередном заседании Государственной Думы с докладом, т.е. доводить до сведения депутатов факты нарушений. Кроме того, Уполномоченный имеет право обратиться в Государственную Думу с предложением о создании парламентской комиссии по расследованию, непосредственно либо через своего представителя принимать участие в ее работе, а также участвовать в заседаниях палат Федерального Собрания РФ при рассмотрении ими вопроса об утверждении итогового доклада комиссии.

Уполномоченный также вправе обратиться в Государственную Думу с предложением о проведении парламентских слушаний по фактам нарушений прав и свобод граждан, а также непосредственно либо через своего представителя участвовать в проводимых парламентских слушаниях.

Важной формой реагирования, которая присуща всем омбудсменам и российскому Уполномоченному в частности, является Ежегодный доклад парламенту, в котором Уполномоченный анализирует наиболее часто встречающиеся нарушения прав и свобод граждан, отмечает недостатки в деятельности органов государственной власти, высказывает свои рекомендации по совершенствованию законодательства и практики его применения.

В случае необходимости для привлечения особого внимания к отдельным вопросам соблюдения прав и свобод граждан в Российской Федерации Уполномоченный имеет право направить специальный доклад в Государственную Думу. В специальных докладах обобщаются типичные и носящие массовый

характер нарушения прав граждан, отражается деятельность федерального Уполномоченного по восстановлению нарушенных прав, предлагается комплекс законодательных, экономических, организационных, воспитательных и иных мер для искоренения этих негативных явлений.

Федеральным законом от 4 апреля 2005 г. N 32-ФЗ "Об общественной палате Российской Федерации" (в ред. от 10 июня 2008 г.) <1> создан еще один орган, в компетенцию которого входит взаимодействие общественных организаций с органами государственной власти и местного самоуправления по вопросам защиты прав человека. Общественная палата Российской Федерации призвана обеспечить активное участие в механизмах защиты прав человека правозащитных неправительственных организаций, роль которых постоянно усиливается.

-----  
<1> Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. N 15. Ст. 1277; 2008. N 24. Ст. 2791.

Согласно указанному Закону Общественная палата РФ избирается каждые три года (до 2012 г. - каждые два года) и осуществляет взаимодействие граждан с федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Федерации и органами местного самоуправления в целях учета потребностей и интересов граждан Российской Федерации, защиты прав и свобод граждан Российской Федерации и прав общественных объединений при формировании и реализации государственной политики, в целях осуществления общественного контроля за деятельностью федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления, а также в целях содействия реализации государственной политики в области обеспечения прав человека в местах принудительного содержания. Распорядок работы Палаты, порядок принятия ею решений, проведение пленарных заседаний регулируются регламентом Общественной палаты РФ.

Общественная палата РФ проводит общественную экспертизу социально значимых проектов федеральных законов, проектов законов субъектов РФ, проектов нормативных правовых актов органов исполнительной власти РФ и проектов правовых актов органов местного самоуправления.

Общественная палата формируется следующим образом: после проведения консультаций Президент РФ определяет кандидатуры 42 членов Палаты. Они, в свою очередь, должны согласиться или отказаться от предложения в течение 30 дней, после чего Президент РФ своим указом окончательно утверждает 42 членов Общественной палаты.

Вторым этапом формирования нового состава Общественной палаты РФ является процедура конкурсного отбора в члены Общественной палаты РФ 42 представителей от общероссийских общественных организаций. Принимают решение о приеме 42 члена Общественной палаты РФ, назначенные Указом Президента РФ от 23 сентября 2009 г. N 1070 "Об утверждении членов Общественной палаты Российской Федерации", в течение 60 дней со дня своего утверждения.

Представители региональных и межрегиональных общественных объединений выдвигают свои кандидатуры в члены Палаты, которые принимаются уже утвержденными ранее 2/3 состава Палаты. В соответствии с поправками к Федеральному закону "Об Общественной палате Российской Федерации", принятыми 15 июня 2007 г., не допускается выдвижение кандидатов в члены Палаты организациями, в отношении которых было вынесено предупреждение о недопустимости осуществления экстремистской деятельности, а также организациями, деятельность которых была приостановлена судом в соответствии с Федеральным законом "О противодействии экстремистской деятельности".

В состав Совета Общественной палаты РФ входят председатели комиссий Палаты, а также секретарь Палаты и его заместитель. В функции Совета ОП, согласно ст. ст. 7 - 14 Федерального закона от 10 июня 2008 г. N 76-ФЗ "Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания", входит определение численности общественных наблюдательных комиссий в субъектах Федерации, назначение их членов и досрочное прекращение их полномочий, приостановление и прекращение деятельности составов общественных наблюдательных комиссий. Аппарат Общественной палаты РФ, в соответствии с законом, обеспечивает деятельность Палаты и работает под общим руководством ее секретаря.

#### § 4. Соблюдение и защита прав человека как предмет совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов

Особенности развития отдельных правозащитных институтов, как и комплексной системы защиты прав человека в Российской Федерации в целом, обусловлены тем, что правоотношения в этой области относятся как к ведению Российской Федерации, так и к предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. Конституционный принцип "совместного ведения", определяющий механизм реализации конституционных прав и свобод человека, введен в силу значительных территориальных масштабов России, разнообразия социально-политических, экономических и национальных

особенностей регионов, плюрализма исторических, религиозных и культурных традиций населения, поэтому Конституция РФ, определяя в вопросах защиты прав и свобод человека ведущую и направляющую роль Федерации, закрепляет в этой сфере определенную и значимую роль субъектов Федерации, обладающих своими конституциями и законодательством (ст. 5). Отнесение вопросов защиты прав человека к совместному ведению отражает признание того, что субъекты Федерации ближе к специфическим проблемам прав человека, и подчас именно они могут лучше определить те средства, которые неотложны и необходимы для их обеспечения. Закрепленный в Конституции РФ порядок разделения полномочий между Федерацией и ее субъектами в сфере прав человека призван обеспечить единый правовой статус человека и гражданина для лиц, проживающих на территории Российской Федерации, повышение "государственной гарантированности" конституционных прав и свобод.

Параметры и основные направления разделения полномочий между Федерацией и ее субъектами в рамках единой правозащитной системы определены Конституцией РФ. К ведению Российской Федерации Конституция РФ (п. "в" ст. 71) относит прежде всего вопросы "регулирования" в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина. Согласно Конституции РФ функция "регулирования" состоит в том, чтобы максимально полно и последовательно закрепить на федеральном уровне основные права и свободы человека и гражданина, органически включить их во все остальные конституционные институты, обеспечить их взаимосвязь с федеральным устройством. Эти задачи Российская Федерация выполняет прежде всего посредством правотворческой деятельности. Конституция РФ (ч. ч. 2, 3 и 5 ст. 76) определяет, что по предметам совместного ведения, к которым относятся и вопросы защиты прав человека, в Российской Федерации принимаются федеральные законы, которые в определенной мере дополняют Конституцию РФ и конкретизируют ее. Определяющим фактором является то, что в сфере защиты прав человека, как и в любой сфере совместного ведения Федерации и ее субъектов, федеральные законы обладают верховенством, имеют приоритет в применении. Например, только федеральным законом, в случае массового нарушения прав человека, на определенной территории может вводиться чрезвычайное положение (ст. 88 Конституции РФ). Этот "жесткий" институт требует особого юридического оформления и не может рассматриваться в числе обычных механизмов обеспечения прав и свобод человека. Вместе с тем необходимость его наличия в комплексе правозащитных средств усиливается с учетом участвовавших на территории субъектов Федерации локальных конфликтов, в ходе которых имеют место грубейшие нарушения общепризнанных норм международного (в частности, гуманитарного) права.

Функция федерального правительства по "регулированию" деятельности, направленная на реализацию конституционных прав и свобод человека на всей территории Российской Федерации, на деле означает обязанность федеральных исполнительных органов власти направлять и проверять работу правительств республик в этой сфере, осуществлять ее координацию и организацию тесной взаимосвязи с органами уровня субъектов Федерации в федеративном государстве в вопросах защиты прав и свобод человека.

Российское законодательство исходя из закрепленного в Конституции РФ положения (ч. 4 ст. 78), согласно которому Президент РФ и Правительство РФ осуществляют свои полномочия на всей территории страны, вводит определенные механизмы, при помощи которых Президент и Правительство могут участвовать в регулировании и координации вопросов обеспечения и защиты прав и свобод человека. Так, определенная Конституцией РФ форма государственного федеративного устройства, предусматривающая возможность создания федеральными органами исполнительной власти своих территориальных органов, расширяет способность Федерации осуществлять и контролировать посредством соответствующих должностных лиц ситуацию с правами человека на местах.

Выполнению Президентом РФ роли гаранта соблюдения прав и свобод человека и гражданина способствуют определенные Конституцией РФ институты, которые могут быть им использованы для осуществления полномочий федеральной государственной власти на всей территории Российской Федерации. Один из них закреплен в п. "к" ч. 1 ст. 83 - институт полномочных представителей Президента РФ в округах. Сложившийся в настоящее время правовой статус представителей Президента РФ в федеральных округах ориентирован на обеспечение взаимодействия Президента РФ с органами государственной власти на местах в сфере обеспечения прав человека, на информационно-контрольную функцию в этой сфере, на координацию деятельности федеральных органов и органов субъектов Федерации в сфере защиты прав человека. Статья 85 Конституции РФ предусматривает варианты действий Президента РФ в случае, когда акты субъектов Федерации противоречат Конституции РФ или международным обязательствам России и нарушают права и свободы человека и гражданина. В этих ситуациях Президент РФ вправе приостановить действие акта до окончательного решения вопроса судом.

Для входящих в состав Российской Федерации республик конституционная формула "совместного ведения" означает, что они, как субъекты конституционного права, вступают в систему особых правоотношений, связанных с обеспечением и защитой прав человека на своих территориях. Конституцией РФ совместная деятельность Федерации и ее субъектов предусмотрена и в других



областях, которые хотя и не имеют прямого отношения к вопросам защиты конституционных прав и свобод человека и гражданина, но в определенном смысле взаимосвязаны и нуждаются в координации. Это защита прав национальных меньшинств, обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности (п. "б" ст. 72); обеспечение экологической безопасности (п. "д" ч. 1 ст. 72); общие вопросы воспитания, образования, науки, культуры, физической культуры и спорта (п. "е" ст. 72); вопросы здравоохранения; защита семьи, материнства и детства; социальная защита, включая социальное обеспечение (п. "ж" ч. 1 ст. 72); административное, административно-процессуальное, трудовое, семейное, жилищное законодательство (п. "к" ст. 72); защита исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей (п. "м" ч. 1 ст. 72).

Субъекты конституционного права, реализуя свое право принимать соответствующие законы и иные нормативные акты по любым составляющим сферу "совместного ведения" с Российской Федерацией вопросам, должны руководствоваться установленным в Конституции РФ (п. "а" ст. 72) правилом обеспечения их соответствия федеральному законодательству. Это означает, что осуществление правового регулирования вопросов прав человека на территориях краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов хотя и может учитывать свои особенности и свою специфику, но должно неукоснительно следовать как конституционным нормам, так и уже принятым в этой сфере федеральным законам. Анализ конституционного процесса в Российской Федерации подтверждает, что именно по такому пути идет правотворчество в субъектах Федерации. В целом принимаемые субъектами Федерации законодательные или иные нормативные акты, касающиеся тех или иных вопросов защиты прав человека, следуют духу и букве Конституции РФ, не вступают в противоречие с федеральным законодательством. Нельзя не признать, что новые конституции республик в составе Российской Федерации, принятые после 1993 г., отражая демократический характер произведенных на постсоветском пространстве преобразований, закрепляют основанные на общих демократических принципах нормы обеспечения и защиты прав человека. Вместе с тем, реализуя свою долю государственной ответственности, связанной с их соблюдением и защитой, субъекты Российской Федерации нередко самостоятельно вырабатывают и применяют собственные законодательные меры, отвечающие как общефедеральным основам организации правозащитной деятельности государства, так и региональным условиям. В целом действия Российской Федерации и ее субъектов находятся в тесной взаимосвязи и взаимозависимости, что повышает эффективность единой системы защиты конституционных прав и свобод человека.

#### § 5. Международные обязательства России в сфере защиты прав человека

Россия является участницей практически всех международных соглашений по правам человека, большинство из которых были ратифицированы Советским Союзом. Статус, приданный Конституцией РФ международным договорам, повышает ответственность России за исполнение своих обязательств, в том числе и по тем из них, которые относятся к сфере международной защиты прав человека. Согласно Конституции РФ и законодательно закрепленной в российском законодательстве готовности России "продолжать" исполнение обязательств по заключенным СССР международным договорам эти договоры, как и те, которые были заключены Российской Федерацией, составляют часть национальной правовой системы. Это обязывает органы государства в своей деятельности по обеспечению и защите прав человека руководствоваться не только внутренними законами, но также международно-правовыми нормами, заключенными в имеющие для России юридическую силу договоры. Это принципиальное положение было подтверждено Конституционным Судом Российской Федерации. В его Постановлении от 31 июля 1995 г. N 10-П говорится: "В соответствии с принципами правового государства, закрепленными Конституцией РФ, органы власти в своей деятельности связаны как внутренним, так и международным правом".

Россия, продолжая исполнение международных обязательств по ратифицированным Советским Союзом в 1973 г. Международному пакту о гражданских и политических правах и Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах, должна создавать такие условия, при которых каждый может пользоваться своими экономическими, социальными и культурными правами, так же как и своими гражданскими и политическими правами.

Определенные международные обязательства несет Россия и по другим заключенным СССР соглашениям в сфере защиты прав человека. К ним относится принятая в 1965 г. Генеральной Ассамблеей ООН Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации. Россия как государство - участник Конвенции обязана принимать эффективные меры в области преподавания, воспитания, культуры, информации с целью искоренения расовой дискриминации, поощрения взаимопонимания, дружбы и терпимости между нациями и расовыми или этническими группами.

В соответствии с Конвенцией о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин 1979 г. Россия должна принимать меры во всех областях - в политической, социальной, экономической,

культурной - для обеспечения всестороннего развития и прогресса женщин, чтобы гарантировать им осуществление и пользование правами человека и основными свободами на основе равенства с мужчинами.

Конвенция ООН против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания 1984 г. обязывает соблюдать содержащиеся в ней нормы, нацеленные на защиту прав лиц, подвергающихся задержанию или тюремному заключению. Каждое государство-участник должно принять эффективные законодательные или другие меры для предупреждения актов пыток на любой территории под его юрисдикцией. Никакие исключительные обстоятельства, какими бы они ни были, не могут служить оправданием пыток. Конвенция содержит условие, согласно которому "ни одно государство-участник не должно высылать, возвращать или выдавать какое-либо лицо другому государству, если существуют серьезные основания полагать, что ему может угрожать там применение пыток".

Россия является участницей Конвенции ООН о правах ребенка 1989 г., в соответствии с которой обязана принимать "все необходимые законодательные, административные и другие меры для осуществления прав, признанных в Конвенции". В частности, Россия взяла на себя обязательства по обеспечению гарантий защиты прав ребенка от экономической эксплуатации и от выполнения любой работы, которая может представлять опасность для его здоровья и служить препятствием в получении им образования либо наносить ущерб его здоровью, физическому, духовному и нравственному развитию. Россией подписан и ратифицирован (Федеральный закон от 07.05.2013 N 75-ФЗ) Факультативный протокол к Конвенции, касающийся торговли детьми, детской проституции и детской порнографии, принятый 25 мая 2000 г. Генеральной Ассамблеей ООН. Принятие этого дополнительного международного акта, направленного на защиту прав детей, было обусловлено значительными и растущими масштабами международной контрабандной перевозки детей для целей их сексуальной эксплуатации.

Россия несет также международные обязательства по международным соглашениям, касающимся таких проблем, как преступления геноцида, современные формы рабства, распространение наркотиков и др.

Присоединившись в 1996 г. к Совету Европы, Российская Федерация взяла на себя обязательство выполнять Устав этой региональной организации, важнейшей целью которого является защита прав человека, а также присоединиться к соглашениям, предусматривающим сотрудничество европейских государств во имя их обеспечения. Важнейшим из таких соглашений является Конвенция о защите прав человека и основных свобод, к которой Россия присоединилась 30 марта 1998 г. Присоединение России к Европейской конвенции и дополняющим ее протоколам обязало Российское государство привести национальное законодательство и правоприменительную практику в соответствие с европейскими стандартами обеспечения и защиты прав человека, с момента вступления Конвенции в силу (5 мая 1998 г.) нарушения в этой сфере попали под юрисдикцию Европейского суда по правам человека, что усилило гарантии соблюдения в России содержащихся в Европейской конвенции норм.

Разнообразные формы международного контроля за состоянием соблюдения прав человека предусмотрены и другими соглашениями, участницей которых является Российская Федерация. Контроль за выполнением государствами-участниками взятых на себя обязательств осуществляется органами, указанными чаще всего в самих текстах международных соглашений. В договоре, как правило, содержится норма о полномочиях таких органов и процедуре контроля. Среди них - Комитет по правам человека, Комитет по искоренению расовой дискриминации, Комитет по искоренению дискриминации в отношении женщин, Комитет против пыток, Комитет по экономическим, социальным и культурным вопросам, Комитет по правам ребенка и др. Основной функцией всех контрольных органов является рассмотрение отчетов правительств (первоначальных и периодических докладов) о выполнении норм того или иного договора. В компетенцию отдельных конвенционных органов, как уже отмечалось, может быть включено право на получение и рассмотрение индивидуальных жалоб из стран - участниц этих договоров.

Контрольная деятельность конвенционных органов не означает вмешательство международных структур во внутренние дела государства. Их роль субсидиарная, т.е. носит дополняющий характер, и состоит в рассмотрении конкретных споров о нарушении прав и свобод, которые не удалось решить на национальном уровне. Межгосударственные органы не являются высшей инстанцией по отношению к судебной системе государства, они не могут отменить решение, вынесенное органом государственной власти или национальным судом, не имеют права давать распоряжения о принятии мер, имеющих юридические последствия. Деятельность договорных контрольных органов призвана оказывать содействие национальным правовым институтам, с тем чтобы государства могли гарантировать необходимую степень защиты прав человека через собственные правовые институты и процедуры, которые должны максимально содействовать применению международных стандартов защиты прав человека в национальных правовых системах.

Следует отметить, что международное право не предусматривает единообразия в применении

международно-правовых норм, тем более не обязывает инкорпорировать их в законодательство. Каждое государство вправе самостоятельно определить место международных норм в своей правовой системе и способы их действия. Поэтому практика государств по применению норм международного права не одинакова. Существующие в ней различия в значительной мере отражают традиции национального права. И тем не менее замечено, что в большинстве стран отдается предпочтение прямому действию заключенных в международные договоры правовых норм. Наиболее распространена эта практика в правозащитной сфере.

В России признание того, что действующие международные договоры, участницей которых она является, следует рассматривать в качестве непосредственно действующего источника права, пришло не сразу. В поисках способов их имплементации решающую роль сыграли высшие российские судебные органы РФ, издав неоценимо важные решения и рекомендации, которые оказали реальную помощь российским правоприменителям.

Так, в Постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 31 октября 1995 г. N 8 международные договоры, участницей которых является Российская Федерация, были определены как источники права, обладающие приоритетом в применении. Такое разъяснение высшей судебной инстанции страны развеяло все имеющиеся сомнения о возможности неисполнения Россией тех обязательств, которые она взяла на себя по международным договорам, в том числе и тем, которые направлены на защиту прав человека. В Постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 10 октября 2003 г. N 5 "О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации" было дано разъяснение по поводу применения норм европейского права и прежде всего Конвенции о защите прав человека и основных свобод, в частности ст. 6 Конвенции о праве на судебное разбирательство в разумные сроки. Высший Арбитражный Суд РФ информационным письмом от 20 декабря 1999 г. N С1-7/СМП-1341 разъяснил российским судам порядок применения норм Европейской конвенции и прецедентов Европейского суда по правам человека при защите имущественных прав и права на правосудие.

В апреле 2005 г. вступила в силу поправка, внесенная в п. 2 ст. 306 Арбитражного процессуального кодекса РФ, которой введено новое основание пересмотра решений арбитражных судов в порядке надзора - нарушение судебным актом прав и основных свобод человека, гарантированных нормами европейского права, в частности Европейской конвенцией о защите прав человека и основных свобод 1950 г. Новая форма процессуального закона обязывает российских судей учитывать толкование Европейской конвенции, которое осуществляет Европейский суд по правам человека в Страсбурге.

В целом, подводя итог рассмотрению вопроса о соблюдении Россией международных обязательств в сфере защиты прав человека, можно сделать вывод, что выработанные международным сообществом стандарты защиты прав человека органично утверждаются в правовой системе Российской Федерации, оказывают положительное влияние на совершенствование конституционной системы защиты прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации. Исполнение обязательств по действующим международным соглашениям по правам человека, ориентация российского законодательства на содержащиеся в них международные стандарты защиты оказывают положительное влияние на процессы прогрессивного развития и реформирования отдельных отраслей российского права (гражданского, гражданско-процессуального, уголовного, уголовно-процессуального, административного, муниципального и др.).

#### § 6. Неправительственные организации <1> в механизмах защиты прав человека

-----  
<1> Термин "неправительственные организации" (**non-governmental organizations**), которым определяются независимые от власти организации, частично или полностью посвятившие себя проблемам защиты прав человека, был введен в оборот в 1945 г. Уставом ООН и впоследствии закреплен в международных документах, а также в законодательстве многих стран. Неправительственные организации действуют в мире на протяжении более ста лет, и практически все страны мира на пути к демократии прошли необходимые этапы, связанные со становлением института неправительственных организаций, в национальных механизмах защиты прав человека.

Деятельность неправительственных организаций (НПО) в сфере защиты прав человека является неотъемлемой предпосылкой демократизации форм управления. Они нередко становятся "локомотивом", который направляет борьбу за справедливость, господство права и становление гражданского общества. Беря на себя функцию общественного контроля за действиями государственной власти, за злоупотреблениями и нарушениями законности, правозащитные НПО становятся своего рода "антибиотиком" от бюрократии и других наиболее присущих государственному устройству "болезней", способствуя повышению ответственности и эффективности политической системы.

Один из видных исследователей феномена гражданского общества Алексис де Токвиль считал, что сама суть демократического строя заключается в ограничении власти правительства, что лишь сам человек, общество, народ имеют право **определять свои интересы и защищать их**. Предпочитая представительные формы правления авторитарному режиму, он убеждал, что только с помощью общественных объединений социальная цель общества активно реализуется в жизни гражданина. Возникновение общественных объединений Алексис де Токвиль относит к одному из непреложных законов, управляющих человеческим обществом. "Для того чтобы люди оставались или становились цивилизованными, - пишет он, - необходимо, чтобы их **умение объединяться в союзы** развивалось и совершенствовалось с той же самой быстротой, с какой среди них устанавливается равенство условий существования". Таким образом, заключал ученый, **"самой демократической страной в мире является та из стран, где... люди достигли наивысшего совершенства в искусстве сообща добиваться цели... и чаще других применять этот новый метод коллективного действия"** <1>.

<1> См.: Токвиль А. де. О роли объединений в общественной жизни американцев // Демократия в Америке. М., 1992. С. 378, 381.

Наука и практика подтвердили предсказанную более 150 лет тому назад роль общественных организаций в функционировании гражданского общества, в частности, тех их параметров, которые непосредственно связаны с защитой демократических ценностей, признанием и уважением прав человека <1>. Являя собой сферу жизнедеятельности людей, свободную от непосредственного влияния со стороны государства и его должностных лиц, деятельность правозащитных организаций наполняет государственный строй демократическим содержанием, порождая атмосферу общественной солидарности. В современном мире возникновение и деятельность таких объединений воспринимается как непреложный закон демократии. История убеждает, что добровольные объединения индивидуумов являют собой ответ на ту или иную обострившуюся проблему, на неспособность государства решить ее самостоятельно. Совсем не обязательно, чтобы они находились в оппозиции к официальным властям. Наоборот, НПО могут эффективно сотрудничать с государством в решении проблем, в которых заинтересовано все общество. Целый ряд международных неправительственных организаций посвятили свою деятельность вопросам защиты прав человека. Причины возникновения правозащитных НПО коренятся в объективной реальности: история не раз доказывала, что сама по себе демократия не дает гарантий того, что права всех лиц будут защищены, и что даже в странах с глубинными демократическими традициями власть не может обеспечить своим гражданам полный объем предназначенных человеку от рождения прав. Их обеспечение и защита во многом зависят от активности самих граждан, готовых на добровольной основе служить обездоленным или игнорируемым группам населения, содействовать реализации их прав, добиваться социальной справедливости в обществе. Это Международная амнистия (лауреат Нобелевской премии мира 1977 г.), Международная федерация прав человека, Международный совет женщин, Международная организация защиты детей, католические благотворительные организации "Каритас", Всемирная ассоциация коренных народов, Международная организация инвалидов, Международная федерация развития "Земля людей" и др.

<1> См.: Общая теория права и государства / Под ред. В.В. Лазарева. М., 1994. С. 22 - 28; Лысенко В.В. Гражданское общество и неправительственные организации: внутригосударственный и международный правовой статус. Приднестровье, 2006.

В современной отечественной науке гражданское общество также определяется как "человеческая общность, включающая добровольно сформировавшиеся негосударственные структуры в экономической, политической, социальной и духовной сферах жизнедеятельности общества", как "совокупность негосударственных отношений и сфера проявления свободных индивидов, организаций и ассоциаций граждан" <1>. Исследователи тоталитаризма, говоря о социальных условиях, при которых к власти пришли нацисты, считали разрушение гражданского общества, уничтожение всех независимых общественных групп предпосылкой успеха тоталитарных режимов и самого тоталитарного правления. Доказано, что тоталитарные правители для консолидации своей власти пресекали любые проявления гражданского общества. Плюрализм, независимость и гражданская активность - главные враги тоталитарной власти. Поэтому можно заключить, что неправительственные, в том числе и правозащитные, организации, независимые от власти, являются одним из эффективных компонентов этой системы гражданских институтов, при помощи которых происходит активное влияние народа на процесс прогрессивных изменений в обществе. С.А. Авакьян пишет: "Если граждане свободно могут выражать свои мнения и создавать различные... объединения - налицо такое качественное состояние общества, при котором оно может именоваться гражданским обществом" <2>.

<1> См.: Баяхчева С.Л., Илларионов С.И. Идеология гражданского общества. М., 2006. С. 6.

<2> См.: Авакьян С.А. Политический плюрализм и общественные объединения в Российской Федерации: конституционно-правовые основы. М., 1996. С. 16.

Правозащитные неправительственные организации имеют давнюю историю. В 1902 г. возникла Французская лига защиты прав человека и гражданина. В 1909 г. в Лондоне было организовано Общество борьбы с рабством (известное в настоящее время как Международный интернационал против рабства). В 1942 г. в Нью-Йорке появилась Международная лига прав человека. Наиболее важные этапы развития правозащитного движения исследователи связывают с окончанием Второй мировой войны, созданием ООН и провозглашением в 1948 г. Всеобщей декларации прав человека. Деятельность создаваемых в этот период правозащитных НПО основывалась на провозглашенных в этом международном акте единых стандартах соблюдения прав человека.

Следующим этапом в развитии правозащитных НПО считают середину 70-х годов XX в., когда тысячи неправительственных организаций выразили готовность содействовать воплощению в жизнь принятых юридически обязательных актов в сфере защиты прав человека - Пакта о гражданских и политических правах и Пакта об экономических, социальных и культурных правах, закрепляющих признание того, что защита прав человека является прямой обязанностью государств. Важно и то, что в этих основополагающих международных актах не только закреплялась правовая основа деятельности правозащитных организаций, но и конкретизировалось правовое поле, в рамках которого они могли действовать. Для правозащитных организаций большинства стран мира наиболее важной функцией стал контроль ("мониторинг") над действиями государства путем сбора, оценки, а также распространения информации о соблюдении прав человека и нарушениях в этой сфере.

Дополнительным стимулом для развития правозащитного движения в мире стала сформировавшаяся в 80-е годы в рамках Хельсинкского процесса идея "третьей корзины" и такого его направления, как "человеческое измерение" <1> законодательства в соответствии с общеевропейскими стандартами. Уважение прав человека и основных свобод стало одной из важнейших целей организации, одним из ее "десяти принципов" построения демократического правового государства. Утверждение принципа универсальности прав человека рассматривалось как катализатор развития демократических реформ, а сотрудничество государств в сфере защиты прав человека было отнесено к важнейшим средствам снижения напряженности в межгосударственных отношениях и уменьшения межгосударственной нестабильности <2>. Парижская хартия для новой Европы, подписанная в 1990 г., подтвердила **право на объединение** в качестве одного из основополагающих прав человека.

<1> См.: Хельсинкский процесс, права человека и сотрудничество в гуманитарных областях. М., 1988; Lucas M.R. European Security and Minority Rights. Helsinki, 1991.

<2> См.: Molineu H. Human Rights and Detente: The Case of CSCE. Paper, presented at the International Studies Association annual meeting. St. Luis., Mars., 1977; Крайкемайер А. Права человека, демократия и правовое государство как инструменты реформы и безопасности. Гамбург, 1991.

Многолетнюю историю имеет становление и развитие системы **международного сотрудничества в сфере защиты прав человека**, которое происходило при непосредственном участии неправительственных организаций. Двести таких организаций были представлены на переговорах по вопросу создания Организации Объединенных Наций, проходивших в 1945 г. в Сан-Франциско. По настоянию правозащитных неправительственных организаций в Устав Организации были включены наиболее демократические нормы, в частности, те, которые требовали от государств соблюдать права человека, уважать достоинство и ценность человеческой жизни. Более 30 НПО участвовали в написании Всеобщей декларации прав человека, сотрудничая с Комиссией ООН по правам человека, которой Генеральная Ассамблея ООН поручила подготовку Международного билля о правах человека. Практически все действующие сегодня конвенции в области прав человека создавались и принимались при активном участии неправительственных организаций.

Правовой основой сотрудничества НПО с ООН, в первую очередь в сфере защиты прав человека, стала ст. 71 Устава ООН, которая уполномочила Экономический и Социальный Совет ООН (ЭКОСОС), в компетенцию которого, согласно ст. 62 (п. 2), входят вопросы поощрения, уважения и соблюдения прав человека, а также проведения надлежащих мероприятий для консультаций с неправительственными организациями по этим вопросам. Определенная Уставом задача была конкретизирована в Резолюциях ЭКОСОС от 27 февраля 1950 г. N 288 (B) и от 23 мая 1968 г. N 1296 (XL). Во исполнение указанных Резолюций ЭКОСОС был учрежден **институт консультативного статуса** НПО при ООН, а также выработаны критерии, которые определяют возможность той или иной организации получить соответствующую категорию "**консультативного статуса**".

В 1996 г. Экономический и Социальный Совет ООН на 49-м пленарном заседании принял Резолюцию N 1996/31 "Консультативные отношения между Организацией Объединенных Наций и неправительственными организациями", согласно которой основным критерием предоставления

консультативного статуса, согласно принятым ЭКОСОС решениям, стала оценка той реальной помощи, которую НПО может оказать ЭКОСОС по вопросам прав человека. Формы консультаций ЭКОСОС с неправительственными организациями, имеющими консультативный статус, предусматривают возможность получения НПО постоянной аккредитации на проводимых в рамках ООН мероприятиях, входящих в компетенцию ЭКОСОС. Резолюция предоставила им право не только присутствовать на таких мероприятиях, но и участвовать в их подготовке, в частности в выработке повестки дня. Неправительственные организации могут делать устные и письменные заявления как по рассматриваемым на конференциях вопросам, так и по другим актуальным вопросам защиты прав человека <1>.

-----  
<1> Модель сотрудничества с неправительственными организациями в сфере защиты прав человека, выработанная в ООН, является наиболее универсальной. Принятые в этой сфере акты перенесены на региональную почву такими организациями, как Совет Европы (с первых дней своего существования Совет установил тесные рабочие отношения с локальными и международными НПО, сознавая, что достижение определенной его Уставом основной цели - единство между государствами-членами во имя демократии и уважения прав человека - требует постоянного учета общественного мнения), Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) и др.

В России становление и развитие соответствующего мировым стандартам правозащитного движения происходило достаточно сложно. Вполне закономерно, что в строгих идеологических рамках бытовавшей при тоталитарном режиме концепции общественных организаций действительно независимые от власти общественные организации не имели правовой основы. Их место занимали организованные по номенклатурному принципу политически и финансово зависящие от власти общественные организации, которые создавались властью и действовали по ее указке. Однако время потребовало новых подходов к институту неправительственных организаций (как к независимым от власти организациям - не оппозиционным, а полезным для проведения провозглашенных в России демократических преобразований). Принятая в 1993 г. и пронизанная духом демократии Конституция РФ создала правовую основу для создания таких организаций, что послужило стимулом для возникновения в России организаций, которые, по сути, стремились к соответствию признанной в мировом сообществе модели НПО. Признание в России международных стандартов правового регулирования НПО стимулировалось конституционным признанием всеобщих прав человека, одним из которых является право на свободу ассоциаций.

Первые российские, в том числе и правозащитные, НПО, которые создавались отдельными гражданами или группами, стали появляться в начале 90-х годов XX в. и были малочисленными. В начале XXI в. количество НПО в России, в том числе и правозащитных, уже исчислялось сотнями тысяч, и их роль в формировании гражданского общества становилась все более значимой.

Принятая в 1993 г. Конституция РФ создала прочную **правовую основу для формирования в России соответствующего международным стандартам законодательства, гарантирующего гражданам России конституционное право на объединение и защиту своих прав**. Закрепленные Конституцией РФ (ст. 30) право граждан создавать общественные объединения и право на свободу их деятельности, как и другие конституционные права человека, согласно Конституции РФ обеспечиваются органами государственной власти, а их гарантом является Президент РФ. Государство не вправе ограничивать цели и задачи общественных объединений, вмешиваться в их внутренние дела. Объединения создаются без предварительного разрешения государственных органов, а их уставы принимаются ими самостоятельно и только регистрируются в Министерстве юстиции и его органах.

В принятом 14 апреля 1995 г. Федеральным законом "Об общественных объединениях" было закреплено соответствующее международным стандартам определение общественного объединения как добровольного, самоуправляемого, некоммерческого формирования, созданного по инициативе граждан, объединившихся на основе общности интересов для реализации общих целей, указанных в уставе общественных объединений <1>. В Законе обозначена важнейшая черта неправительственных организаций - индивидуальный характер их создания. Закон подчеркивает: органы государственной власти и органы местного самоуправления не могут быть учредителями, членами и участниками общественных объединений. Согласно Федеральному закону общественные объединения могут создаваться без предварительного разрешения государственных органов, а их самостоятельно принятые уставы только регистрируются в Министерстве юстиции и его органах. Министерство контролирует законность целей и задач объединений, а финансовые органы - источники их доходов. Общественное объединение может быть ликвидировано только по решению суда. Согласно Конституции РФ (ч. 5 ст. 13) запрещению подлежат общественные объединения, цели и действия которых направлены на насильственное изменение конституционного строя; нарушение целостности Российской Федерации; подрыв безопасности государства; создание вооруженных формирований; разжигание социальной, расовой, национальной и религиозной розни.

-----  
<1> В Федеральном законе (в ч. 2 ст. 13) применялся термин "неправительственные объединения", который в порядке внесенных в него последующих изменений был заменен словами "неправительственные организации".

Участие России в целом ряде международных соглашений по правам человека является дополнительной гарантией деятельности правозащитных организаций на территории России <1>.

-----  
<1> После официального признания, ратификации и одобрения международные договоры приобретают обязательную силу на всей территории России. Как известно, к таким договорам относятся Пакт о гражданских и политических правах и Конвенция о защите прав и свобод человека, обязывающие государства - участников этих договоров обеспечивать находящимся под их юрисдикцией лицам право на объединение.

Вступивший в силу 18 апреля 2006 г. Федеральный закон от 10 января 2006 г. N 18-ФЗ "О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации" внес определенные изменения в Федеральный закон "Об общественных объединениях" <1>. В частности, были уточнены содержащиеся в ст. 19 требования, предъявляемые к учредителям, членам и участникам общественных объединений. В частности, Законом было установлено, что иностранные граждане и лица без гражданства, законно находящиеся в Российской Федерации, могут быть учредителями, членами и участниками общественных объединений, за исключением случаев, когда в отношении иностранного гражданина или лица без гражданства в установленном законодательством Российской Федерации порядке принято решение о нежелательности их пребывания (проживания) в Российской Федерации.

-----  
<1> Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. N 3. Ст. 282.

Федеральным законом от 10 января 2006 г. N 18-ФЗ (ст. 3) внесены соответствующие изменения в Федеральный закон от 12 января 1996 г. N 7-ФЗ "О некоммерческих организациях" <1>. В частности, уточнен перечень лиц, которые могут быть учредителями **иностранных некоммерческих неправительственных организаций**. Это иностранные граждане и лица без гражданства, законно находящиеся в Российской Федерации, за исключением тех, в отношении которых в установленном законодательством Российской Федерации порядке принято решение о нежелательности их пребывания в Российской Федерации, лица, причастные к легализации (отмыванию) денежных средств, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, лица, в отношении которых решением суда установлено, что в их действиях содержатся признаки экстремистской деятельности, и некоторые другие категории лиц.

-----  
<1> Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. N 3. Ст. 145.

Федеральным законом от 8 августа 2001 г. N 129-ФЗ "О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей" определяется порядок **государственной регистрации общественных объединений**. Решение о государственной регистрации (об отказе в государственной регистрации) общественного объединения принимается федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным в области государственной регистрации общественных объединений, или его территориальным органом.

Согласно Федеральному закону "Об общественных объединениях" **в государственной регистрации общественного объединения может быть отказано по следующим основаниям:** если устав общественного объединения противоречит Конституции РФ и законодательству Российской Федерации.

В случае получения **зарубежного финансирования неправительственная организация** должна информировать федеральный орган государственной регистрации об объеме получаемых организацией от международных и иностранных организаций и иностранных граждан денежных средств и иного имущества, о целях их расходования или использования и об их фактическом расходовании.

Федеральный закон от 20 июля 2012 г. N 121-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента" внес в Федеральный закон "Об общественных объединениях" ряд изменений. Закон был дополнен положением, согласно которому **некоммерческой организацией, выполняющей функции иностранного агента, является общественное объединение, получающее денежные средства и иное имущество от иностранных источников**. При регистрации такая организация обязана информировать федеральный орган государственной регистрации об объеме денежных средств и иного имущества, полученных от иностранных источников, о

целях расходования этих денежных средств и использования иного имущества. Согласно Федеральному закону общественное объединение, намеревающееся после государственной регистрации получать денежные средства и иное имущество от иностранных источников и участвовать в политической деятельности, осуществляемой на территории Российской Федерации, обязано до начала участия в указанной политической деятельности подать в орган, принявший решение о государственной регистрации данного общественного объединения, заявление о включении его в предусмотренный п. 10 ст. 13.1 Федерального закона "О некоммерческих организациях" реестр некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента. К политической деятельности не относится деятельность в области науки, культуры, искусства, здравоохранения, профилактики и охраны здоровья граждан, социальной поддержки и защиты граждан, защиты материнства и детства, социальной поддержки инвалидов, пропаганды здорового образа жизни, физической культуры и спорта, защиты растительного и животного мира, благотворительная деятельность, а также деятельность в области содействия благотворительности и добровольчества. Очевидно, что, в соответствии с данным законодательным актом, под его действие подпадают и отдельные правозащитные организации.

Сравнительный анализ действующего российского законодательства и законодательства других демократических стран показывает, что в целом, несмотря на некоторые отступления от международных стандартов, создана достаточная правовая база для эффективного действия неправительственных организаций.

### Выводы

В соответствии с Конституцией РФ 1993 г., провозгласившей Россию демократическим правовым государством, основные права и свободы человека и гражданина признаются и гарантируются согласно общепризнанным принципам и нормам международного права, которые включены в российскую правовую систему.

Конституция РФ определяет соответствующий мировым стандартам перечень гражданских и политических прав, а также экономических, социальных и культурных прав, гарантирует неотъемлемость этих прав как принадлежащих каждому от рождения и, следовательно, непосредственно действующих независимо от национальности, происхождения, места жительства.

Конституция РФ провозгласила, что права и свободы человека и гражданина являются высшей ценностью, обозначила контуры соответствующей мировым стандартам системы обеспечения и защиты прав человека и гражданина в Российской Федерации, которая включает гарантированные Конституцией РФ институты, методы, процедуры и средства обеспечения как конституционных прав человека и гражданина, так и тех, по выполнению которых Российская Федерация несет соответствующие международные обязательства.

Ответственность за обеспечение и защиту конституционных прав и свобод возложена на государство. Соответствующие функции по обеспечению и защите прав человека возложены на законодательные и исполнительные органы, органы местного самоуправления, судебные, а также административные органы, которые посредством присущих их специфике методов, процедур и средств должны плодотворно содействовать государству в исполнении возложенной на него конституционной обязанности по обеспечению и защите прав человека.

### Контрольные вопросы

1. В чем состоят сущность и содержание правового статуса человека и гражданина, определенного в Конституции РФ?
2. Определите значение конституционного закрепления общепризнанных прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации.
3. Раскройте содержание конституционной системы защиты прав человека и функции ее основных институтов.
4. В чем сущность международного механизма индивидуальной защиты прав человека?
5. Каковы параметры участия субъектов Федерации в механизме реализации конституционных прав и свобод человека?
6. Раскройте сущность международных обязательств России в сфере защиты прав человека.

### Литература

1. Авакьян С.А. Конституционное право России: Учебный курс: В 2 т. М., 2006. Т. 1.
2. Витрук Н.В. Общая теория правового положения личности. М., 2008.
3. Воеводин Л.Д. Юридический статус личности в России: Учебное пособие. М., 1997.
4. Конституционные права и свободы в России: Учебный комментарий к главе 2 "Права и свободы



человека и гражданина" Конституции РФ. М., 1998.

5. Конституционные права и свободы человека и гражданина в Российской Федерации: Учебник для вузов / Под ред. О.И. Тиунова. М., 2005.

---

КонсультантПлюс: примечание.

Учебник Е.И. Козловой, О.Е. Кутафина "Конституционное право России" включен в информационный банк согласно публикации - Юристъ, 2004 (3-е издание, переработанное и дополненное).

---

6. Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России: Учебник. 5-е изд. М., 2012.

7. Матвеева Т.Д. Неправительственные организации в демократических государствах: международные стандарты и опыт России. М., 2010.

8. Матвеева Т.Д., Шуткина В.В. Защита прав человека в России: взаимосвязь международного и внутригосударственного права. М., 2002.

9. Общая теория прав человека / Отв. ред. Е.А. Лукашева. М., 2012.

10. Права человека и процессы глобализации современного мира / Отв. ред. Е.А. Лукашева. М., 2007.

11. Эбзеев Б.С. Конституция. Правовое государство. Конституционный Суд. М., 1996.

12. Экштайн К. Основные права и свободы: Учебное пособие для вузов. М., 2004.

## **Глава IV. ГРАЖДАНСТВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ. ПРАВОВОЕ ПОЛОЖЕНИЕ ИНОСТРАННЫХ ГРАЖДАН И ЛИЦ БЕЗ ГРАЖДАНСТВА**

### **§ 1. Правовое регулирование гражданства**

Неотъемлемым элементом правового статуса личности является гражданство. Граждане той или иной страны, как правило, являются ее жителями, а большинство жителей - гражданами. В рамках демократического общества проживание в стране и ее гражданство должны приблизительно совпадать.

Гражданство - это правовой институт, благодаря которому лицо включается в конкретную связь с деятельностью государства, участвуя в ней. Статус гражданина наделяет его демократическими правами, которые могут быть использованы им с целью изменения своего материального положения. Это так называемое активное гражданство имеет две соперничающие модели: либеральную и республиканскую.

Гражданство, как известно, относится к атрибутивным признакам государства. Оно реализуется в системном единстве национального и международного правовых институтов, причем последний из них устанавливает лишь общие подходы и правила по поводу гражданства.

Наиболее полно характеризует гражданство определение его как устойчивой правовой связи человека с государством, выражающейся в совокупности их взаимных прав, обязанностей и ответственности, основанной на признании и уважении достоинства, основных прав и свобод человека. Анализ приведенного определения позволяет рассматривать гражданство как:

- основу правового статуса личности;
- правоотношение;
- конституционно-правовой институт.

Гражданство составляет основу правового статуса личности; им опосредуется система политических прав, позволяющая гражданину участвовать в управлении делами государства. Поскольку в структуру статуса личности входят права, их политическая разновидность является значимой. Гражданство обуславливает и обязанности - элемент статуса личности (например, защита Отечества, несение военной службы).

Субъектами гражданства как правоотношения выступают человек и государство. Согласно теоретическим канонам участники правоотношений имеют субъективные права и юридические обязанности, что и отражено в определении гражданства.

Конституционно-правовой институт гражданства можно определить как совокупность норм, регулирующих узкооднотипные отношения, в частности отношения по поводу гражданства. Институт российского гражданства включает нормы международного права (например, ст. 15 Всеобщей декларации прав человека 1948 г.), нормы национального законодательства (Конституцию РФ, Федеральный закон от 31 мая 2002 г. N 62-ФЗ "О гражданстве Российской Федерации" <1>). Аналогично урегулированы отношения гражданства (подданства - в монархиях) и в других странах.

---

<1> Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. N 22. Ст. 2031.

Некорректно определять гражданство с позиции правовой принадлежности лица к государству.

Во-первых, "принадлежность" носит вещный характер, что недопустимо по отношению к личности. Во-вторых, это противоречит принципу приоритета человека, его прав и свобод.

В соответствии с положениями ст. 3 Федерального закона "О гражданстве Российской Федерации" гражданство определяется как устойчивая правовая связь лица с Российской Федерацией, которая выражается в совокупности их взаимных прав и обязанностей.

Гражданами Российской Федерации являются лица:

- имеющие гражданство Российской Федерации на день вступления в силу указанного Федерального закона "О гражданстве Российской Федерации";
- которые, согласно положениям ст. 5 названного Федерального закона, приобрели гражданство Российской Федерации в соответствии с данным Федеральным законом.

В соответствии со ст. 10 Федерального закона "О гражданстве Российской Федерации" документом, удостоверяющим гражданство Российской Федерации, является паспорт гражданина Российской Федерации или иной основной документ, содержащий указание на гражданство лица.

Гражданство как государственно-правовой институт строится на системе принципов, позволяющих отразить общую позицию государства в отношении своих граждан. Федеральный закон "О гражданстве Российской Федерации" устанавливает, что принципы гражданства и правила, регулирующие вопросы российского гражданства, не могут содержать положений, ограничивающих права граждан по признакам социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности.

Положениями Федерального закона установлены следующие принципы гражданства:

- **единство гражданства** Российской Федерации (ст. 4) означает, что ни один из субъектов Федерации, включая и республики, которые в ст. 5 Конституции РФ именуются государствами, не вправе устанавливать свое гражданство. В соответствии с правовой позицией Конституционного Суда РФ, изложенной в его Определении от 6 декабря 2001 г. N 250-О "По запросу Государственного Собрания - Курултая Республики Башкортостан о толковании ряда положений статей 5, 11, 71, 72, 73, 76, 77 и 78 Конституции Российской Федерации", Конституция РФ ни в ст. 6, устанавливающей принцип единого гражданства Российской Федерации, ни в статьях о статусе субъектов РФ, о предметах совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов не предусматривает гражданство республик либо других субъектов Федерации и их правомочия в этой области. Более того, ст. 71 Конституции РФ (п. "в") относит гражданство в Российской Федерации к исключительному ведению Российской Федерации, что во взаимосвязи со ст. 76 (ч. 1) означает регламентирование института гражданства только федеральным законом, имеющим прямое действие на всей территории Российской Федерации;

- **равенство гражданства**, т.е. каждый российский гражданин обладает одинаковым правовым статусом независимо от оснований приобретения гражданства Российской Федерации (ст. 4 Федерального закона "О гражданстве Российской Федерации");

- **устойчивость гражданства** характеризует его как независимое от территориально-географических факторов, т.е. пересечение государственной границы и длительное проживание за пределами Российской Федерации не влечет за собой прекращение отношений гражданства (ст. 4 Закона);

- **неотчуждаемость гражданства** означает недопустимость лишения российского гражданства по инициативе государства и его органов, что предопределено упразднением определяющей политической характеристики отношений гражданства (ст. 4 Закона);

- **недопустимость выдачи** российских граждан иностранному государству (ст. 4 Закона);

- **недопустимость высылки** граждан Российской Федерации за ее пределы в качестве административного, уголовного или любого иного наказания (ст. 4 Закона);

- **добровольность гражданства** означает право каждого человека на гражданство и на его изменение (ст. 4 Закона). В соответствии со ст. 15 Всеобщей декларации прав человека, принятой Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г., "каждый человек имеет право на гражданство". Речь идет о том, что если у человека есть гражданство, то тем самым его право реализовано. Человек, не имеющий гражданства, может его получить по своему ходатайству. Гражданин, не желающий оставаться в гражданстве, вправе его прекратить. Вместе с тем выход из гражданства Российской Федерации не допускается, если гражданин имеет не выполненное перед Российской Федерацией обязательство, установленное федеральным законом; привлечен компетентными органами Российской Федерации в качестве обвиняемого по уголовному делу либо в отношении его вступил в законную силу и подлежит исполнению обвинительный приговор суда; не имеет иного гражданства и гарантий его приобретения (ст. 20 Закона);

- **поощрение приобретения российского гражданства** лицами без гражданства, проживающими на территории Российской Федерации (ст. 4 Закона);

- **признание двойного гражданства** означает допустимость иметь гражданство иностранного государства гражданину Российской Федерации. Приобретение российским гражданином гражданства иностранного государства не влечет за собой прекращение российского гражданства (ст. 6 Закона);

- **покровительство и защита** российских граждан за границей характеризует

транстерриториальность связи между гражданином и государством гражданина. Покровительство и защита могут рассматриваться в качестве статичной и динамичной правовой модели обязанности государства обеспечивать своим гражданам, находящимся за границей, возможность для самореализации. Если покровительство представляет собой материальное право, то защита - процессуальное. Покровительство выражается в наличии внутригосударственных нормативно-правовых актов, регулирующих отношения в означенной сфере (ст. 7 Закона);

- **недопустимость автоматического изменения гражданства** при заключении или расторжении брака (ст. 8 Закона).

Установленная Федеральным законом "О гражданстве Российской Федерации" система принципов этого важного конституционно-правового института обуславливает стабильность статуса российского гражданина, его защищенность от дискреционных действий чиновников, реализующих государственно-властные полномочия в сфере гражданства.

## § 2. Основания и порядок приобретения и прекращения гражданства Российской Федерации

Объективное существование индивида и государства предопределяет возможность возникновения между ними правоотношений гражданства. Как правило, приобретение или изменение гражданства предполагает активность каждой из сторон правоотношения - и лица, и государства. Способы установления гражданства различны.

В соответствии с принципом государственного суверенитета все вопросы приобретения гражданства регулируются государством по собственному усмотрению. Однако важна корреляция национального законодательства и общепризнанных норм международного права. Несмотря на разницу условий и порядка приобретения гражданства в различных государствах, они имеют общие черты.

Федеральным законом "О гражданстве Российской Федерации" установлены следующие **способы приобретения гражданства**:

- по рождению;
- прием в гражданство Российской Федерации;
- восстановление в гражданстве Российской Федерации;
- по иным основаниям, предусмотренным указанным Федеральным законом или международным договором Российской Федерации (ст. 11).

Перечень способов приобретения гражданства не является закрытым. Это позволяет рассматривать регулирование Федерального закона о гражданстве как динамичную модель, способную к рецепции новых общественных отношений.

Наиболее распространенным способом приобретения гражданства является филиация (приобретение гражданства по рождению). В международном и национальном праве в рамках названного способа приобретения гражданства выделяются два принципа: "крови" (когда ребенок приобретает гражданство родителей вне зависимости от государства, где он появился на свет) и "почвы" (когда гражданство ребенка опосредуется государством, на территории которого он родился). "Право крови" и "право почвы" отражают типичные способы или совокупность типичных условий приобретения гражданства в силу рождения.

В законодательстве Российской Федерации предусмотрена смешанная система, при которой преобладающее значение "права крови" сочетается с известным влиянием "права почвы". Законодательство трактует "принцип крови" в плане гражданства родителей, а отнюдь не их национальности, которая, оставаясь объективной характеристикой, не является обязательной для указания (ст. 26 Конституции РФ). Ребенок приобретает российское гражданство по рождению, если на день рождения ребенка оба его родителя или единственный родитель имеют гражданство Российской Федерации (независимо от места рождения ребенка) (ст. 12 Федерального закона "О гражданстве Российской Федерации").

При разном гражданстве родителей, когда один из них на момент рождения ребенка состоит в гражданстве Российской Федерации, вопрос о гражданстве ребенка решается в зависимости от статуса другого родителя. Если другой родитель - лицо без гражданства, ребенок является гражданином России независимо от места рождения. Ребенок, один из родителей которого является гражданином Российской Федерации, а другой признан безвестно отсутствующим или место его нахождения неизвестно (независимо от места рождения ребенка), также считается гражданином Российской Федерации по рождению. В этом случае российское гражданство дает перевес исходя из интересов ребенка, зафиксированных в Декларации прав ребенка 1959 г. и ст. 24(3) Международного пакта о гражданских и политических правах 1966 г.

Ребенок приобретает гражданство Российской Федерации по рождению, если на день рождения один из его родителей имеет гражданство Российской Федерации, а другой - иностранное гражданство, при условии, что ребенок родился на территории Российской Федерации либо если в ином случае он

станет лицом без гражданства. В случае, когда оба родителя ребенка, проживающие на территории Российской Федерации, являются иностранными гражданами или лицами без гражданства, он приобретает гражданство нашей страны при условии, что родился на территории Российской Федерации, а государства, гражданами которых являются его родители, не предоставляют ему свое гражданство.

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

Распространенный способ приобретения гражданства - натурализация (прием в гражданство). Иностранцы граждане и лица без гражданства, достигшие возраста 18 лет и обладающие дееспособностью, вправе обратиться с заявлением о приеме в гражданство Российской Федерации в общем порядке. Федеральный закон устанавливает условия приобретения российского гражданства. Необходимо проживать на территории Российской Федерации в течение пяти лет непрерывно со дня получения вида на жительство и до дня обращения с заявлением о приеме в гражданство. Срок проживания на территории Российской Федерации считается непрерывным, если лицо выезжало за пределы Российской Федерации не более чем на три месяца в течение одного года. Срок проживания на территории Российской Федерации сокращается до одного года при наличии хотя бы одного из следующих оснований:

- наличие высоких достижений в области науки, техники и культуры;
- обладание профессией либо квалификацией, представляющими интерес для Российской Федерации;
- предоставление лицу политического убежища на территории Российской Федерации;
- признание лица беженцем в установленном законом порядке.

Иностранцы граждане и лица без гражданства, достигшие возраста 18 лет и обладающие дееспособностью, вправе обратиться с заявлениями о приеме в гражданство Российской Федерации в упрощенном порядке, без соблюдения условия о сроке проживания, если указанные граждане и лица:

- а) имеют хотя бы одного родителя, состоящего в гражданстве Российской Федерации и проживающего на территории Российской Федерации;
- б) имели гражданство СССР, проживали и проживают в государствах, входивших в состав СССР, не получили гражданства этих государств и остаются в результате этого лицами без гражданства;
- в) являются гражданами государств, входивших в состав СССР, получили среднее профессиональное или высшее профессиональное образование в образовательных учреждениях Российской Федерации после 1 июля 2002 г.

Иностранцы граждане и лица без гражданства, проживающие на территории Российской Федерации, вправе обратиться с заявлениями о приеме в гражданство Российской Федерации в упрощенном порядке, без соблюдения условия о сроке проживания, если указанные граждане и лица:

- а) родились на территории РСФСР и имели гражданство бывшего СССР;
- б) состоят в браке с гражданином Российской Федерации не менее трех лет;
- в) являются нетрудоспособными и имеют дееспособных сына или дочь, достигших возраста 18 лет и являющихся гражданами Российской Федерации.

Нетрудоспособные иностранцы граждане и лица без гражданства, прибывшие в Российскую Федерацию из государств, входивших в состав СССР, и зарегистрированные по месту жительства в Российской Федерации по состоянию на 1 июля 2002 г., вправе обратиться с заявлениями о приеме в гражданство Российской Федерации в упрощенном порядке, без соблюдения условия о сроке проживания на территории Российской Федерации и без предоставления вида на жительство.

Граждане государств, входивших в состав СССР, проходящие не менее трех лет военную службу по контракту в Вооруженных Силах РФ, других войсках, воинских формированиях или в органах, вправе обратиться с заявлениями о приеме в гражданство Российской Федерации без соблюдения условий, предусмотренных п. "а" ч. 1 ст. 13 Федерального закона "О гражданстве Российской Федерации", и без предоставления вида на жительство.

Обязательным условием для приема в гражданство Российской Федерации для иностранных граждан и лиц без гражданства является принятие ими обязательства соблюдать Конституцию РФ и ее законодательство. Они также должны иметь законный источник средств к существованию. Условием для приобретения российского гражданства иностранными гражданами является обращение в полномочный орган иностранного государства с заявлением 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 отказ от иного гражданства невозможен в силу не зависящих от лица причин. Обязательным требованием для приобретения гражданства Российской Федерации является владение русским языком (ст. 13 Федерального закона).

Лицо, имеющее особые заслуги перед Российской Федерацией, может быть принято в гражданство без соблюдения вышеперечисленных условий.

В гражданство Российской Федерации в упрощенном порядке, без соблюдения условий, предусмотренных ст. 13 Федерального закона, может быть принят ребенок, один из родителей которого имеет гражданство Российской Федерации, - по заявлению этого родителя и при наличии согласия другого родителя на приобретение ребенком гражданства Российской Федерации. Такое согласие не требуется, если ребенок проживает на территории Российской Федерации. Ребенок, единственный родитель которого имеет гражданство Российской Федерации, принимается в гражданство Российской Федерации в упрощенном порядке по заявлению родителя. Ребенок или недееспособное лицо, над которыми установлены опека или попечительство, принимаются в российское гражданство в упрощенном порядке по заявлению опекуна или попечителя, имеющих гражданство Российской Федерации (ст. 14 Федерального закона).

В гражданство Российской Федерации принимаются в упрощенном порядке, без соблюдения условий, ребенок, один из родителей (единственный родитель) которого имеет гражданство Российской Федерации, и недееспособное лицо, являющиеся иностранными гражданами или лицами без гражданства.

В гражданство Российской Федерации в упрощенном порядке могут быть приняты ребенок или недееспособное лицо, над которыми установлены опека или попечительство, по заявлению опекуна или попечителя, имеющих гражданство Российской Федерации.

Иностранные граждане и лица без гражданства, ранее имевшие гражданство Российской Федерации, могут быть восстановлены (реинтегрированы) в гражданстве при условии соблюдения требований, закрепленных в ст. 13 Федерального закона. При этом срок их проживания на территории Российской Федерации сокращается до трех лет.

Федеральный закон установил исчерпывающий перечень оснований отклонения заявления о приеме в гражданство Российской Федерации и о восстановлении в гражданстве. Отклоняются заявления лиц, которые:

- выступают за насильственное изменение основ конституционного строя Российской Федерации или иными действиями создают угрозу ее безопасности;
- выдворялись за пределы Российской Федерации в течение пяти лет, предшествовавших дню обращения с заявлением;
- использовали подложные документы или сообщили заведомо ложные сведения;
- состоят на военной службе, на службе в органах безопасности или в правоохранительных органах иностранного государства;
- имеют неснятую или непогашенную судимость за умышленные преступления на территории Российской Федерации или за ее пределами, признаваемые таковыми в соответствии с Федеральным законом;
- преследуются в уголовном порядке компетентными органами Российской Федерации или компетентными органами иностранных государств за преступления, признаваемые таковыми в соответствии с Федеральным законом (до вынесения приговора суда или принятия решения по делу);
- осуждены и отбывают наказание в виде лишения свободы за действия, преследуемые в соответствии с Федеральным законом (до истечения срока наказания) (ст. 16).

Гражданство Российской Федерации может быть приобретено в результате осуществления права оптации. Оптация означает выбор конкретного гражданства лицом, которое обладает более чем одним гражданством или имеет право обладать помимо наличествующего гражданства каким-либо еще. Право оптации может быть предусмотрено в обычном порядке, в специальном законодательстве государства, в международных договорах (ст. 17 Федерального закона "О гражданстве Российской Федерации").

Существуют и иные основания установления отношений гражданства между лицом и Россией. Ребенок приобретает гражданство Российской Федерации, если оба его родителя или единственный его родитель приобретают гражданство Российской Федерации. Гражданство Российской Федерации ребенка прекращается при прекращении гражданства Российской Федерации обоих его родителей или единственного его родителя при условии, что ребенок не станет лицом без гражданства (ст. 24 Федерального закона "О гражданстве Российской Федерации").

Если один из родителей, имеющий иное гражданство, приобретает гражданство Российской Федерации, их ребенок, проживающий на территории Российской Федерации, может приобрести гражданство Российской Федерации по заявлению его родителя, приобретающего гражданство Российской Федерации; в случае, если ребенок проживает за пределами Российской Федерации, он может приобрести российское гражданство по заявлению обоих родителей. Если один из родителей, имеющий иное гражданство, приобретает гражданство Российской Федерации, а другой родитель является лицом без гражданства, их ребенок может приобрести российское гражданство по заявлению родителя, приобретающего такое гражданство. Если родитель, являющийся лицом без гражданства, приобретает гражданство Российской Федерации, а другой родитель имеет иное гражданство, их ребенок может приобрести российское гражданство по заявлению обоих родителей (ст. 25 Федерального закона "О гражданстве Российской Федерации").

Если российское гражданство одного из родителей прекращается, а другой родитель остается гражданином Российской Федерации, их ребенок сохраняет гражданство Российской Федерации. Гражданство ребенка может быть прекращено одновременно с прекращением такого гражданства одного из родителей при наличии письменного согласия другого родителя, являющегося гражданином Российской Федерации, и при условии, что ребенок не станет лицом без гражданства (ст. 25 Федерального закона "О гражданстве Российской Федерации").

Ребенок, являющийся российским гражданином, при усыновлении его иностранными гражданами (гражданином) сохраняет свое гражданство. Гражданство ребенка, усыновленного (удочеренного) иностранными гражданами (гражданином), может быть прекращено в общем порядке по заявлению обоих усыновителей или единственного усыновителя при условии, что ребенок не станет лицом без гражданства.

Ребенок, усыновленный гражданином Российской Федерации или супругами, один из которых является гражданином Российской Федерации, а другой - лицом без гражданства, приобретает гражданство Российской Федерации со дня его усыновления независимо от места своего жительства по заявлению усыновителя, являющегося гражданином Российской Федерации. Ребенок, усыновленный супругами, один из которых является гражданином Российской Федерации, а другой имеет иное гражданство, может приобрести гражданство Российской Федерации в упрощенном порядке по заявлению обоих усыновителей независимо от места его жительства (ст. 26 Федерального закона "О гражданстве Российской Федерации").

Дети и недееспособные лица, над которыми установлены опека или попечительство гражданина Российской Федерации, приобретают гражданство Российской Федерации в упрощенном порядке по заявлению опекуна или попечителя. Ребенок или недееспособное лицо, над которыми установлены опека или попечительство лица, приобретающего гражданство Российской Федерации, может приобрести российское гражданство одновременно с опекуном (попечителем) по его заявлению. Ребенок или недееспособное лицо, находящееся на полном государственном попечении в воспитательном или лечебном учреждении, учреждении социальной защиты населения Российской Федерации, приобретает российское гражданство в упрощенном порядке по заявлению руководителя данного учреждения (ст. 27 Федерального закона).

Вместе с тем ребенок или недееспособное лицо, которые являются гражданами Российской Федерации и над которыми установлены опека или попечительство иностранного гражданина, сохраняют российское гражданство.

Прекращение гражданства не допускается по инициативе государства и его органов. В соответствии с Федеральным законом "О гражданстве Российской Федерации" (ст. 18) гражданство Российской Федерации прекращается вследствие выхода из гражданства Российской Федерации или по иным основаниям, предусмотренным Федеральным законом или международным договором Российской Федерации.

Выход из гражданства осуществляется на основании добровольного волеизъявления. Федеральный закон "О гражданстве Российской Федерации" (ст. 20) содержит перечень условий, при которых выход из гражданства Российской Федерации не допускается.

Территориальные изменения могут быть основанием прекращения российского гражданства. Лицам, проживающим на территории, перешедшей из-под юрисдикции одного государства к другому, разрешается в течение установленного срока определиться в отношении своего гражданства. Положениями ст. 21 Федерального закона предусмотрено принятие гражданином Российской Федерации решения о сохранении или изменении своего гражданства, что повлияет на статус личности и повлечет его документальное удостоверение.

Особым основанием прекращения гражданства является отмена решения о его приобретении, если будет установлено, что оно принималось на основании представленных заявителем подложных документов или заведомо ложных сведений. Факт использования подложных документов или сообщения заведомо ложных сведений устанавливается в судебном порядке (ст. 22 Федерального закона "О гражданстве Российской Федерации"), при этом решение по вопросам гражданства считается недействительным со дня его принятия.

Порядок производства по делам о гражданстве урегулирован ст. ст. 32 - 38 Федерального закона "О гражданстве Российской Федерации". Заявление по вопросам гражданства Российской Федерации подается заявителем лично по месту его жительства. Заявление об изменении гражданства ребенка или недееспособного лица подается их родителями либо другими законными представителями. Лицо, проживающее на территории Российской Федерации, обращается в территориальный орган Министерства внутренних дел Российской Федерации, а за пределами Российской Федерации и не имеющее места жительства на территории Российской Федерации - в дипломатическое представительство или консульское учреждение Российской Федерации.

Форма заявления и перечень указываемых в нем сведений и необходимых документов определяются Положением о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации,

утвержденным Указом Президента РФ от 14 ноября 2002 г. N 1325 <1>.

-----  
<1> Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. N 46. Ст. 4571.

Решения по вопросам гражданства Российской Федерации в общем порядке принимаются Президентом РФ в срок до одного года со дня подачи заявления и всех необходимых документов, оформленных надлежащим образом.

Решения о приеме в гражданство Российской Федерации в упрощенном порядке принимаются Федеральной миграционной службой и ее территориальными органами - в отношении лиц, постоянно проживающих в Российской Федерации; либо МИД России и дипломатическими представительствами и консульскими учреждениями - в отношении лиц, постоянно проживающих за пределами Российской Федерации, в течение шести месяцев со дня подачи заявления и всех необходимых документов.

Решения по вопросам гражданства оформляются в письменной форме с указанием оснований их принятия.

Гражданство Российской Федерации приобретается:

- по рождению - со дня рождения ребенка;
- при приобретении гражданства усыновленным ребенком в упрощенном порядке - со дня усыновления;
- в остальных случаях - со дня принятия соответствующего решения.

Гражданство Российской Федерации прекращается со дня принятия полномочным органом, ведающим делами о гражданстве, соответствующего решения.

Государственные органы, ведающие делами о гражданстве, сообщают заинтересованным лицам о принятых решениях и выдают им соответствующие документы.

### § 3. Конституционно-правовые основы статуса иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации

Основной принцип, определяющий правовой статус иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации, закреплен в ст. 62 Конституции РФ. В соответствии с ней указанные лица пользуются правами и несут обязанности наравне с гражданами Российской Федерации, кроме случаев, установленных федеральным законом или международным договором Российской Федерации.

Иностранцами гражданами признаются лица, не являющиеся гражданами Российской Федерации и имеющие доказательства своей принадлежности к гражданству иностранного государства (ст. 2 Федерального закона от 25 июля 2002 г. N 115-ФЗ "О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации" <1>).

-----  
<1> Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. N 30. Ст. 3032.

Выделяются три категории иностранных граждан:

- временно пребывающие в Российской Федерации иностранные граждане - лица, прибывшие в страну на основании визы или в порядке, не требующем получения визы, и не имеющие вида на жительство или разрешения на временное проживание;
- временно проживающие в Российской Федерации иностранные граждане - лица, получившие разрешение на временное проживание;
- постоянно проживающие в Российской Федерации иностранные граждане - лица, получившие вид на жительство. В их статусе имеются определенные различия.

Иностранные граждане равны перед законом независимо от каких бы то ни было условий. Использование ими прав и свобод не должно наносить ущерб интересам Российской Федерации, законным интересам ее граждан и других лиц. Иностранные граждане обязаны соблюдать Конституцию РФ и ее законодательство.

Срок временного пребывания иностранного гражданина в Российской Федерации определяется сроком действия выданной ему визы, но не более 90 суток, за исключением случаев, предусмотренных Федеральным законом "О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации". Временно пребывающий в Российской Федерации иностранный гражданин обязан выехать за ее пределы по истечении срока действия визы, если на момент его истечения им не получено разрешение на продление срока пребывания либо разрешение на временное проживание.

Основанием продления данного срока для иностранного гражданина, прибывшего в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы, является заключение трудового договора или гражданско-правового договора на выполнение работ (оказание услуг) с соблюдением требований Федерального закона "О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации". При этом срок временного пребывания продлевается на срок действия договора, но не более чем на один год со

дня въезда в Российскую Федерацию (ст. 5 указанного Федерального закона).

Разрешение на временное проживание может быть выдано иностранному гражданину в пределах квоты, утвержденной Правительством РФ, сроком на три года. Без учета квоты разрешение на временное проживание может быть выдано иностранному гражданину: а) родившемуся на территории РСФСР и состоявшему в прошлом в гражданстве СССР или родившемуся на территории Российской Федерации; б) признанному нетрудоспособным и имеющему дееспособных сына или дочь - граждан России; в) имеющему хотя бы одного нетрудоспособного родителя, состоящего в гражданстве Российской Федерации; г) состоящему в браке с гражданином России, имеющим место жительства в нашей стране; д) осуществившему инвестиции в Российской Федерации в размере, установленном Правительством РФ (ст. 6 Федерального закона).

Порядок выдачи разрешения на временное проживание и перечень документов, представляемых одновременно с заявлением о выдаче разрешения на временное проживание, утверждаются уполномоченным федеральным органом исполнительной власти <1>.

<1> См.: Административный регламент по предоставлению Федеральной миграционной службой государственной услуги по выдаче иностранным гражданам и лицам без гражданства разрешения на временное проживание в Российской Федерации, утвержденный Приказом Федеральной миграционной службы от 29 февраля 2008 г. N 40 // Российская газета. 2008. 20 мая. N 106.

Разрешение на временное проживание не выдается, а ранее выданное аннулируется в случае, если иностранный гражданин:

- выступает за насильственное изменение основ конституционного строя Российской Федерации, иными действиями создает угрозу безопасности страны или ее граждан;
- финансирует, планирует террористические (экстремистские) акты, оказывает содействие в их совершении или совершает их, а равно иными действиями поддерживает террористическую (экстремистскую) деятельность;
- в течение пяти лет, предшествовавших дню подачи заявления о выдаче разрешения на временное проживание, подвергался административному выдворению за пределы Российской Федерации либо депортации;
- представил поддельные или подложные документы либо сообщил о себе заведомо ложные сведения;
- осужден вступившим в законную силу приговором суда за совершение тяжкого или особо тяжкого преступления либо преступления, рецидив которого признан опасным;
- по иным основаниям.

В течение срока действия разрешения на временное проживание иностранному гражданину по его заявлению может быть выдан вид на жительство. До получения вида на жительство он обязан прожить в Российской Федерации не менее одного года на основании разрешения на временное проживание. Вид на жительство выдается на пять лет. По окончании этого срока по заявлению иностранного гражданина он может быть продлен на пять лет. Число продлений срока действия вида на жительство не ограничено. Порядок выдачи вида на жительство утверждается федеральным органом исполнительной власти в сфере миграции. Основания отказа в выдаче либо аннулирования вида на жительство аналогичны основаниям отказа в выдаче разрешения на временное проживание.

Иностранные граждане могут работать в качестве рабочих и служащих или заниматься иной трудовой деятельностью на общих основаниях с гражданами Российской Федерации. При этом работодателем (заказчиком услуг) может быть физическое или юридическое лицо, получившее в установленном порядке разрешение на привлечение и использование иностранных работников и использующее труд последних на основании заключенных с ними трудовых договоров. Трудовая деятельность иностранным гражданином, временно пребывающим в Российской Федерации, осуществляется только при наличии разрешения на работу (ст. 13 Федерального закона "О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации").

Иностранные граждане имеют право на отдых, охрану здоровья, пособия, пенсии и на другие формы социального обеспечения, на пользование жилым помещением, собственность жилого дома и иного имущества, на образование, пользование достижениями культуры.

Иностранным гражданам гарантируется свобода совести, неприкосновенность личности и жилища. Они могут заключать и расторгать браки с гражданами Российской Федерации и другими лицами.

Иностранные граждане в Российской Федерации не могут избирать и быть избранными в выборные государственные органы, занимать государственные должности, а также участвовать во всенародном голосовании. Однако в соответствии со ст. 4 Федерального закона от 12 июня 2002 г. N 67-ФЗ "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" иностранные граждане, постоянно проживающие в Российской Федерации, могут избирать и быть избранными в органы местного самоуправления того муниципального



образования, на территории которого они живут <1>.

-----  
<1> Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. N 24. Ст. 2253.

Иностранные граждане и лица без гражданства не несут обязанности военной службы в рядах Вооруженных Сил РФ.

Иностранные граждане имеют право на свободу передвижения в личных или деловых целях в пределах Российской Федерации на основании документов, выданных или оформленных им в соответствии с Федеральным законом "О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации", за исключением посещения территорий, организаций и объектов, для въезда на которые требуется специальное разрешение. Их перечень утверждается Правительством РФ <1>. Временно проживающий в Российской Федерации иностранный гражданин не вправе по собственному желанию изменять место своего проживания в пределах субъекта Федерации, на территории которого ему разрешено временное проживание, или избирать место своего проживания вне пределов указанного субъекта Федерации.

-----  
<1> См.: Постановление Правительства РФ от 11 октября 2002 г. N 754 "Об утверждении перечня территорий, организаций и объектов, для въезда на которые иностранным гражданам требуется специальное разрешение" // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. N 41. Ст. 3995.

При соблюдении установленных законом правил иностранные граждане могут въезжать в Российскую Федерацию и выезжать из нее.

Иностранные граждане, совершившие преступления, административные или иные правонарушения на территории Российской Федерации, подлежат ответственности на общих основаниях с гражданами России. Тем из них, которые нарушают законодательство о правовом положении иностранных граждан, может быть сокращен срок пребывания в стране.

Изложенные выше положения распространяются и на лиц без гражданства, если иное не вытекает из федерального законодательства. Однако они не затрагивают привилегий и иммунитетов глав и сотрудников иностранных дипломатических и консульских представительств, а также других лиц, установленных законодательством и международными договорами Российской Федерации.

В ст. 63 Конституции РФ закреплено, что Российская Федерация предоставляет политическое убежище иностранным гражданам и лицам без гражданства в соответствии с общепризнанными нормами международного права. В данном случае Конституция РФ исходит из норм международного права о том, что каждое государство использует право предоставления политического убежища, и никто не может рассматривать это как недружественный акт. Указом Президента РФ от 21 июля 1997 г. N 746 утверждено Положение о порядке предоставления политического убежища в Российской Федерации <1>. В нем определены основные условия, связанные с реализацией этого института, и статус лиц, которым предоставлено политическое убежище. Вопрос о предоставлении права политического убежища решается Президентом РФ.

-----  
<1> Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. N 3. Ст. 3601.

В Российской Федерации не допускается выдача другим государствам лиц, преследуемых за политические убеждения, а также за действия, не признаваемые в Российской Федерации преступлением.

Выдача лиц, обвиняемых в совершении преступления, а также передача осужденных для отбывания наказания в других государствах осуществляются на основе федерального закона или международного договора Российской Федерации.

#### § 4. Правовой статус беженцев и вынужденных переселенцев в Российской Федерации

В соответствии со ст. 1 Конвенции о статусе беженцев, принятой 28 июля 1951 г. Конференцией полномочных представителей по вопросу о статусе беженцев и апатридов <1>, и по смыслу п. 2 ст. 1 Протокола 1967 г. под термином "беженец" подразумевается лицо, которое в силу вполне обоснованных опасений стать жертвой преследований по признаку расы, вероисповедания, гражданства, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений находится вне страны своей гражданской принадлежности и не может пользоваться защитой этой страны или не желает пользоваться такой защитой вследствие таких опасений либо, не имея определенного гражданства и находясь вне страны своего прежнего обычного местожительства в результате подобных событий, не может или не желает вернуться в нее вследствие таких опасений.

-----  
<1> Конвенция о статусе беженцев 1951 г. и Протокол, касающийся статуса беженцев, 1967 г. // Бюллетень международных договоров. 1993. N 9. Ст. 6 - 28.

Конвенция 1951 г. и Протокол 1967 г. вступили в силу для Российской Федерации 1 февраля 1993 г. и 2 февраля 1993 г. соответственно. В развитие указанных международно-правовых актов был принят Федеральный закон от 19 февраля 1993 г. N 4528-1 "О беженцах" (в ред. от 23 июля 2008 г.) <1>.

-----  
<1> Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. N 26. Ст. 2956.

В силу ч. 4 ст. 15 Конституции РФ, общепризнанные нормы и принципы международного права и договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Таким образом, правовой статус беженцев содержит международно-правовую и конституционно-правовую составляющие. Конституционно-правовая составляющая определяет основания и порядок признания беженцем на территории Российской Федерации, закрепляет правовые, экономические и социальные гарантии реализации и защиты прав указанной категории лиц в соответствии с Конституцией РФ.

Согласно Федеральному закону "О беженцах" правовой статус беженца в Российской Федерации не распространяется на покинувших государство своей гражданской принадлежности иностранных граждан и выехавших из страны своего прежнего обычного местожительства лиц без гражданства по экономическим причинам либо вследствие голода, эпидемии или чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

Беженец - это прибывшее или желающее прибыть на территорию Российской Федерации лицо, не имеющее гражданства Российской Федерации, которое было вынуждено или имеет намерение покинуть место своего постоянного жительства на территории другого государства вследствие совершенного либо опасности совершения в отношении его насилия или преследования по признаку расовой или национальной принадлежности, вероисповедания, гражданства, языка, а также принадлежности к определенной социальной группе или по политическим убеждениям. Не допускается признание беженцем на территории Российской Федерации лица, в отношении которого имеются основания предполагать, что оно:

- совершило преступление против мира, военное преступление или преступление против человечества в определениях, данных этим деяниям в международных актах, составленных в целях принятия мер в отношении подобных преступлений;

- совершило тяжкое преступление неополитического характера вне пределов территории Российской Федерации и до того, как оно было допущено на территорию Российской Федерации в качестве лица, ходатайствующего о признании беженцем;

- виновно в совершении деяний, противоречащих целям и принципам Организации Объединенных Наций;

- пользуется защитой и (или) помощью других органов или учреждений Организации Объединенных Наций, кроме Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев;

- имеет признаваемые компетентными органами власти государства, в котором оно проживало, права и обязательства, связанные с гражданством этого государства.

Важными структурными элементами конституционно-правового статуса беженца являются правовые нормы, определяющие порядок признания лица беженцем, которые представлены следующими группами:

- 1) правовые нормы, устанавливающие процедуру обращения с ходатайством о признании беженцем и предварительное рассмотрение ходатайства;

- 2) правовые нормы, регламентирующие действия уполномоченного органа государственной власти по принятию решения о выдаче свидетельства о рассмотрении ходатайства по существу либо об отказе в рассмотрении ходатайства по существу и выдачу свидетельства либо уведомления об отказе в рассмотрении ходатайства по существу;

- 3) правовые нормы, регулирующие рассмотрение ходатайства по существу, принятие решения о признании беженцем либо об отказе в признании беженцем и выдачу удостоверения беженца либо уведомления об отказе в признании беженцем.

Следует отметить, что в соответствии с п. 3 ст. 3 Федерального закона "О беженцах" решение о выдаче свидетельства или о признании беженцем либо решение об отказе в рассмотрении ходатайства по существу или об отказе в признании беженцем принимается уполномоченным органом государственной власти по итогам анкетирования лица, оформления опросного листа на основе проведения индивидуальных собеседований, а также по результатам проверки достоверности полученных сведений о данном лице и прибывших с ним членах семьи, проверки обстоятельств их прибытия на территорию Российской Федерации и оснований для их нахождения на территории

Российской Федерации после всестороннего изучения причин и обстоятельств, изложенных в ходатайстве. В целях уточнения сообщенных лицом фактов допускается проведение дополнительных собеседований. При этом иностранный гражданин или лицо без гражданства, ходатайствующее о признании беженцем и находящееся на территории Российской Федерации, в соответствии с законодательством Российской Федерации проходит процедуру идентификации личности, включая обязательную государственную дактилоскопическую регистрацию, по месту подачи ходатайства. Приведенный перечень совершаемых уполномоченным органом действий при принятии решения о выдаче свидетельства или о признании беженцем либо решения об отказе в рассмотрении ходатайства по существу или об отказе в признании беженцем является исчерпывающим и не допускает расширительного толкования.

Таким образом, как следует из содержания названного Закона, лицо, подавшее ходатайство о признании его беженцем, обязано только сообщить уполномоченному органу государственной власти сведения, необходимые для рассмотрения указанного ходатайства. Каких-либо иных обязанностей по предоставлению иностранным гражданином или лицом без гражданства доказательств, подтверждающих изложенные сведения, Федеральным законом "О беженцах" не установлено.

Признание беженцами лиц, являющихся членами одной семьи, осуществляется в отношении каждого члена семьи, достигшего возраста 18 лет, с учетом обстоятельств, наличие которых предусмотрено содержанием понятия "беженец". В случае отсутствия таких обстоятельств у одного из членов семьи, достигшего возраста 18 лет, в целях реализации права на воссоединение с семьей с его согласия он также признается беженцем.

Признание беженцем иностранного гражданина или лица без гражданства, не достигшего возраста 18 лет и прибывшего на территорию Российской Федерации без сопровождения родителей или опекунов, либо определение его иного правового положения на территории Российской Федерации осуществляется с учетом интересов этого лица после получения сведений о его родителях или об опекунах. В случае рождения ребенка у лица, признанного беженцем, правовое положение ребенка определяется в соответствии с Федеральным законом "О беженцах", Федеральным законом "О гражданстве Российской Федерации", другими федеральными законами, иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Решение о признании беженцем является основанием для предоставления иностранному гражданину или лицу без гражданства, членам его семьи прав и возложения на них обязанностей, предусмотренных Федеральным законом "О беженцах", нормативными правовыми актами Российской Федерации. Указанному лицу, достигшему возраста 18 лет, федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции, либо его территориальным органом выдается удостоверение, которое является документом, удостоверяющим личность беженца, и действительно на всей территории Российской Федерации.

Лицо признается беженцем на срок до трех лет. При сохранении в государстве гражданской принадлежности или прежнего обычного местожительства лица обстоятельств, наличие которых предусмотрено содержанием понятия "беженец", срок признания беженцем продлевается территориальным органом федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции, на каждый последующий год.

Совокупность прав и обязанностей является важной составной частью конституционно-правового статуса беженцев. По смыслу Конституции РФ на указанную категорию лиц распространяется национальный режим пребывания на территории государства. Вместе с тем положениями ст. 8 Федерального закона "О беженцах" закреплены специальные социально-экономические права, обеспечивающие защиту интересов вынужденно покинувших территорию государства своего гражданства или страны постоянного местожительства иностранных граждан и лиц без гражданства. При этом особое значение имеет признание за беженцем и прибывшими с ним членами его семьи прав на:

- получение услуг переводчика и информации о своих правах и обязанностях, иной информации об особенностях конституционно-правового статуса беженцев в Российской Федерации;
- получение содействия в оформлении документов для въезда на территорию Российской Федерации в случае, если данные лица находятся вне пределов территории Российской Федерации;
- получение содействия в обеспечении проезда и провоза багажа к месту пребывания в порядке, определяемом Правительством РФ;
- получение питания и пользование коммунальными услугами в центре временного размещения в порядке, определяемом Правительством РФ, до убытия к новому месту пребывания;
- охрану представителями территориального органа федерального органа исполнительной власти по внутренним делам в центре временного размещения в целях обеспечения безопасности данных лиц;
- пользование жилым помещением, предоставляемым в порядке, определяемом уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, из фонда жилья для временного поселения;
- медицинскую и лекарственную помощь наравне с гражданами Российской Федерации, если иное не предусмотрено международными договорами Российской Федерации;

- получение содействия в направлении на профессиональное обучение или в трудоустройстве наравне с гражданами Российской Федерации в соответствии с законодательством Российской Федерации и международными договорами Российской Федерации;

- работу по найму или предпринимательскую деятельность наравне с гражданами Российской Федерации, за исключением случаев, предусмотренных законодательством Российской Федерации и международными договорами Российской Федерации;

- социальную защиту, в том числе на социальное обеспечение, наравне с гражданами Российской Федерации в соответствии с Федеральным законом "О беженцах", другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, за исключением случаев, предусмотренных законодательством Российской Федерации и международными договорами Российской Федерации;

- обращение с заявлением о предоставлении права на постоянное проживание на территории Российской Федерации или на приобретение гражданства Российской Федерации в соответствии с законодательством Российской Федерации и международными договорами Российской Федерации;

- участие в общественной деятельности наравне с гражданами Российской Федерации, за исключением случаев, предусмотренных законодательством Российской Федерации и международными договорами Российской Федерации;

- добровольное возвращение в государство своей гражданской принадлежности или своего прежнего обычного местожительства, выезд на место жительства в иностранное государство.

Основными обязанностями лиц, признаваемых в Российской Федерации беженцами, являются соблюдение Конституции РФ, Федерального закона "О беженцах", других федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, а также законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации; соблюдение установленного порядка проживания и выполнение установленных требований санитарно-гигиенических норм проживания в центре временного размещения; своевременное прибытие в центр временного размещения или иное место пребывания, определенное уполномоченным органом государственной власти.

Конституционно-правовое регулирование статуса беженца предусматривает его досрочное прекращение по двум основаниям: утрата статуса беженца и лишение статуса беженца.

Лицо утрачивает статус беженца в случаях:

- получения разрешения на постоянное проживание на территории Российской Федерации либо приобретения гражданства Российской Федерации;

- добровольного использования защиты государства своей гражданской принадлежности;

- повторного добровольного приобретения гражданства, которого ранее было лишено;

- приобретения гражданства иностранного государства и использования защиты государства своей новой гражданской принадлежности;

- добровольного повторного возвращения для постоянного проживания в государство, которое покинуло или вне пределов которого пребывало вследствие опасений преследований по обстоятельствам, предусмотренным содержанием понятия "беженец".

Кроме того, статус беженца утрачивается, если лицо, признанное таковым, не может в дальнейшем отказываться от защиты государства своей гражданской принадлежности, территорию которого вынуждено было покинуть по обстоятельствам, предусмотренным содержанием понятия "беженец", ввиду того, что данные обстоятельства были устранены. Такой же порядок утраты статуса беженца предусмотрен в отношении лица без гражданства, которое может вернуться в государство своего прежнего обычного местожительства в связи с тем, что обстоятельства, обусловившие признание указанного лица беженцем, в данном государстве более не существуют.

Лишение статуса беженца осуществляется федеральным органом исполнительной власти, который наделен полномочиями по контролю и надзору в сфере миграции, либо его территориальным органом только в трех случаях:

- лицо, признанное беженцем, осуждено за совершение преступления на территории Российской Федерации и приговор суда вступил в законную силу;

- иностранным гражданином или лицом без гражданства были сообщены заведомо ложные сведения или предъявлены сфальсифицированные документы, послужившие основанием для признания беженцем, либо названное лицо допустило иное нарушение положений Федерального закона "О беженцах";

- данное лицо привлечено к административной ответственности за совершение административного правонарушения, связанного с незаконным оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, растений, содержащих наркотические средства или психотропные вещества либо их прекурсоры, а также их частей, содержащих наркотические средства или психотропные вещества либо их прекурсоры.

Лицо, утратившее статус беженца или лишившееся его в случае сообщения им заведомо ложных сведений или предъявления сфальсифицированных документов, послуживших основанием для

признания его беженцем, либо совершения иных нарушений положений Федерального закона "О беженцах", которое не воспользовалось правом на обжалование решения о досрочном прекращении статуса беженца и не имеет иных законных оснований для пребывания на территории Российской Федерации, обязано по предложению территориального органа федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции, покинуть территорию Российской Федерации совместно с членами его семьи в месячный срок со дня получения уведомления об утрате статуса беженца или о лишении статуса беженца. При этом указанное лицо и члены его семьи теряют право на пользование жилым помещением из фонда жилья для временного поселения.

19 февраля 1993 г. был принят Закон РФ N 4530-1 "О вынужденных переселенцах" (в ред. от 22 ноября 1995 г.) <1>. В этом Законе определено понятие "вынужденный переселенец", установлены порядок обращения лиц с ходатайством о признании за ними такого статуса, права и обязанности обратившихся с таким ходатайством, порядок признания лица вынужденным переселенцем, его права и решены другие вопросы.

-----  
<1> Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. N 52. Ст. 5110.

В отличие от термина "беженец" выражение "вынужденный переселенец" относится преимущественно к гражданам Российской Федерации, которые вынуждены или имеют намерение покинуть место своего постоянного жительства на территории другого государства либо на территории Российской Федерации по тем же основаниям, что и беженец. Вынужденным переселенцем может быть признано лицо, покинувшее место постоянного жительства на территории Российской Федерации, а также гражданин бывшего СССР, проживавший на территории республики, входившей в состав СССР, прибывший на территорию Российской Федерации по тем же основаниям.

Для получения статуса вынужденного переселенца необходимо ходатайство лица в соответствующий территориальный орган федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции, по месту своего нового пребывания в любом из субъектов Федерации. Лицо, претендующее на признание его вынужденным переселенцем, вправе до оставления места жительства обратиться с ходатайством в федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции, или его территориальный орган по месту предполагаемого переселения либо в дипломатическое представительство или консульское учреждение Российской Федерации в государстве своего пребывания для направления данного ходатайства в федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции, или его территориальный орган по месту предполагаемого переселения.

Решение о регистрации ходатайства принимается территориальным органом федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции, в течение трех дней со дня поступления ходатайства.

После регистрации ходатайства лицо получает направление на проживание в центре временного размещения вынужденных переселенцев при отсутствии возможности самостоятельного определения места жительства или места пребывания на территории Российской Федерации, ему в установленном порядке обеспечивается право проезда и провоза багажа к месту временного поселения, где предоставляются необходимые для поддержания жизни условия - питание, медицинская помощь, единовременное пособие и др.

Лица, признанные вынужденными переселенцами, пользуются всеми правами и несут обязанности гражданина Российской Федерации, если иное не предусмотрено законодательством. Они вправе самостоятельно выбрать место жительства на территории Российской Федерации, в том числе в одном из населенных пунктов, предлагаемых им территориальным органом федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции. Вынужденный переселенец может в соответствии с установленным порядком проживать у родственников или у иных лиц при условии их согласия на совместное проживание независимо от размера занимаемой родственниками или иными лицами жилой площади.

Органы государственной власти и местного самоуправления обязаны оказывать вынужденным переселенцам всестороннюю помощь и содействие в устройстве на новом месте жительства.

#### Выводы

Гражданство является важной юридической категорией, определяющей структуру и содержание основ правового положения человека на территории государства. Именно гражданство способствует возникновению устойчивой в пространстве и непрерывной во времени правовой связи между индивидом и государством, устанавливающей совокупность их взаимных публичных прав и обязанностей.

Согласно Конституции РФ 1993 г. гражданство является единым и равным независимо от оснований приобретения. Указанные принципы гражданства Российской Федерации означают существование общегосударственного института гражданства и отсутствие различных по своей правоспособности категорий граждан.

Регламентирование государством вопросов правового положения населения осуществляется как внутренним, так и международным правом, поэтому в структуре института гражданства следует различать его внутригосударственную и международную правовую составляющие. Основу содержания внутригосударственной составляющей института гражданства Российской Федерации образуют нормы конституционного права России.

Содержание института гражданства Российской Федерации оказывает непосредственное влияние на основы правового положения иностранных граждан и лиц без гражданства. При этом Конституция РФ 1993 г. устанавливает национальный режим пребывания названных категорий лиц на территории Российской Федерации.

Конституционно-правовой статус беженцев и вынужденных переселенцев определяется соответствующими федеральными законами и подзаконными нормативными правовыми актами. Различия в правовом положении названных категорий индивидов прежде всего обусловлены наличием гражданства Российской Федерации у вынужденных переселенцев.

#### Контрольные вопросы

1. Что такое гражданство? Какие основные особенности отношений гражданства?
2. Раскройте особенности правового регулирования гражданства в Российской Федерации.
3. Каков конституционно-правовой статус иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации?
4. В чем заключаются особенности конституционно-правового статуса беженцев?
5. В каком порядке производится предварительное рассмотрение ходатайства о признании беженцем на территории Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства?
6. В каком порядке принимается решение о признании беженцем на территории Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства?
7. В каких случаях происходит досрочное прекращение конституционно-правового статуса беженцев?
8. Назовите особенности конституционно-правового статуса вынужденных переселенцев.

#### Литература

1. Конституция Российской Федерации. М., 1993.
2. Федеральный закон от 19 февраля 1993 г. N 4528-1 "О беженцах" (в ред. Федерального закона от 23 мая 1997 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. N 26. Ст. 2956.
3. Федеральный закон от 19 февраля 1993 г. N 4530-1 "О вынужденных переселенцах" (в ред. Федерального закона от 22 ноября 1995 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. N 52. Ст. 5110.
4. Федеральный закон от 15 августа 1996 г. N 114-ФЗ "О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию" // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. N 34. Ст. 4029.
5. Федеральный закон от 31 мая 2002 г. N 62-ФЗ "О гражданстве Российской Федерации" // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. N 22. Ст. 2031.
6. Федеральный закон от 25 июля 2002 г. N 115-ФЗ "О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации" // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. N 30. Ст. 3032.
7. Административный регламент по предоставлению Федеральной миграционной службой государственной услуги по выдаче иностранным гражданам и лицам без гражданства разрешения на временное проживание в Российской Федерации, утвержденный Приказом Федеральной миграционной службы от 29 февраля 2008 г. N 40 // Российская газета. 2008. 20 мая. N 106.
8. Постановление Правительства РФ от 11 октября 2002 г. N 754 "Об утверждении перечня территорий, организаций и объектов, для въезда на которые иностранным гражданам требуется специальное разрешение" // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. N 41. Ст. 3995.
9. Указ Президента РФ от 14 ноября 2002 г. N 1325 "Об утверждении Положения о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации" // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. N 46. Ст. 4571.
10. Указ Президента РФ от 21 июля 1997 г. N 746 "Об утверждении Положения о порядке предоставления политического убежища в Российской Федерации" // Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. N 30. Ст. 3601.

11. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: Учебник для вузов. 6-е изд., с изм. и доп. М., 2007.
12. Баглай М.В., Туманов В.А. Малая энциклопедия конституционного права. М., 1998.
13. Васильева С.В., Виноградов В.А., Мазаев В.Д. Конституционное право России. М., 2011.
14. Воеводин Л.Д. Юридический статус личности в России: Учебник. М., 2002.
15. Габричидзе Б.Н., Елисеев Б.П., Чернявский А.Г. Конституционное право современной России: Учебник для вузов. М., 2001.
16. Комкова Г.Н., Колесников Е.В., Кулушева М.А. Конституционное право Российской Федерации: Учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2011. (Основы наук.)
17. Комментарий к Конституции Российской Федерации / Под общ. ред. В.Д. Карповича. М., 2002.
18. Конституция Российской Федерации: Проблемный комментарий / Отв. ред. В.А. Четвернин. М., 1997.
19. Меньшов В.Л. Конституционное право России: Допущено МО РФ в качестве учебника. М., 2012. (Профессиональное образование.)

## **Глава V. ФЕДЕРАТИВНОЕ УСТРОЙСТВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

### **§ 1. Конституционно-правовой статус и основные принципы федеративного устройства Российской Федерации**

Конституционно-правовой статус Российской Федерации определен Конституцией РФ 1993 г., Декларацией о государственном суверенитете РСФСР от 12 июня 1991 г.

Раскрывая конституционно-правовой статус Российской Федерации, Конституция РФ устанавливает основные принципы федеративного устройства Российской Федерации, специфику территориального деления нашей страны и утверждает государственные символы Российской Федерации.

Федеративное устройство Российской Федерации основано на определенных базисных началах, определенных Конституцией РФ, таких как государственная целостность, единство системы государственной власти, разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Федерации и органами государственной власти ее субъектов, равноправие и самоопределение народов страны (ч. 3 ст. 5).

В теории конституционного права такие базисные начала называются принципами.

Принцип (от лат. **principium** - основа, начало) представляет собой основное исходное положение, руководящую идею, основное правило деятельности.

К принципам федеративного устройства Российской Федерации относятся:

- государственная целостность;
- равноправие и самоопределение народов Российской Федерации;
- равноправие субъектов Федерации;
- единство системы государственной власти.

**1. Принцип государственной целостности.** Российская Федерация - единое государство со своим суверенитетом и территорией (ч. 3 ст. 5).

Принцип государственной целостности связан с концепцией суверенитета народа, который выражается в государственном суверенитете.

Суверенитет (от фр. *souveraineté* - верховная власть) - верховенство и независимость власти как внутри страны, так и за ее пределами.

Суверенное государство имеет возможность в соответствии с установленной им самим процедурой, без вмешательства извне определять свою внутреннюю и внешнюю политику.

Однако в современном обществе есть многие сферы жизни, в которые государство не может вторгаться с целью их изменения или нарушения (например, права и свободы человека, рассматриваемые как минимальные международными пактами; правила международного общения, установленные международным правом межличностные отношения).

Государственный суверенитет распространяется не только на внутренние и внешние дела, но и на всю территорию страны.

К территории Российской Федерации относятся территории субъектов РФ, внутренние воды и территориальное море, воздушное пространство над ними. Также, в соответствии со ст. 67 Конституции РФ, Российская Федерация обладает суверенными правами и осуществляет юрисдикцию на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне Российской Федерации.

Конституция РФ закрепляет основные признаки государственного суверенитета Российской Федерации:

- 1) верховенство федерального законодательства над законодательством субъектов РФ;
- 2) территориальная целостность границ;

3) единые Вооруженные Силы (армия). Государство имеет священное право на защиту своей территории и прав своих граждан (право на введение чрезвычайного положения, право на оборону, ведение военных действий и т.д.);

4) целостность экономического пространства, бюджетно-финансовой, банковской и денежной систем;

5) федеральная монополия на управление основными отраслями народного хозяйства, а также на основные стратегические природные ресурсы, производство и товары;

6) защита интересов государства и его граждан во внешнеэкономической и внешнеполитической деятельности.

Государство, не обладающее суверенитетом в полном объеме (например, являющееся частью другого государства), не может быть суверенным.

Суверенный характер государственной власти Конституция РФ признает только за Российской Федерацией, а не за ее субъектами. И это естественно, ибо единственным источником власти как в стране в целом, так и в каждом ее субъекте является именно многонациональный народ, объединенный в единое государство, а не какая-либо его часть (например, субъект РФ) и образуемые этой частью государственные органы.

Целостность как принцип Российского федеративного государства означает: 1) его территория едина и неделима; 2) власть органов Российской Федерации распространяется на всю территорию страны в рамках полномочий, отнесенных к ведению Федерации; 3) субъекты РФ не обладают государственным суверенитетом, так как не имеют права выхода из Федерации; 4) во внутренних делах и международном общении Россия координирует усилия субъектов РФ, но гарантирует самостоятельность и независимость в осуществлении их собственных полномочий; 5) Российская Федерация связана своим субъектным составом, определенным Конституцией РФ (ст. 65), который не может быть изменен в одностороннем порядке.

#### **2. Принцип равноправия и самоопределения народов Российской Федерации.**

Данный принцип, закрепленный в Конституции РФ (ч. 3 ст. 5), устанавливает несколько понятий: "народ", "равноправие народов" и "самоопределение народов".

**Народом** называется совокупность людей, проживающих на определенной территории и являющихся гражданами данного государства.

**Равноправие народов** означает, что государство учитывает и обеспечивает равное положение всех народов, представленных как мононациональными, так и многонациональными группами людей, их право на участие в федеративных отношениях.

Под самоопределением народа надо понимать право народа на самоуправление, а также на самостоятельное решение вопросов своей жизни, его право определить свою судьбу в государственно-правовом плане, либо в создании своего государственного образования в виде республики или автономии, либо в отказе от создания собственного государственного образования.

#### **3. Принцип равноправия субъектов РФ.** Этот принцип закреплен в ч. 1 ст. 5 Конституции РФ.

Под равноправием субъектов РФ следует понимать равенство субъектов РФ в правах по отношению друг к другу; они имеют один и тот же объем прав, т.е. равны между собой во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти.

В теории конституционного права федерации подразделяются на "симметричные" и "асимметричные".

"Симметричная федерация" - это союзное государство, в котором все части федерации являются равноправными субъектами федерации.

"Асимметричной" является федерация, части которой имеют различный правовой статус.

В Конституции РФ 1993 г. было отдано предпочтение "симметричной федерации". Конечно, субъекты РФ могут быть различными по экономическому потенциалу, уровню культуры и т.п., но юридически (в правовом поле) они находятся в одинаковом положении.

#### **4. Принцип разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами.**

Принцип нашел свое отражение в ст. ст. 71 - 73 Конституции РФ, которые устанавливают предметы исключительного и совместного ведения Федерации и ее субъектов.

Компетенция Российской Федерации - это полномочия Российской Федерации по решению вопросов, отнесенных Конституцией РФ к ее ведению.

Одним из наиболее сложных вопросов функционирования российского федерализма является проблема сферы ведения и полномочий как самой Федерации, так и ее субъектов. Эта проблема является одной из самых серьезных и трудноразрешимых задач не только для Российской Федерации, но и для многих зарубежных федераций.

Поэтому Конституция РФ при закреплении предметов ведения Российской Федерации и ее субъектов исходит из принципа разграничения отдельных вопросов:

1) ведения Российской Федерации;



2) совместного ведения Федерации и ее субъектов;

3) ведения субъектов РФ. Субъекты Федерации обладают всей полнотой государственной власти вне пределов ведения и полномочий Российской Федерации - это так называемые вопросы исключительного ведения субъектов РФ.

В ведение Российской Федерации входят наиболее существенные вопросы государственной жизни, социально-экономической, внешнеполитической, оборонной, законодательной и других сфер деятельности (ст. 71 Конституции РФ).

По предметам исключительного ведения Российской Федерации принимаются федеральные конституционные законы и федеральные законы, имеющие прямое действие на всей территории Российской Федерации.

К ведению Российской Федерации и ее субъектов относятся вопросы (согласно ст. 72 Конституции РФ):

- защиты прав и свобод человека и гражданина;
- обеспечения законности и правопорядка в стране;
- общественной безопасности;
- режима пограничных зон;
- владения, пользования и распоряжения землей;
- разграничения государственной собственности;
- охраны окружающей среды;
- защиты семьи, материнства, отцовства и детства;
- социальной защиты граждан;
- координации международных и внешнехозяйственных связей субъектов Федерации;
- выполнения международных договоров Российской Федерации.

По предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов издаются федеральные законы и принимаются в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Федерации, которые не могут противоречить федеральному законодательству.

Вне предметов ведения Российской Федерации и ее субъектов сами субъекты РФ (республики, края, области, города федерального значения, автономная область и автономные округа) осуществляют собственное правовое регулирование, включая принятие законов и иных нормативных правовых актов. Законы, иные нормативные правовые акты субъектов Федерации не могут противоречить федеральным законам, принятым по предметам ведения Российской Федерации и по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов.

В случае противоречия между федеральным законом и иным актом, изданным в Российской Федерации, действует федеральный закон. В случае противоречия между федеральным законом и нормативным правовым актом субъекта Федерации, изданным вне предметов ведения Российской Федерации и вне предметов совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, действует нормативный правовой акт субъекта РФ.

**5. Принцип единства системы государственной власти в Российской Федерации** (ч. 3 ст. 5 Конституции РФ).

Единство системы означает слаженное функционирование и взаимодействие органов государственной власти на федеральном уровне и в субъектах РФ (ч. 2 ст. 11 Конституции РФ), построенное на основе разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную (ст. 10).

К единству системы государственной власти относятся также требования к органам государственной власти Российской Федерации и ее субъектов, которые должны быть только трех видов, обозначенных Конституцией РФ. Так, для законодательной деятельности может быть создан только законодательный (представительный) орган власти субъекта РФ, а исполнительную власть осуществляет соответствующий орган исполнительной власти субъекта РФ. Судебная власть в Российской Федерации централизована и является федеральной системой, хотя ее отдельные звенья функционируют в рамках субъектов РФ. Наряду с этим, субъекты РФ могут создавать конституционные (уставные) суды и мировые суды. В Российской Федерации запрещено создавать органы, в которых соединялись бы законодательные, исполнительные или судебные функции, так как это противоречит ст. 10 Конституции РФ.

Все органы государственной власти должны образовываться в единообразном порядке, который определяется федеральным законодательством (например, выборы или назначение), и должны осуществлять единые полномочия. Представительный орган принимает законы, исполнительный - управляет хозяйственным и социально-культурным строительством и т.д.

Разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Федерации основывается на разграничении предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами (ст. ст. 71 - 73 Конституции РФ) и осуществляется Конституцией РФ, федеративным договором, договорами о

разграничении предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами. В сфере совместного ведения полномочия органов государственной власти устанавливаются федеральным законом. Такое разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и ее субъектов обеспечивается Президентом РФ с помощью согласительных процедур (ч. 2 ст. 80) и Конституционным Судом РФ по спорным вопросам.

## § 2. Государственное устройство и эволюция федерализма в Российской Федерации

В настоящее время в юридической науке применяется многофакторный подход к возникновению и развитию государства. Оно рассматривается в связи с действием различных причин. Среди них необходимость выполнения "общих дел"; разделение труда, его специализация и выполнение управленческого труда; возникновение частной собственности и классов; демографические факторы (в том числе в связи с переходом от кочевого к оседлому образу жизни); психологические факторы (страх перед враждебностью других людей или племен и стремление к созданию специального учреждения для защиты, стремление к совместной жизни на основе соглашений); антропологические факторы (организованность, в том числе во властно-государственной форме, коренится в самой природе человека, так как социальность является основополагающим для человека, существенным качеством).

Признаки государства можно определить следующим образом.

Во-первых, это определенное объединение людей, сообщество, проистекающее из необходимости жить вместе на определенной территории (в государственных границах); его можно определить также как политическое сообщество, которое обязано выполнять и защищать интересы всех классов и слоев населения (например, охрана среды обитания, организация связи, борьба со стихийными бедствиями).

Во-вторых, это политическая, всеохватывающая организация в обществе данной страны, единственная универсальная организация.

В-третьих, это политическое, регулирующее учреждение, политический институт в обществе данной страны.

В-четвертых, важным признаком является особая публичная государственная власть (легализованное и легитимное принуждение).

Суммируя признаки, названные выше, можно сказать, что государство - это универсальная политическая организация в обществе, обладающая особой публичной (государственной) властью и специализированным аппаратом регулятивного (в том числе принудительного) воздействия (включая социально-политический арбитраж), выражающая прежде всего (но не только) интересы доминирующего социального слоя (класса) и выполняющая общие для общества задачи. Эта организация строится на основе разделения населения по административно-территориальным единицам путем использования инструмента гражданства и права.

При определении понятия "государственное устройство" необходимо обратить внимание на состав государства, его субъекты, соотношение власти центра, регионов, местных структурных единиц, административно-территориальную или иную специфику территориальной организации государства и другие признаки и элементы.

Государственное устройство - это политико-территориальная организация, определяющая правовое положение региональных частей государства и их взаимоотношения с центральной властью.

Форма государственного устройства - это внешняя организационно-правовая орнаментация, облик государственного устройства, его конкретное обличье.

Различают унитарное государство и федеративное государство.

1. Унитарное государство - это единое, целостное государство, не имеющее самостоятельных государственных образований или автономных единиц, а состоящее из административно-территориальных единиц, которые не обладают политической самостоятельностью.

Большинство государств мира - унитарные государства, в том числе и республики-государства - субъекты РФ.

2. Федеративное государственное устройство имеет несколько определений.

Федерация - это сложное государство, состоящее из ряда субъектов (государств или государственных образований), образованных по территориальному и (или) национальному признаку, объединившихся для решения общих задач <1>.

-----  
<1> Конституционное право. М., 2012. С. 269.

Федерация - это добровольное объединение двух или более государственных образований в одно единое государство, в основе которого лежит государственно-правовой акт, федеральная конституция, закрепляющая правовой статус субъектов федерации, а также разделение полномочий между федерацией и ее субъектами <1>.

-----  
<1> Конституционное право России. М., 2012. С. 344.

Федеративное государство - это союз государственных образований, каждое из которых обладает определенной самостоятельностью. Субъекты такого союзного государства имеют одинаковый статус и равные права.

Федерация характеризуется четырьмя признаками уровней.

Во-первых, это множественность государственной публичной власти внутри государства (федеральная публичная власть и публичная власть субъектов), источником которой служит народ.

Во-вторых, наличие относительно самостоятельных территорий внутри государства (территория делится на части, которые обладают большей самостоятельностью, чем в унитарных государствах).

В-третьих, сочетание федеральных и региональных налогов.

В-четвертых, сочетание федеральной правовой системы и правовой системы субъектов федерации.

Слово "федерация" происходит от лат. "союз", "объединение". Термин "федеративное государство" употребляется для характеристики государства многими конституциями (Аргентина, Пакистан, ФРГ и др.).

Федеративные государства возникали по-разному. Некоторые из них образовывались "снизу" на основе объединения ранее самостоятельных государств, ставших членами (субъектами) федерации (США - 1787 г., СССР - 1922 г., Объединенные Арабские Эмираты - 1971 г., Танзания - 1977 г.).

Многие федерации были, однако, созданы "сверху" при принятии конституций или специальных органических законов (Индия, Пакистан, Россия).

Существует несколько разновидностей федеративных государств: федерации на основе союза и на основе автономии составных частей; федерации, основанные на национально-территориальном признаке, и иные (территориальные) федерации; федерации "симметричные" и "асимметричные" и т.д.

Федерации на основе союза возникли в результате объединения ранее самостоятельных государств, и потому после создания нового, более крупного государства они обычно сохраняли государственный суверенитет и право выхода (сецессии) из состава федерации. В настоящее время таких федераций нет (о праве выхода из состава федерации говорится в Конституции Федерации Сент-Кристофер и Невис, с определенными особенностями это положение закреплено в Конституции Эфиопии 1994 г.). Среди крупных федераций был распавшийся в 1991 г. СССР <1>.

-----  
<1> Конституционное право зарубежных стран: Учебник для вузов / Под ред. В.О. Лучина, Г.А. Василевича, А.С. Прудникова. М., 2011. С. 150 - 163.

Существуют федерации на основе национально-территориального признака. Длительное время в отечественной литературе противопоставлялись федерации, основанные на национально-территориальном признаке, и иные территориальные федерации. Тезис о создании федераций только по национальному признаку был безусловным требованием марксистско-ленинской теории государства. Таким образом строились федерации в СССР, РСФСР, Югославии и Чехословакии.

Федерации в странах социализма рассматривались только как средство решения национального вопроса, объединения распавшейся многонациональной страны, преодоления национальных противоречий и установления их сотрудничества.

В традициях федераций Запада национальный момент во внимание не принимается: федерация рассматривалась и рассматривается прежде всего как способ децентрализации управления, а в последние десятилетия - так же как форма сотрудничества разных регионов (кооперативный федерализм). В связи с этим они строились по территориальному признаку, число субъектов федерации не соответствует числу национальных групп (50 штатов США, 20 кантонов Швейцарии, 16 земель Германии).

В последние годы в связи с ростом числа и разнообразия федераций все чаще применяется их разделение на "симметричные" и "асимметричные". Это различие имеет в виду правовое положение различных частей федерации, юридические, а не экономические аспекты.

В идеале в "симметричной" федерации все образующие ее составные части одинаковы и равноправны. Такая федерация состоит только из субъектов, имеющих один и тот же правовой статус (Германия - земли, ОАЭ, Аргентина - провинции, Россия - субъекты). Однако абсолютно "симметричных" федераций нет, какие-то элементы различий между субъектами федерации существуют. В Германии земли имеют неодинаковое число голосов в верхней палате парламента - бундестаге (от трех до шести голосов независимо от численности представителей земли), в однопалатном Сопроводительном Национальном Собрании ОАЭ (Эмираты) провинции имеют от четырех до восьми представителей.

Только в Австрии, Мексике, Бразилии, Аргентине структура федерации ближе к идеальной "симметричной" федерации (с точки зрения правового положения ее составных частей).

"Асимметричная" федерация состоит из различных частей, неодинаковых по своему правовому положению, а статус субъектов федерации, в свою очередь, может быть неодинаков. В США помимо штатов (субъектов) существуют небольшие территории (владения) - Виргинские острова, Восточное Самоа и др., федеральный округ Колумбия, Пуэрто-Рико и другие территории, которые не пользуются правами штатов, не участвуют в выборах парламента США.

В Индии шесть "союзных территорий", статус которых ниже статуса штатов. Штаты имеют местные парламенты, правительства, а территории управляются федеральными властями.

Федерализм понимается как форма государственного устройства, как принцип разделения государственной власти "по вертикали" и как принцип организации и деятельности негосударственных объединений. Эти проявления федерализма в Индии взаимосвязаны.

Конституционное право понимает федерализм главным образом как определенную форму государственного устройства.

В своем развитии российский федерализм прошел три основных этапа.

1. Создание основ социалистического федерализма (1918 - 1936 гг.). Федерализм возник и развивался после Октябрьской революции 1917 г. по идеологическим схемам большевизма, положившего в основу федерации не реальную демократизацию власти, а преодоление "национального гнета". Федерация служила своеобразным государственно-правовым базисом мировой социалистической революции.

Российская Федерация была провозглашена на III Всероссийском съезде Советов в январе 1918 г. Таким образом, установилось новое государственное устройство не только в России, но и во всей бывшей Российской империи.

На российской территории начался процесс создания автономий по национальному или географическому признаку, хотя ясных границ национального расслоения не существовало. Тем не менее этот процесс активизировался после принятия Конституции РСФСР 10 июля 1918 г. Были созданы Башкирская, Татарская и другие автономные республики, а также ряд автономных областей. Но большинство административно-территориальных частей России оставались в статусе областей, краев, губерний, в которых были созданы административные органы для решения вопросов национальных меньшинств. В составе РСФСР в 1923 г. находилось 11 автономных республик, 14 автономных областей и 63 губернии и области.

Процесс создания автономий, изменения их границ и полномочий продолжался и после принятия в 1925 г. новой Конституции РСФСР.

Созданный в 1922 г. СССР являл собой совершенный тип федеративного государства, ибо состоял из равных субъектов с правом выхода из состава Федерации.

2. Ко времени принятия Конституции СССР (1936 г.) и РСФСР (1937 г.) государство стало по существу унитарным. В Конституции РСФСР было перечислено 16 автономных республик и 5 автономных областей.

3. Мощная демократическая волна, вызванная перестройкой и последующими реформами, вывела на передний план процессы государственно-правового развития СССР и России. В 1990 - 1991 гг. большинство автономных республик и многие автономные области России провозгласили себя суверенными государствами в составе РСФСР. В условиях усилившихся центробежных тенденций, создававших опасность распада Российской Федерации, большое значение имело заключение 31 марта 1992 г. Федеративного договора, который 10 апреля 1992 г. был включен в Конституцию РФ как ее составная часть. Договор подтверждал суверенитет республик в составе РФ, а края, области, города Москва и Санкт-Петербург признавались субъектами РФ.

Национально-государственное устройство России представляет собой закрепленное нормами и другими законодательными актами политическое устройство наций и народностей на основе их самоопределения в той или иной форме государственной власти.

В настоящее время Российская Федерация представляет собой сложную систему государственного устройства, сочетающую федерализм, унитаризм и автономию. Конституционные основы национально-государственного устройства России включают:

- закрепление суверенитета и распространение его на всей территории РФ (ст. 67 Конституции РФ);
- верховенство Конституции РФ и федеральных законов на всей территории, целостность и неприкосновенность территории России;
- установление субъектного состава Российской Федерации;
- закрепление в качестве основ федеративного устройства России ее государственной целостности, единства системы государственной власти, разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов;
- равноправие и самоопределение народов;
- равноправие субъектов Федерации во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти, единство и равенство федерального гражданства.

Многонациональный характер, сложный исторический путь развития обусловили воплощение в национально-государственном устройстве России всех известных форм государственности.

Россия обладает всеми признаками федерации: наличие федеративной территории и территории субъектов РФ; федеральное гражданство и гражданство республик, входящих в Российскую Федерацию; федеративная Конституция и конституции республик и т.д. Вместе с тем субъектами РФ являются не только государства, но и автономные образования, а также административно-территориальные единицы.

Унитаризм в национально-государственном устройстве Российской Федерации проявляется в том, что суверенные республики, входящие в ее состав, являются унитарными государствами, имеющими свою территорию, гражданство, конституцию и другие признаки государственности.

Многонациональный характер населения России обусловил существование автономных национально-территориальных образований в форме автономной области и автономных округов.

Автономия - это форма национальной государственности, воплощающая национальный суверенитет на началах самоуправления в рамках федеративного Российского государства. Содержание и пределы самоуправления определяются государственной властью Федерации.

Национально-территориальный принцип образования форм государственности осуществляется в сочетании с территориальным принципом образования субъектов Федерации.

Мировой практике федеративного строительства известны две основные формы построения федерации: по территориальному (США, ФРГ и др.) и национально-территориальному признакам (СССР, СФРЮ и др.). В современном национально-государственном устройстве России, в силу исторических обстоятельств, нашли свое воплощение оба эти принципа.

Сущность национально-территориального принципа построения национальной государственности субъектов Федерации состоит в том, что они создаются на базе территорий, отличающихся своеобразием национального состава населения, компактно проживающего на исторически сложившейся и экономически целостной территории. По этому принципу сформированы все республики в составе Российской Федерации, а автономная область и автономные округа построены по национально-территориальному принципу.

В Конституции РФ имеется ряд положений, дополнительно обеспечивающих принцип равноправия субъектов Федерации. Это равное право на создание в субъектах Федерации системы органов государственной власти (п. 2 ст. 11); равный конституционный статус однопорядковых форм государственности и одинаковый порядок изменения их статуса; право на пользование родным языком; распространение ст. 72 Конституции РФ, устанавливающей предметы совместного ведения Федерации и ее субъектов, на все виды субъектов Федерации; обладание всеми субъектами РФ всей полнотой государственной власти вне пределов ведения и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения (ст. 73); равное право субъектов РФ на законодательную деятельность (ст. 76); равное представительство в Совете Федерации (ст. 95); право законодательной инициативы для каждого субъекта Федерации (ст. 104).

Российская Федерация как форма политико-территориального и национально-государственного устройства является прежде всего демократическим способом объединения многонационального народа России в единое целое. Федерализм призван: обеспечивать и сохранять исторически сложившееся государственное единство, территориальную целостность государства; интегрировать его территориальные сообщества; учитывать и сочетать многообразные интересы государства и особенности его частей; способствовать их самоорганизации и саморегулированию; противодействовать различным формам обособления (регионального, этнического и иного свойства). Федерализм как форма и принцип организации государства по содержанию проявляет себя в виде совокупности задач, целей, способов, конституционно-правовых отношений, норм и принципов, определяющих основное предназначение Федерации - установление пределов централизации и децентрализации власти и управления на всей территории страны.

Определяющим критерием идентификации Федерации считается наличие конституционно установленного разграничения полномочий между Федерацией и ее субъектами. Статьи 71 и 72 Конституции РФ отражают принятую в стране концепцию распределения предметов ведения и полномочий, которые находятся в ведении Российской Федерации и в совместном с ее субъектами ведении.

Названные статьи Конституции РФ содержат перечни предметов ведения и полномочий в целом, без указания на то, какими органами государственной власти, федеральными или субъекта Федерации, они реализуются, так как это решается сферой компетенции в отношении конкретных предметов ведения как совокупности полномочий указанных органов. В связи с вышеизложенным ст. 71 дает ответ на вопрос, что находится в ведении Российской Федерации, какой федеральный орган государственной власти несет нагрузку по ведению перечисленных предметов и кого наделять соответствующей компетенцией в отношении этих предметов. При этом необходимо учесть, что в принципе только федеральные органы государственной власти, перечисленные в ст. 11 Конституции РФ, могут обладать

полномочиями по предметам ведения. Вместе с тем наличие в Конституции РФ возможности взаимно передавать полномочия (Федерация - своему субъекту и наоборот, см. ст. 78 Конституции РФ) позволяет говорить лишь о передаче полномочий в отношении предметов ведения, а не об изъятии этих предметов из ведения Российской Федерации или ее субъекта.

Федеративное устройство изначально предполагает определенную степень децентрализации осуществления единой государственной власти посредством распределения полномочий по вертикали - между Федерацией и ее субъектами. В условиях подлинно федеративного устройства Российская Федерация в целом не обладает монополией на власть, благодаря чему открываются возможности для ее субъектов действовать более самостоятельно, с учетом особенностей и интересов своей территории, населения и т.д.

Будучи одним из основных конституционных институтов, федеративное устройство включает в себя множество элементов. Конституционные положения о федеративном устройстве и построенные на них отношения целого и его частей служат гарантией неизменности федеративных отношений и взаимосвязей.

Вопросы федеративного устройства не являются исключительным предметом лишь конституционного регулирования. Конституция РФ предусматривает принятие федеральных конституционных и федеральных законов, призванных регламентировать конкретные институты федеративного устройства, а также содержит диспозитивные нормы о возможности регулирования того или иного комплекса отношений законом. Части 3 и 4 ст. 66, к примеру, допускают принятие "персональных" федеральных законов об автономной области, автономном округе, а также о регулировании отношений автономных округов, входящих в состав края или области, специальным федеральным законом и договором между органами власти этих субъектов Федерации.

Конституционное обеспечение разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов осуществляется, как известно, в следующей последовательности: конституционное (ст. 11), законодательное (ст. 76) и договорное (ст. 11). Из этой схемы можно сделать вывод о приоритете конституционного регулирования федеративных отношений. Федеральный закон как акт, обеспечивающий разграничение полномочий, в ч. 3 ст. 11 Конституции РФ не назван. Из буквального смысла ст. 72, однако, следует, что принципы разграничения предметов ведения и полномочий устанавливаются федеральными законами, принимаемыми в сфере совместного ведения.

Правовая позиция Конституционного Суда РФ относительно роли федерального закона как правовой формы разграничения компетенции между органами государственной власти Федерации и ее субъектов по предметам совместного ведения была сформулирована в Постановлении от 9 января 1998 г. N 1-П по делу о проверке конституционности ряда положений Лесного кодекса РФ. Обратившееся с запросом Правительство Республики Карелия оспаривало конституционность регулирования федеральным законом - Лесным кодексом - компетенции федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Федерации в области использования и распоряжения лесным фондом, полагая, что приоритет в регулировании лесных отношений как предмета совместного ведения принадлежит федеративному договору и договору между органами государственной власти РФ и Республики Карелия <1>.

---

<1> Конституция Российской Федерации: Научно-практический комментарий и семантический словарь / Под науч. ред. И.С. Яценко. М., 2003.

Суд сформулировал следующую правовую позицию: "Федеральный закон как нормативный правовой акт общего действия, регулирующий те или иные вопросы (предметы) совместного ведения, определяет права и обязанности участников правоотношений, в том числе полномочия органов государственной власти, и тем самым осуществляет разграничение этих полномочий. Из статей 11 (часть 3), 72 (пункты "в", "г", "д", "к" части 1), 76 (части 2 и 5) и 94 Конституции Российской Федерации следует, что Федеральное Собрание вправе осуществлять законодательное регулирование вопросов, относящихся к данным предметам совместного ведения, определять конкретные полномочия и компетенцию органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации".

Исследуя конкретный предмет совместного ведения - отношения лесопользования, Конституционный Суд РФ сформулировал ряд общезначимых подходов к разграничению компетенции между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Федерации: федеральный закон по предметам совместного ведения должен предусматривать достаточные и равные возможности для Федерации и ее субъектов по осуществлению полномочий в сфере совместного ведения; такие полномочия должны распределяться на основе признания за Федерацией приоритетного права осуществлять правовое регулирование по принципиальным вопросам, имеющим общее значение для всех субъектов Федерации.

Отсутствие единства в понимании предметов совместного ведения и полномочий Российской Федерации и ее субъектов нередко восполняется Конституционным Судом РФ через их конкретизацию и установление критериев их разграничения, оценку подходов федерального законодателя в процессе их правовой регламентации. Например, Суд указал, что после осуществленного федеральным законом регулирования отраслей права, отнесенных в ч. 1 ст. 72 Конституции РФ к совместному ведению, субъекты Федерации не могут своими актами вводить изъятия из них, несмотря на то что это предмет совместного ведения. Они вправе лишь конкретизировать, развивать принципы, положения, институты соответствующей отрасли права. Такой подход выражен при рассмотрении ряда дел по таким предметам совместного ведения, как административное и административно-процессуальное законодательство.

В конституционном праве большое внимание уделяется вопросам организации власти на территории государств и взаимодействия ее с обществом (народом) - тому, что в теории и называется государственным устройством.

Россия в своей истории переживала несколько этапов становления федеративных отношений.

Российская империя до революции 1917 г. была унитарным государством. Федеративное устройство было установлено в январе 1918 г. на III Всероссийском съезде Советов рабочих, солдатских и крестьянских депутатов. Съезд принял основополагающий акт "Декларацию прав трудящегося и эксплуатируемого народа", в котором провозглашалось, что "Российская Советская Республика учреждается на основе свободного союза свободных наций как **Федерация** Советских национальных республик".

Таким образом, унитарное государство было преобразовано в федерацию.

Уже 10 июля 1918 г. принимается первая Конституция Российской Советской Федеративной Социалистической Республики (РСФСР), согласно которой на российской территории образуются республики и области по национальному и географическому признаку. Правда, четких границ расселения национального населения не устанавливалось, как не было и четкого различия между республикой и областью, а также четкого разграничения компетенции между центральным правительством и автономными образованиями. Кроме того, административно-территориальные части России включали также губернии и области.

В 1922 г. был провозглашен Союз Советских Социалистических Республик (СССР) - новое федеративное государство, которое включало в свой состав формально равные субъекты - социалистические республики, обладавшие правом выхода из Союза.

В действительности это была фиктивная федерация, с ярко выраженной тенденцией к созданию централизованного унитарного государства.

РСФСР вошла в состав СССР на правах союзной республики, по сути сложилась уникальная с точки зрения территориально-государственной структуры ситуация, когда в состав федеративного государства входило другое федеративное государство наряду с иными унитарными государствами.

Республики как территориальные образования Союза ССР являлись национальными по форме и социалистическими по содержанию.

В первой половине 1918 г. основной и единственной формой автономии была автономная республика, затем была создана новая форма автономии - трудовая коммуна (немцев Поволжья), а с 1920 г. появляется и автономная область.

Автономная республика являлась государством, имеющим свою конституцию (основной закон), государственный механизм и свою правовую систему.

В 1924 г. была принята новая Конституция СССР, которая состояла из двух частей - Декларации об образовании СССР и Договора об образовании СССР, но если сравнить текст данной Конституции и тексты соответствующих Декларации и Договора, подписанных в 1922 г., то обнаружится, что они далеко не во всем совпадали по форме, хотя соответствовали по существу.

Российская Федерация оставалась суверенным государством и у нее сохранялось право свободного выхода из Союза ССР.

В 1937 г., по аналогии с Конституцией СССР 1936 г., была принята новая Конституция РСФСР. В соответствии с ней в составе РСФСР насчитывалось 16 автономных республик и 5 автономных областей, которые перечислялись в Конституции РСФСР. В Конституции РСФСР также устанавливались национальные округа в системе местных органов власти. Края и области, в которых проживала большая часть населения РСФСР, в качестве субъектов Федерации не признавались и в тексте Конституции РСФСР не перечислялись.

Автономные республики являлись государствами, но не суверенными, поскольку их Основные законы - конституции - подлежали обязательному утверждению высшим органом государственной власти РСФСР - Верховным Советом РСФСР.

12 апреля 1978 г. была принята новая Конституция РСФСР, которая вновь зафиксировала суверенный статус РСФСР и ее право свободного выхода из состава СССР. В соответствии с новой Конституцией РСФСР в состав РСФСР входили 16 автономных республик, 5 автономных областей и 10

автономных округов (бывшие национальные округа), которые были перечислены уже поименно.

Основным документом установления подлинного суверенитета явилась Декларация от 12 июня 1990 г. "О государственном суверенитете Российской Советской Федеративной Социалистической Республики", принятая на I Съезде народных депутатов РСФСР. Она провозгласила государственный суверенитет на всей территории РСФСР и заявила о решимости создать демократическое правовое государство в составе обновленного Союза.

Однако в 1991 г. в Беловежской пуще была проведена встреча представителей России, Белоруссии и Украины, на которой было принято решение об упразднении СССР как государства. Стремление всех союзных республик к независимости привело к разделу СССР и превращению союзных республик, включая и Россию, в суверенные государства.

31 марта 1992 г. в России заключается Федеративный договор, который впоследствии был включен в текст Конституции РСФСР в качестве ее составной части (ч. 3 ст. 11).

Федеративный договор - это совокупность трех договоров о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти трех типов ее субъектов. Федеративный договор от 31 марта 1992 г. не является правовой основой для характеристики Российской Федерации как договорной и включает:

1) Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти суверенных республик в составе Российской Федерации;

2) Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга Российской Федерации;

3) Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти автономной области, автономных округов в составе Российской Федерации <1>.

-----  
<1> См.: Федеративный договор: Документ. Комментарий. М., 1992. С. 10 - 16, 52 - 60, 67 - 73.

Федеративный договор подтверждал суверенитет республик в составе Российской Федерации, а края, области, города Москва и Санкт-Петербург признавались субъектами РФ.

Кроме того, Федеративный договор разграничил предметы ведения и полномочия между федеральными органами государственной власти и органами власти различных субъектов РФ.

Федеративный договор не подписали полномочные представители Республики Татарстан и Чеченской Республики. С Республикой Татарстан 15 февраля 1994 г. был подписан отдельный Договор о разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий с Российской Федерацией. Аналогичный Договор был заключен с Республикой Башкортостан и рядом других субъектов РФ.

После распада СССР все Советские Социалистические Республики в составе РСФСР стали республиками, а все автономные округа получили возможность выхода из состава областей и краев. Так, Чукотский автономный округ вышел из состава Магаданской области, а Чечено-Ингушская АССР разделилась на две республики: Чеченскую Республику и Ингушетию; два города республиканского подчинения РСФСР (Москва и Санкт-Петербург) были преобразованы в города федерального значения.

Новая Конституция РФ, принятая 12 декабря 1993 г., закрепила федеративное устройство страны (ст. ст. 65 - 79): республики, края, области, автономные округа, города Москва и Санкт-Петербург, а также Еврейская автономная область стали субъектами РФ.

Некоторые области были переименованы: Горьковская в Нижегородскую, Калининская в Тверскую и Куйбышевская в Самарскую.

В момент принятия Конституции РФ было 89 субъектов РФ, затем их численность изменилась:

- Пермская область и Коми-Пермяцкий автономный округ объединились в Пермский край (7 декабря 2003 г. был проведен референдум по объединению Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа в Пермский край. Предложение об объединении было одобрено подавляющим большинством голосов. Объединение вступило в силу 1 декабря 2005 г.);

- Таймырский и Эвенкийский автономные округа присоединились к Красноярскому краю (17 апреля 2005 г. был проведен референдум по присоединению Таймырского и Эвенкийского АО к Красноярскому краю. Предложение о присоединении одобрено подавляющим большинством голосов. Объединение вступило в силу 1 января 2007 г.);

- Камчатская область и Корякский автономный округ объединились в Камчатский край (23 октября 2005 г. был проведен референдум по объединению Камчатской области и Корякского АО в Камчатский край. Предложение об объединении одобрено подавляющим большинством голосов. Объединение вступило в силу 1 июля 2007 г.);

- Усть-Ордынский Бурятский автономный округ присоединился к Иркутской области (16 апреля 2006 г. был проведен референдум по присоединению Усть-Ордынского Бурятского АО к Иркутской



области. Предложение о присоединении одобрено подавляющим большинством голосов. Объединение вступило в силу 1 января 2008 г.);

- Читинская область и Агинский Бурятский автономный округ объединились в Забайкальский край (11 марта 2007 г. был проведен референдум по объединению Читинской области и Агинского Бурятского АО в единый Забайкальский край. Предложение об объединении одобрено подавляющим большинством голосов. Объединение вступило в силу с 1 марта 2008 г.).

С 1 марта 2008 г. в состав Российской Федерации входят 83 субъекта РФ <1>. Основные вопросы, регулирующие федеративное устройство Российской Федерации, нашли свое отражение в гл. 3 Конституции, прежде всего в ст. 65, в которой перечислен полный состав субъектов РФ.

-----  
<1> См.: 1) Федеральный конституционный закон от 25 марта 2004 г. N 1-ФКЗ "Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа" // Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. N 13. Ст. 1110;

2) Федеральный конституционный закон от 14 октября 2005 г. N 6-ФКЗ "Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Красноярского края, Таймырского (Долгано-Ненецкого) автономного округа и Эвенкийского автономного округа" // Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. N 42. Ст. 4212;

3) Федеральный конституционный закон от 12 июля 2006 г. N 2-ФКЗ "Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Камчатской области и Корякского автономного округа" // Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. N 29. Ст. 3119;

4) Федеральный конституционный закон от 30 декабря 2006 г. N 6-ФКЗ "Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Иркутской области и Усть-Ордынского Бурятского автономного округа" // Собрание законодательства Российской Федерации. 2007. N 1 (ч. 1). Ст. 1;

5) Федеральный конституционный закон от 21 июля 2007 г. N 5-ФКЗ "Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Читинской области и Агинского Бурятского автономного округа" // Собрание законодательства Российской Федерации. 2007. N 30. Ст. 3745.

В составе Российской Федерации:

**21 республика:** Адыгея, Алтай, Башкортостан, Бурятия, Дагестан, Ингушетия, Кабардино-Балкарская, Калмыкия, Карачаево-Черкесская, Карелия, Коми, Марий Эл (Марийская), Мордовия, Саха (Якутия), Северная Осетия - Алания, Татарстан, Тыва (Тува), Удмуртская, Хакасия, Чеченская, Чувашская.

Республика - это субъект РФ, который Конституция РФ называет государством (п. 2 ст. 5). Республики в составе Российской Федерации:

- могут иметь свою конституцию (п. 2 ст. 5);
- не могут входить в состав других субъектов РФ (п. 4 ст. 66);
- не могут включать в свой состав другие субъекты РФ (п. 4 ст. 66);
- не вправе устанавливать свои государственные языки (п. 2 ст. 68).

Хотя республика называется государством, вхождение ее в состав Федерации свидетельствует об отсутствии у нее статуса суверенного государства.

**46 областей.** Области - субъекты РФ, являющиеся государственно-территориальными образованиями, которые имеют свой устав (п. 2 ст. 5), не могут входить в состав других субъектов РФ (п. 4 ст. 66), но могут включать в себя автономные округа (п. 4 ст. 66).

**9 краев:** Алтайский, Забайкальский, Камчатский, Краснодарский, Красноярский, Пермский, Приморский, Ставропольский, Хабаровский.

Края являются государственно-территориальными образованиями в составе Российской Федерации, но государствами Конституция РФ их не называет.

**1 Еврейская автономная область,** которая входит в состав Российской Федерации в единственном числе (п. 1 ст. 5) (после выхода в 1990 г. из состава Хабаровского края), имеет свой Устав (п. 2 ст. 5), не может входить в состав других субъектов РФ (п. 4 ст. 66) и включать в себя другие субъекты РФ (п. 4 ст. 66). По представлению законодательных и исполнительных органов автономной области может быть принят федеральный закон об автономной области (п. 3 ст. 66).

**4 автономных округа:** Ненецкий, Ханты-Мансийский, Чукотский, Ямало-Ненецкий, которые имеют свой Устав (п. 2 ст. 5), могут входить в состав края, области (п. 4 ст. 66), не могут включать другие субъекты РФ (п. 4 ст. 66). По автономному округу может быть принят федеральный закон об автономном округе (п. 3 ст. 66).

**2 города федерального значения:** г. Москва и г. Санкт-Петербург, которые имеют свой Устав (п. 2

ст. 5), не могут входить в состав других субъектов РФ (п. 4 ст. 66) и включать в себя другие субъекты РФ (п. 4 ст. 66).

Город федерального значения - субъект РФ, так же как и край, и область, является государственно-территориальным образованием.

Субъекты Федерации всех видов перечислены в Конституции РФ 1993 г. в алфавитном порядке. Тем самым указывается на государственные образования, учредившие Федерацию и являющиеся равноправными участниками соответствующих конституционно-правовых отношений. Отсюда же вытекают равные обязанности каждого субъекта РФ по отношению к Федерации и друг к другу.

Закрепление в Конституции РФ наименований всех субъектов Федерации исключает возможность выхода какого бы то ни было субъекта РФ из состава Федерации в одностороннем порядке. Любое официальное заявление подобного рода является прямым нарушением Конституции РФ и добровольно установленных субъектами норм о государственной целостности Российской Федерации. В Российской Федерации нет принципа сепарации, т.е. права выхода из Федерации, легитимность такого положения опирается на выраженную народом волю при принятии Конституции РФ 1993 г.

Но Конституция РФ не исключает возможности расширения состава субъектов Федерации. Во-первых, это может произойти, если население какого-либо государства или территории изъявит желание быть принятым в Российскую Федерацию, а во-вторых, если новый субъект Федерации образуется на территории, входящей в состав какого-либо одного или нескольких из названных в Конституции РФ субъектов Федерации.

Большое число коренных малочисленных народов, населяющих территорию России, не позволяет предоставить каждому из них статус субъекта Федерации. Это привело бы к еще большей раздробленности Федерации и без того весьма значительной. Однако эти народы нуждаются в признании своих особых прав, которые и гарантируются Конституцией РФ (ст. 69), в соответствии с общепризнанными принципами международного права и международными договорами Российской Федерации.

Статус коренных малочисленных народов закреплен в ряде федеральных законов. Так, Основы лесного законодательства РФ, утвержденные Верховным Советом 6 марта 1993 г. N 4613-1, устанавливали режим землепользования и ведения лесного хозяйства в местах проживания этих народов. Закон РФ от 21 февраля 1992 г. N 2395-1 "О недрах" предусматривает отчисления на нужды социально-экономического развития коренных малочисленных народов при пользовании недрами в районах их проживания. Определенные льготы введены законами о налогообложении, о приватизации государственных и муниципальных предприятий и др.

### § 3. Конституционно-правовой статус республики в составе Российской Федерации

В составе Российской Федерации в качестве ее субъектов в настоящее время находится 21 республика: Республика Адыгея, Республика Алтай, Республика Башкортостан, Республика Бурятия, Республика Дагестан, Ингушская Республика, Кабардино-Балкарская Республика, Республика Калмыкия, Карачаево-Черкесская Республика, Республика Карелия, Республика Коми, Республика Марий Эл, Республика Мордовия, Республика Саха (Якутия), Республика Северная Осетия - Алания, Республика Татарстан, Республика Тыва, Удмуртская Республика, Республика Хакасия, Чеченская Республика, Чувашская Республика.

Они существенно отличаются друг от друга по размеру территории, численности населения и т.д. Республика в составе Российской Федерации - это демократическое правовое государство, созданное в рамках Российской Федерации.

Согласно Конституции РФ (ст. 66) статус республики определяется Конституцией РФ и конституцией республики. Таким образом, Конституция РФ устанавливает конституционно-правовой характер взаимоотношений между Федерацией и ее субъектами - республиками в составе Российской Федерации.

Конституционно-правовой статус республики в составе Российской Федерации характеризуется прежде всего тем, что республика является государством в составе Российской Федерации, обладающим всей полнотой государственной власти на своей территории, кроме тех полномочий, которые, в соответствии с Конституцией РФ, находятся в ведении федеральных органов государственной власти.

Конституционно-правовой статус республики в составе Российской Федерации характеризуется тем, что каждая республика имеет свою территорию. Республика имеет внутреннюю границу, отделяющую ее от других субъектов РФ. Она может иметь и внешнюю границу, отделяющую ее от иностранных государств. Внешняя граница республики является вместе с тем государственной границей Российской Федерации. Республика обладает территориальным верховенством. Ее территория - пространственный предел ее власти. Высшие органы государственной власти республики

распространяют свою власть на всю территорию республики. Территория республики не может быть изменена без ее согласия. Границы между республикой и другими субъектами РФ, согласно Конституции РФ (ст. 67), могут быть изменены лишь со взаимного согласия соответствующих субъектов РФ.

Конституционно-правовой статус республики в составе Российской Федерации характеризуется также и тем, что каждая республика имеет свою конституционно-правовую систему, включающую в себя конституцию республики, республиканские законы и другие нормативные правовые акты, изданные в пределах ее компетенции, договоры и соглашения республики с Российской Федерацией, другими субъектами РФ, а также с зарубежными странами.

Являясь относительно самостоятельной, республиканская конституционно-правовая система входит в федеральную конституционно-правовую систему в качестве ее составной части. Поэтому конституции, законы и иные нормативные правовые акты республик не могут противоречить Конституции РФ и федеральным законам, принятым в пределах полномочий Российской Федерации. В случае противоречия между федеральным законом и нормативными правовыми актами, изданными в республике, действует федеральный закон.

Республика в составе Российской Федерации пользуется правом законодательной инициативы в Федеральном Собрании РФ. Она вправе участвовать в разработке федеральных нормативных правовых актов по предметам совместного ведения Федерации и республик, а также по другим проблемам.

Республика в составе Российской Федерации самостоятельно определяет систему органов государственной власти республики в соответствии с основами конституционного строя, общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти в Российской Федерации и законодательством республики.

Каждая республика имеет свой представительный и законодательный орган (парламент); главу исполнительной власти или главу республики (президента); свое правительство; верховный суд и высший арбитражный суд. Многие республики имеют также свой конституционный суд. Систему органов прокуратуры в республике возглавляет прокурор республики, подчиненный Генеральному прокурору РФ.

Важным компонентом конституционно-правового статуса республики в составе Российской Федерации является наличие республиканского гражданства. Каждая республика имеет свое гражданство, которое определяется республиканским законом. Наличие гражданства Российской Федерации и гражданства республики в ее составе означает не двойное гражданство, а лишь два уровня единого гражданства.

Конституционно-правовой статус республик в составе Российской Федерации характеризуется наличием республиканской собственности. Она включает в себя землю, ее недра, леса, воды, растительный и животный мир, другие природные богатства, находящиеся на их территории, а также памятники истории и культуры. Вопросы владения республиканской собственностью регулируются законодательством Российской Федерации и законодательством республик в составе Российской Федерации, по взаимной договоренности между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти республик в составе Российской Федерации часть природных ресурсов может приобретать статус федеральных.

Согласно Конституции РФ (ст. 68) республики вправе устанавливать свои государственные языки. В органах государственной власти, органах местного самоуправления, государственных учреждениях республик они употребляются наряду с русским языком - государственным языком Российской Федерации. Республики признают и гарантируют равные права всех национальных языков на их сохранение и равноправие.

Республики в составе Российской Федерации обладают международной правосубъектностью. Они вправе выступать в качестве участников международных отношений и внешнеэкономических связей, подписывать договоры и соглашения с иностранными государствами, открывать зарубежные представительства, участвовать в деятельности международных организаций. Однако международная правосубъектность республик ограничена. Она не может противоречить Конституции РФ и законам Российской Федерации, Федеративному договору. Международная деятельность республик координируется федеральными органами государственной власти совместно с ними.

Одним из элементов конституционно-правового статуса республик является их право на государственную символику, включающую государственный герб, государственный флаг и государственный гимн.

Республики в составе Российской Федерации не вправе в одностороннем порядке изменять свой статус. Вместе с тем статус республики не может быть изменен без ее согласия. Согласно Конституции РФ (ст. 66) статус республики может быть изменен по взаимному согласию Российской Федерации и республики в составе Российской Федерации в порядке, установленном федеральным конституционным законом.

Конституция РФ, Федеративный договор и конституции республик в составе Российской Федерации определяют предметы ведения этих республик. Часть из них составляют предметы совместного ведения Федерации и республик в ее составе. Их можно разделить на три группы.

В области государственного строительства в совместном ведении Российской Федерации и республик в ее составе находится прежде всего обеспечение соответствия конституций и законов республик Конституции РФ и федеральным законам.

В совместном ведении Российской Федерации и республик находятся также защита прав и свобод человека и гражданина, защита прав национальных меньшинств, обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности, режима пограничных зон.

К совместному ведению Российской Федерации и республик в ее составе отнесен большой круг вопросов законодательного регулирования. Это административное, административно-процессуальное, трудовое, семейное, жилищное, земельное, водное, лесное законодательство, законодательство об охране окружающей среды.

В области экономического и социально-культурного строительства к совместному ведению Российской Федерации и республик относятся вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами; разграничение государственной собственности; природопользование; охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности; установление общих принципов налогообложения и сборов Российской Федерации. Российская Федерация и республики совместно ведают общими вопросами воспитания, образования, науки, культуры и спорта.

Особую область совместного ведения Российской Федерации и республик составляют внешние сношения, где общей заботой Российской Федерации и находящихся в ее составе республик является координация международных и внешнеэкономических связей республик, выполнение международных договоров Российской Федерации.

Согласно Федеративному договору по вопросам совместного ведения федеральные органы государственной власти Российской Федерации издают Основы законодательства, в соответствии с которыми органы власти республик в составе Российской Федерации осуществляют собственное правовое регулирование, включая принятие законов и иных правовых актов.

В число совместно осуществляемых полномочий входят также создание общих фондов для финансирования совместных программ, координация управления общими фондами, энергетической системой, магистральным, железнодорожным, воздушным и водным транспортом, связью.

Наряду с вопросами совместного ведения имеется ряд вопросов, относящихся к исключительному ведению республик. Исключительные полномочия республик в составе Российской Федерации определены их конституциями на основе Конституции РФ и Федеративного договора. Они осуществляются республиканскими органами законодательной, исполнительной и судебной власти.

Республика самостоятельно распоряжается своей государственной собственностью. Она устанавливает республиканский бюджет, республиканские и местные налоги, республиканские фонды экономического, социального и культурного развития, осуществляет правовое регулирование политического, экономического и социально-культурного развития.

Закрепленный в конституциях некоторых республик перечень их исключительных полномочий не является исчерпывающим. К полномочиям этих республик могут быть отнесены и другие полномочия, если это не противоречит Конституции РФ. Иначе говоря, республики в составе Российской Федерации самостоятельно осуществляют полномочия, не отнесенные Конституцией РФ и Федеративным договором к ведению Федерации или к предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов.

#### § 4. Конституционно-правовой статус краев, областей, городов федерального значения

В составе Российской Федерации находятся 9 краев, 49 областей и 2 города федерального значения - Москва и Санкт-Петербург. Они являются государственно-территориальными образованиями в составе Российской Федерации, которым, в соответствии с действующей Конституцией РФ (ст. 65), придан статус субъектов РФ.

Конституционно-правовой статус краев, областей и приравненных к ним городов федерального значения определяется Конституцией РФ (гл. 3), Федеративным договором от 31 марта 1992 г. и другими федеральными актами.

Являясь субъектами РФ, края, области и города федерального значения обладают определенной учредительной властью. Они вправе принимать свои уставы, законы и иные нормативные правовые акты.

Устав закрепляет правовой статус края, области, города федерального значения; организацию государственной власти, порядок нормотворческой деятельности; административно-территориальное деление и организацию местного самоуправления.

Края, области, города федерального значения располагают своей территорией, которая не может быть изменена без их согласия. Границы между ними и другими субъектами РФ могут быть изменены

только с их согласия.

Каждый край, область, город федерального значения образуют органы представительной, исполнительной и судебной власти, действующие на основе Конституции РФ, а также уставов края, области, города федерального значения. Если прежде органы власти краев, областей, городов республиканского значения относились законодательством к местным органам власти, то в настоящее время они к таковым не относятся, а являются органами государственной власти субъектов Федерации.

Края, области, города Москва и Санкт-Петербург являются самостоятельными участниками международных и внешнеэкономических связей, соглашений с другими краями, областями, а также республиками, автономной областью, автономными округами, если это не противоречит Конституции РФ и законам Российской Федерации. Координация международных и внешнеполитических связей краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга осуществляется федеральными органами государственной власти Российской Федерации совместно с органами государственной власти краев, областей и городов Москвы и Санкт-Петербурга.

Статус края, области, города федерального значения может быть изменен только по взаимному согласию Российской Федерации и соответствующего края, области, города федерального значения согласно федеральному конституционному закону.

Конституция РФ обеспечивает участие представителей краев, областей, городов федерального значения в решении вопросов, отнесенных к компетенции Российской Федерации. Для этого от краев, областей и городов федерального значения избираются депутаты в Совет Федерации и Государственную Думу. Представительные органы власти и администрации краев, областей и городов федерального значения вправе вносить на рассмотрение Президента РФ и Правительства РФ проекты актов, принятие которых относится к компетенции Президента РФ и Правительства РФ. Края, области имеют свои административные центры. Конституция РФ, Федеративный договор и уставы краев, областей и городов федерального значения определяют предметы ведения краев, областей и городов федерального значения. Они подразделяются на предметы совместного ведения Федерации и ее субъектов и предметы, находящиеся в исключительном ведении краев, областей и городов федерального значения.

Согласно Конституции РФ и Федеративному договору в совместном ведении в области государственного строительства находятся обеспечение соответствия уставов, законов и иных нормативных правовых актов края, области, города федерального значения Конституции РФ и федеральным законам; защита прав и свобод человека и гражданина, защита прав национальных меньшинств; обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности, режима пограничных зон.

В совместном ведении Российской Федерации и краев, областей и городов федерального значения находится широкий круг вопросов законодательного регулирования, включающий административное, административно-процессуальное, трудовое, семейное, жилищное, земельное, водное законодательство, а также законодательство об охране окружающей среды.

К совместному ведению отнесены также кадры судебных и правоохранительных органов, адвокатуры и нотариата, установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления.

В области экономического и социально-культурного строительства к совместному ведению Российской Федерации и краев, областей, городов федерального значения относятся вопросы владения, использования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами; разграничение государственной собственности; природопользование; охрана окружающей среды и обеспечение экономической безопасности; особо охраняемые природные территории; установление общих принципов налогообложения и сборов в Российской Федерации.

Российская Федерация и края, области, города федерального значения совместно ведают общими вопросами воспитания, образования, науки, культуры, охраны памятников; здравоохранения; защиты семьи, материнства, отцовства и детства; социальной защиты; осуществления мер по борьбе с катастрофами, ликвидации их последствий.

Согласно Конституции РФ (ст. 76) по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов издаются федеральные законы, в соответствии с которыми органы государственной власти краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга осуществляют собственное правовое регулирование в пределах своей компетенции, принимая свои нормативные правовые акты.

Все полномочия, не относящиеся к ведению федеральных органов государственной власти и к совместному ведению федеральных органов государственной власти и органов государственной власти краев, областей и городов федерального значения, осуществляются органами государственной власти краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга самостоятельно в соответствии с Конституцией РФ.

Федеральные органы исполнительной власти по соглашению с органами исполнительной власти края, области, городов Москвы и Санкт-Петербурга могут передавать этим органам осуществление части

своих полномочий, если это не противоречит Конституции РФ и законам Российской Федерации. И наоборот, органы исполнительной власти края, области, городов Москвы и Санкт-Петербурга по соглашению с федеральными органами исполнительной власти могут передавать им осуществление части своих полномочий.

Определенными особенностями характеризуется статус Москвы - столицы Российской Федерации. Согласно Закону РФ от 15 апреля 1993 г. N 4802-1 "О статусе столицы Российской Федерации" <1> органы государственной власти города Москвы:

-----  
<1> Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1993. N 19. Ст. 683; Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. N 30. Ст. 2863.

- предоставляют в установленном законом порядке федеральным органам государственной власти Российской Федерации, представительством республик в составе Российской Федерации, а также дипломатическим представительствам иностранных государств в Российской Федерации земельные участки, здания, строения, сооружения и помещения, жилой фонд, жилищно-коммунальные и иные услуги;

- обеспечивают необходимые условия для проведения общегосударственных и международных мероприятий;

- участвуют в разработке и осуществлении целевых федеральных программ развития города Москвы;

- участвуют в содержании и развитии систем связи, федеральных автомобильных дорог общего пользования и иных транспортных систем на территории города Москвы;

- согласовывают проект генерального плана развития города Москвы с федеральными органами государственной власти Российской Федерации.

Затраты города Москвы, связанные с осуществлением им функций столицы, полностью компенсируются за счет субвенций из республиканского бюджета, за счет платежей за предоставляемые городом услуги, вносимых федеральными органами государственной власти, представительствами республик в составе Российской Федерации, а также дипломатическими представительствами иностранных государств в Российской Федерации.

Земельные участки, здания, строения, сооружения и помещения, находящиеся в собственности города Москвы, предоставляются органами государственной власти города Москвы федеральным органам государственной власти, представительствам субъектов Федерации в федеральную собственность или в аренду в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

## § 5. Конституционно-правовой статус автономной области и автономных округов

В составе Российской Федерации в качестве ее субъектов находятся: Еврейская автономная область; Ханты-Мансийский, Чукотский, Эвенкийский, Ямало-Ненецкий автономные округа.

Автономный округ - национально-территориальное государственное образование, отличающееся особым национальным составом и бытом населения. Он является формой национальной государственности малых народностей и этнографических групп Крайнего Севера, Сибири и Дальнего Востока.

В действующей Конституции РФ указывается (ст. 66), что отношения автономных округов, находящихся в составе края или области, могут регулироваться федеральным законом или договором между органами государственной власти автономного округа и соответственно органами государственной власти края или области.

Автономные округа обладают огромной территорией при небольшой численности населения. В каждом автономном округе проживает, как правило, несколько народностей.

Конституционно-правовой статус автономной области и автономного округа определяется Конституцией РФ, Федеративным договором от 31 марта 1992 г., включающим Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти автономной области, автономных округов в составе Российской Федерации, другими федеральными актами.

Согласно Конституции РФ (ст. 66) по представлению законодательных и исполнительных органов автономной области, автономного округа может быть принят федеральный закон об автономной области, автономном округе. Кроме того, отношения автономных округов, входящих в состав края или области, могут регулироваться федеральным законом и договором между органами государственной власти автономного округа и соответственно органами государственной власти края или области.

Автономная область и автономные округа обладают элементами учредительной власти. Это

проявляется в их праве принимать свои уставы, законы и иные нормативные правовые акты. Устав закрепляет за автономной областью или автономным округом право решать все вопросы их компетенции, иметь символику, издавать нормативные правовые акты. Автономная область, а также каждый автономный округ имеют свой административный центр.

Являясь субъектами РФ, автономная область и автономные округа располагают своей территорией, которая не может быть изменена без их согласия. Границы между ними и другими субъектами РФ могут быть изменены с их согласия.

Статус автономной области и автономного округа может быть изменен по взаимному согласию Российской Федерации и автономной области или автономного округа в соответствии с федеральным конституционным законом.

Автономная область, автономные округа образуют органы представительной, исполнительной и судебной власти, которые функционируют на основе Конституции РФ, Федеративного договора, уставов автономной области и автономных округов.

Действующая Конституция РФ обеспечивает непосредственное участие представителей автономии в решении вопросов, отнесенных к компетенции Российской Федерации. Для этого от автономий избираются представители в Совет Федерации и депутаты в Государственную Думу.

Автономная область и автономные округа - самостоятельные участники международных и внешнеэкономических связей, соглашений с краями, областями, республиками в составе Российской Федерации, автономной областью, автономными округами в соответствии с Конституцией РФ и законами Российской Федерации. Координация международных и внешнеэкономических связей автономной области и автономных округов осуществляется федеральными органами государственной власти Российской Федерации.

Взаимоотношения между автономными округами, находящимися в составе краев или областей, определяются уставами этих краев, областей и уставами соответствующих автономных округов.

Конституция РФ и уставы автономной области и автономных округов определяют предметы ведения автономной области и автономных округов. Часть из них составляют предметы совместного ведения Федерации и автономий в ее составе, часть относится к ведению самих автономий.

В области государственного строительства в совместном ведении Российской Федерации и автономий в ее составе находятся обеспечение соответствия уставов, законов и иных нормативных правовых актов автономной области и автономных округов Конституции РФ и федеральным законам; защита прав и свобод человека и гражданина; защита прав национальных меньшинств; обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности, режима пограничных зон.

К совместному ведению Российской Федерации и автономий в ее составе отнесен значительный круг вопросов законодательного регулирования. Это административное, административно-территориальное, трудовое, семейное, жилищное, земельное, лесное законодательство, законодательство об охране окружающей среды.

Вопросами совместного ведения Российской Федерации и автономной области в ее составе в этой сфере являются также кадры судебных и правоохранительных органов, адвокатуры и нотариата, установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления.

В области экономического и социально-культурного строительства к совместному ведению относятся вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами и другими природными ресурсами, разграничения государственной собственности; охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности; установления общих принципов налогообложения и сборов в Российской Федерации.

Российская Федерация и автономии в ее составе совместно ведают общими вопросами воспитания, образования, науки, культуры и спорта, охраны памятников истории и культуры, здравоохранения; защиты семьи, материнства и детства; социальной защиты, включая социальное обеспечение.

Согласно Конституции РФ (ст. 76) по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов РФ издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ.

Все полномочия государственной власти, не отнесенные к ведению федеральных органов государственной власти и к совместному ведению федеральных органов государственной власти и органов государственной власти автономий, осуществляются органами государственной власти автономной области, автономных округов самостоятельно в соответствии с Конституцией РФ. Они составляют исключительные полномочия органов государственной власти автономий.

## § 6. Правовое регулирование административно-территориального устройства субъектов Российской Федерации

Административно-территориальное устройство государства - это разделение его территории на определенные части, в соответствии с которыми строится система региональных органов государственной власти и органов местного самоуправления. Такие части принято называть административно-территориальными единицами.

Административно-территориальное устройство субъектов РФ базируется на ряде принципов. Важнейшим из них является экономический принцип, требующий при образовании административно-территориальных единиц учета особенностей хозяйственного профиля, направления развития хозяйства, количества населения, состояния путей сообщения.

В условиях многонационального государства важную роль играет национальный принцип административно-территориального устройства. Он предполагает всесторонний учет национального состава населения и его особенностей при создании и изменении административно-территориальных единиц.

Успешное решение региональными органами государственной власти и органами местного самоуправления стоящих перед ними задач во многом зависит от их близости к населению, позволяющей им лучше удовлетворять повседневные нужды и запросы населения. Поэтому максимальное приближение как государственного аппарата, так и местного самоуправления к населению также становится важным принципом административно-территориального устройства субъектов РФ.

Действующая Конституция РФ не регулирует вопросы административно-территориального устройства. Эти вопросы - область деятельности главным образом субъектов РФ, каждый из которых решает их самостоятельно применительно к своим специфическим условиям. Эти решения находят отражение в конституциях республик в составе Российской Федерации, а также в уставах других субъектов РФ.

Конституции и уставы субъектов РФ различают базовые и первичные административно-территориальные единицы субъектов РФ. К первым из них относятся районы и города республиканского, областного (краевого) подчинения. Вторые включают в себя города районного подчинения, районы в городах, поселки, сельские поселения.

Район - это административно-территориальная единица, составляющая часть республики, края, области, автономного округа. В экономическом отношении каждый район представляет собой сложный многоотраслевой организм, включающий сельскохозяйственные предприятия по переработке сельскохозяйственного сырья, коммунально-бытовые предприятия и торгово-закупочные организации.

Исключительно важную роль в политической, хозяйственной и культурной жизни страны играют города. По подчиненности, зависящей от значения города, численности его населения, его промышленного и культурного уровня, они подразделяются на следующие основные виды: города республиканского значения; города краевого, областного, окружного значения; города районного значения.

Обеспечение нормального функционирования наиболее крупных городов обусловило необходимость деления их на менее крупные административно-территориальные единицы - городские районы. Городские районы являются частью этих городов и представляют собой низовую административно-территориальную единицу. К городским поселениям, которые являются одними из видов административно-территориальных единиц, относятся также поселки. Они отличаются от городов меньшими размерами территории и численностью населения. Поселки делятся на три категории: рабочие, курортные и дачные.

К категории рабочих поселков относятся населенные пункты, на территории которых имеются промышленные предприятия, стройки, железнодорожные узлы и другие экономически важные объекты. Курортными поселками являются населенные пункты, расположенные в местностях, имеющих лечебное значение. К дачным поселкам относятся населенные пункты, основное назначение которых заключается в обслуживании городов в качестве места летнего отдыха.

На территории некоторых субъектов Федерации для компактно проживающих численно небольших групп национальностей создаются национальные районы.

В Российской Федерации есть также закрытые административно-территориальные образования. Закрытым административно-территориальным образованием признается имеющее органы местного самоуправления территориальное образование, в пределах которого расположены промышленные предприятия по разработке, изготовлению, хранению и утилизации оружия массового поражения, переработке радиоактивных и других материалов. Закрытое административно-территориальное образование является административно-территориальной единицей. Его территория и границы определяются исходя из особого режима безопасности функционирования объектов, а также с учетом потребностей развития населенных пунктов.

## § 7. Соответствие конституций и уставов субъектов Федерации Конституции Российской Федерации



## и федеральному законодательству

Принятие и вступление в действие Конституции РФ 1993 г. поставили в повестку дня вопрос о соответствии конституций республик в составе Российской Федерации Конституции РФ. И это понятно, ибо без устранения противоречий между ними становится весьма затруднительным гармоничное и результативное взаимодействие органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти республик, что неизбежно ведет к параличу власти, политической и экономической дезинтеграции единого федеративного государства. Рассмотрим указанные проблемы подробнее.

1. Несоответствие положений конституций республик Конституции РФ по вопросу о статусе республик.

В отличие от Конституции РФ в Конституциях Республики Саха (Якутия), Республики Татарстан, Республики Тыва, Республики Башкортостан, Республики Коми, Республики Бурятия закреплялся суверенный характер этих республик. В ряде конституций республик их членство в Российской Федерации определялось весьма своеобразно. Так, в Конституции Республики Башкортостан, в отличие от Конституции РФ, провозглашалось, что отношения Республики Башкортостан с Российской Федерацией являются договорными (ст. 70). При такой постановке вопроса парализовалось содержание п. 1 ст. 4 Конституции РФ, согласно которому "суверенитет Российской Федерации распространяется на всю ее территорию" без каких-либо условий и договоров.

2. Несоответствие конституций республик Конституции РФ в сфере гражданства и государственных языков.

Нельзя не отметить то обстоятельство, что в ряде конституций республик игнорировался п. "в" ст. 71 Конституции РФ, согласно которому в ведении Российской Федерации находится гражданство Российской Федерации. Забвение указанного пункта выражалось прежде всего в том, что в конституциях республик допускался прием в гражданство республик без предварительного решения вопроса о гражданстве Российской Федерации. В частности, это предусматривалось в ст. 19 Конституции Республики Татарстан, в ст. 12 Конституции Республики Саха (Якутия) и др.

3. Вопрос о юридической силе Конституции РФ и федеральных законов в республиканских конституциях.

В некоторых конституциях республик этот вопрос был урегулирован без учета федеративной природы Российского государства. Так, в Конституции Республики Ингушетия (ч. 2 ст. 7) провозглашалось, что "законы и иные нормативные правовые акты органов государственной власти и управления Российской Федерации правомерны на территории Республики Ингушетия, если они не противоречат суверенным правам Республики Ингушетия". Здесь явно игнорировался приоритет федерального законодательства перед республиканским. В конституциях ряда республик содержались положения, явно противоречащие Конституции РФ. Так, например, в Конституции Республики Саха (Якутия) было записано, что только законы Российской Федерации, принятые в соответствии с полномочиями, добровольно переданными в ведение Российской Федерации, имеют высшую юридическую силу на территории республики (ст. 8).

4. Несоответствие конституций республик Конституции РФ в вопросах разграничения предметов ведения Российской Федерации и республик.

Как известно, в ст. 71 Конституции РФ четко определен круг вопросов, которые находятся в ведении Российской Федерации. Однако вопреки этому в ряде конституций республик (Бурятия, Татарстан, Башкортостан, Саха, Тыва) были сформулированы положения о делегировании (передаче) ими полномочий в ведение Российской Федерации.

В Конституциях республик Татарстан (п. 3 ст. 80), Саха (Якутия) (ст. 69), Башкортостан (п. 3 ст. 88), Ингушетия определение и осуществление внешней и внутренней политики почему-то объявлялось исключительной компетенцией этих республик. Между тем "установление основ федеральной политики в области государственного, экономического, экологического, социального, культурного и национального развития" (п. "е" ст. 71 Конституции РФ) и "осуществление внешней политики" (п. "к" той же статьи) находятся в ведении Российской Федерации. Не согласовывались с содержанием Конституции РФ положения конституций ряда республик, касающиеся введения военного положения. Так, согласно п. 11 ст. 63 Конституции Республики Тыва Верховный Хурал по представлению Президента Республики Тыва "принимал решения по вопросам войны и мира".

Ряд конституций республик вступали в противоречие с Конституцией РФ по вопросу предоставления политического убежища.

5. Несоответствие конституций республик Конституции РФ в вопросах организации судебной власти и прокуратуры.

В конституциях ряда республик закреплялись нормы, регламентировавшие порядок формирования органов прокуратуры, не согласующийся с Конституцией РФ. Так, в Конституциях республик Татарстан (п. 19 ст. 89), Башкортостан (п. 19 ст. 88), Тыва (п. 22 ст. 69) устанавливалось, что прокуроров

республики назначают их законодательные органы власти. Между тем согласно п. 3 ст. 129 Конституции РФ "прокуроры субъектов Российской Федерации назначаются Генеральным прокурором Российской Федерации по согласованию с ее субъектами". С Ингушетией было заключено особое соглашение в феврале 1999 г.

6. Несоответствие конституций республик Конституции РФ в сфере закрепления прав человека и гражданина.

Российская Федерация, как субъект международного права, в Конституции провозгласила, что общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Это касается и норм, регулирующих права и свободы человека и гражданина.

В противоречии с федеративной природой Российского государства его субъект - Республика Татарстан в своей Конституции провозглашала, что ее нормы, касающиеся прав и свобод человека и гражданина, являются частью международного права.

Проигнорирован конституциями республик (за исключением Конституции Республики Башкортостан) институт Уполномоченного по правам человека. А ведь его правовая значимость для республик не вызывает сомнения.

Принятыми мерами в 2002 - 2004 гг. конституции республик в составе Российской Федерации, а также уставы областей, краев, автономных округов - субъектов РФ были приведены в соответствие с Конституцией РФ и федеральным законодательством.

#### § 8. Конституционно-правовые основы организации представительной (законодательной) и исполнительной власти в субъектах Российской Федерации

Представительными и законодательными органами республик в составе Российской Федерации являются их парламенты, пришедшие на смену верховным советам этих республик. Именуемые в разных республиках по-разному, все они являются представительными органами республик. Вместе с тем все они считаются законодательными органами соответствующих республик, обладающими полной и ничем не ограниченной в рамках своих полномочий компетенцией в сфере законодательства, означающей, что ни один закон республик в составе Российской Федерации не может быть издан, если он не рассмотрен и не одобрен парламентом.

Будучи главным образом законодательными органами, парламенты республик в составе Российской Федерации осуществляют также определенные контрольные функции по отношению к исполнительной власти этих республик посредством утверждаемого ими бюджета, использования права отказывать в доверии правительству республики и т.д.

Парламенты республик в составе Российской Федерации избираются на основе всеобщего, равного, прямого избирательного права при тайном голосовании сроком на четыре года или на пять лет. Их численный состав колеблется от 27 до 250 депутатов.

Компетенция парламентов республик в составе Российской Федерации складывается из следующих основных групп полномочий:

- в области конституционного строительства парламенты республик в составе Российской Федерации принимают конституции и вносят в них изменения и дополнения; принимают законы, кодексы и вносят в них изменения и дополнения, а также избирают руководителей республик по представлению Президента РФ;

- в области экономического и социально-культурного строительства парламенты республик в составе Российской Федерации определяют внутреннюю политику республик; утверждают перспективные государственные планы; обсуждают и принимают государственные бюджеты;

- в области внешних сношений парламенты республик в составе Российской Федерации определяют международные связи этих республик; ратифицируют и денонсируют международные договоры.

Порядок деятельности парламентов республик в составе Российской Федерации определяется конституциями этих республик, а также законами республик об их парламентах.

В соответствии с Федеральным законом "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" в краях, областях, городах федерального значения, автономной области, автономных округах Российской Федерации избираются думы, собрания и тому подобные законодательные органы этих субъектов Федерации (например, Московская городская Дума, Законодательное Собрание Тверской области, Псковское областное Собрание депутатов и т.д.). Они избираются на основе всеобщего, равного, прямого избирательного права при тайном голосовании сроком на два года. Их численный состав не может превышать 50 депутатов.

Представительные органы власти краев, областей, городов федерального значения, автономной

области, автономных округов обладают значительными полномочиями. В сфере конституционного строительства они принимают уставы и другие законодательные акты, вносят в них изменения и дополнения, осуществляют контроль за исполнением законодательства, решают вопросы изменения границ своей территории в соответствии с федеральным законодательством, а также избирают глав администраций по представлению Президента РФ.

В сфере экономического и социального развития представительные (законодательные) органы регионов утверждают бюджет, принимают решения о введении или отмене налогов, сборов, пошлин и иных видов платежей, установлении льгот и преимуществ по платежам в бюджет и т.д.

В области внешних сношений представительные (законодательные) органы государственной власти краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов осуществляют международные связи этих субъектов РФ, ратифицируют и денонсируют международные договоры и соглашения, но в порядке их координации федеральными органами Российской Федерации.

В систему органов исполнительной власти республик в составе Российской Федерации входят их правительства, министерства, государственные комитеты и другие ведомства. В ряде республик эту систему возглавляет руководитель (глава) республики, в других - правительство или его глава.

Правовой статус руководителя республики в составе Российской Федерации определяется конституциями республик в составе Российской Федерации, а также законами о руководителях этих республик. Согласно этому законодательству в большинстве республик руководитель избирается гражданами республики на основе всеобщего, равного, прямого избирательного права при тайном голосовании сроком на четыре-пять лет.

В большинстве республик руководитель является главой республики, высшим должностным лицом и главой исполнительной власти. В этом качестве он выступает гарантом государственного суверенитета и территориальной целостности республики, соблюдения ее конституции и законов; представляет республику в ее отношениях с Российской Федерацией, входящими в состав СНГ государствами, а также в международных отношениях; обладает правом законодательной инициативы в парламенте республики.

Важную роль в системе исполнительной власти республик в составе Российской Федерации играют правительства этих республик, являющиеся исполнительными и распорядительными органами государственной власти.

В пределах своих полномочий правительства республик решают вопросы государственного управления, осуществляют управление экономическими процессами, принимают меры по укреплению денежной и кредитной системы, обеспечению гарантий законодательно установленного минимального уровня оплаты труда и социального обеспечения. Правительство может осуществлять и другие полномочия, предусмотренные конституцией и законами республики.

В соответствии с Федеральным законом "Об общих принципах организации представительных (законодательных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации", в краях, областях, городах федерального значения, автономной области, автономных округах Российской Федерации органами исполнительной власти являются администрации краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов. Глава администрации избирается представительными (законодательными) органами государственной власти субъектов РФ по представлению Президента РФ. В настоящее время в связи с предстоящими в сентябре-октябре 2013 г. выборами депутатов региональных парламентов и глав регионов предусмотрен ряд дополнительных новшеств, в том числе прямые выборы глав регионов, с участием всех жителей, имеющих право голоса.

Руководство деятельностью администрации региона и ее главы устанавливается с учетом исторических, национальных и других условий и традиций соответствующим представительным органом субъекта Российской Федерации.

Согласно законам субъектов РФ о главе администрации края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа глава администрации является высшим должностным лицом края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа и руководит органами исполнительной власти.

Глава администрации обладает следующими основными полномочиями: представляет интересы края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа в Правительстве РФ, федеральных органах исполнительной власти, в отношениях с другими субъектами РФ, а также в соответствии с законодательством Российской Федерации может вступать в отношения с соответствующими органами и должностными лицами зарубежных государств и подписывать необходимые документы.

Глава администрации разрабатывает и представляет бюджет края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа и обеспечивает его исполнение, формирует состав администрации.

Помимо администрации, в систему органов исполнительной власти входят отраслевые и

территориальные органы управления и иные органы, создаваемые главой администрации, который самостоятельно определяет компетенцию и утверждает положение об этих органах.

## § 9. Государственные символы Российской Федерации

Составной частью конституционно-правового статуса Российской Федерации (совокупность прав и обязанностей Российской Федерации как федеративного государства) являются: ее столица, Государственный флаг, Государственный герб и Государственный гимн. Они представляют собой государственные символы нашей страны, в которых в своеобразной форме выражается государственный суверенитет Российской Федерации.

Описание и порядок официального использования Государственного флага, герба и гимна РФ, согласно Конституции РФ (ст. 70), устанавливаются Федеральным конституционным законом от 25 декабря 2000 г. N 1-ФКЗ "О Государственном флаге Российской Федерации" <1>. Государственный флаг РФ представляет собой прямоугольное полотнище из трех равновеликих горизонтальных полос: верхней - белого, средней - синего и нижней - красного цвета. Отношение ширины флага к его длине 2:3.

<1> Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. N 52 (ч. 1). Ст. 5020.

Государственный флаг РФ:

- постоянно поднят на зданиях Администрации Президента РФ; Совета Федерации Федерального Собрания РФ; Государственной Думы Федерального Собрания РФ; Правительства РФ; Конституционного Суда РФ; Верховного Суда РФ; Высшего Арбитражного Суда РФ; Генеральной прокуратуры РФ; Центрального банка РФ; Счетной палаты РФ; резиденции Уполномоченного по правам человека в РФ; Центральной избирательной комиссии РФ;

- поднимается (один или вместе с соответствующими флагами) на зданиях федеральных органов исполнительной власти; резиденциях полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах; зданиях органов государственной власти субъектов РФ; зданиях дипломатических представительств, консульских учреждений, резиденций глав дипломатических представительств и консульских учреждений, когда это связано с исполнением указанными лицами служебных обязанностей; зданиях иных официальных представительств Российской Федерации за пределами Российской Федерации, в том числе официальных представительств Российской Федерации при международных организациях, - в соответствии с нормами международного права, правилами дипломатического протокола и традициями страны пребывания; судах, внесенных в один из реестров судов Российской Федерации, - в качестве кормового флага; буксирных судах, ведущих другие суда или плоты, - на носовом флагштоке или гафеле (судно, плавающее под государственным или национальным флагом иностранного государства, должно при плавании во внутренних водах Российской Федерации либо во время стоянки в порту Российской Федерации в дополнение к своему флагу поднимать и нести в соответствии с международными морскими обычаями также Государственный флаг РФ); судах, зарегистрированных в реестре судов иностранного государства и предоставленных в пользование и во владение российскому фрахтователю по договору фрахтования судна без экипажа (бербоут-чартеру), которым в соответствии с Кодексом торгового мореплавания РФ временно предоставлено право плавания под Государственным флагом РФ; военных кораблях и судах - в соответствии с Корабельным уставом ВМФ России; вспомогательных судах Военно-Морского Флота РФ, используемых как российские суда заграничного плавания для выполнения работ за пределами Российской Федерации, - в качестве кормового флага;

- вывешивается на зданиях (либо поднимается на мачтах, флагштоках) органов местного самоуправления, общественных объединений, предприятий, учреждений и организаций независимо от форм собственности, жилых домах в дни государственных праздников Российской Федерации;

- установлен постоянно в залах заседания Совета Федерации Федерального Собрания РФ, Государственной Думы Федерального Собрания РФ, Правительства РФ, в залах судебных заседаний; в рабочем кабинете Президента РФ, в иных помещениях, предназначенных для проведения торжественных мероприятий (церемоний) с участием Президента РФ, в рабочих кабинетах Председателя Совета Федерации Федерального Собрания РФ, Председателя Государственной Думы Федерального Собрания РФ, Председателя Правительства РФ, Руководителя Администрации Президента РФ, полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах, Председателя Конституционного Суда РФ, Председателя Верховного Суда РФ, Председателя Высшего Арбитражного Суда РФ, Генерального прокурора РФ, Председателя Центрального банка РФ, Председателя Счетной палаты РФ, Уполномоченного по правам человека в РФ, Председателя Центральной избирательной комиссии РФ, руководителей органов государственной власти субъектов РФ, глав муниципальных образований, глав дипломатических представительств, консульских учреждений и иных официальных представительств РФ за пределами Российской Федерации, в том числе официальных

представительств РФ при международных организациях;

- размещается на транспортных средствах Президента РФ, Председателя Совета Федерации, Председателя Государственной Думы, Председателя Правительства РФ, руководителей государственных и правительственных делегаций, глав дипломатических представительств, консульских учреждений и иных официальных представительств РФ за пределами Российской Федерации, в том числе официальных представительств РФ при международных организациях;

- поднимается (устанавливается) во время официальных церемоний и других торжественных мероприятий, проводимых федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления.

Государственный флаг РФ может быть поднят (установлен) во время торжественных мероприятий, проводимых общественными объединениями, предприятиями, учреждениями и организациями независимо от форм собственности, а также во время семейных торжеств.

Государственный флаг РФ ежедневно поднимается в местах постоянной дислокации воинских частей и отдельных подразделений Вооруженных Сил РФ, других войск и воинских формирований. Ритуал подъема Государственного флага РФ в воинских частях и отдельных подразделениях устанавливается Президентом РФ.

В дни траура в верхней части древка Государственного флага РФ крепится черная лента, длина которой равна длине полотнища флага. Государственный флаг РФ, поднятый на мачте (флагштоке), приспускается до половины высоты мачты (флагштока).

Государственный флаг РФ не может использоваться в качестве геральдической основы флагов субъектов РФ, муниципальных образований, общественных объединений, предприятий, учреждений и организаций независимо от форм собственности.

При одновременном подъеме (размещении) Государственного флага РФ и других флагов размер флага субъекта РФ, муниципального образования, общественного объединения либо предприятия, учреждения или организации не может превышать размер Государственного флага РФ, а высота подъема Государственного флага РФ не может быть меньше подъема других флагов.

Изображение Государственного флага РФ наносится на воздушные суда Российской Федерации, зарегистрированные в Государственном реестре гражданских воздушных судов РФ, на военно-транспортные воздушные суда, используемые для полетов за пределы Российской Федерации, а также на космические аппараты, запускаемые Российской Федерацией, в порядке, устанавливаемом Правительством РФ.

Изображение Государственного флага РФ используется в качестве бортового отличительного знака кораблей, катеров и судов Пограничной службы РФ, а также в качестве знака государственной принадлежности скоростных судов, внесенных в Государственный судовой реестр Российской Федерации или судовой реестр Государственной речной судоходной инспекции, на которые выданы судовой патент, соответствующее судовое свидетельство или судовой билет.

Изображение Государственного флага РФ может быть использовано в качестве элемента или геральдической основы государственных наград Российской Федерации, а также геральдических знаков - эмблем и флагов федеральных органов исполнительной власти.

Использование Государственного флага РФ с нарушением Федерального конституционного закона, а также надругательство над ним влечет за собой административную и уголовную ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации.

В России день Государственного флага отмечается 22 августа.

Описание и правовое регулирование вопросов, связанных с использованием Государственного герба РФ, устанавливается Федеральным конституционным законом от 25 декабря 2000 г. N 2-ФКЗ "О Государственном гербе Российской Федерации" <1>. Государственный герб РФ представляет собой четырехугольный, с закругленными нижними углами, заостренный в оконечности красный геральдический щит с золотым двуглавым орлом, поднявшим вверх распущенные крылья. Орел увенчан двумя малыми коронами и над ними одной большой короной, соединенными лентой. В правой лапе орла - скипетр, в левой - держава. На груди орла, в красном щите, - серебряный всадник в синем плаще на серебряном коне, поражающий серебряным копьем черного опрокинутого навзничь и попранного конем дракона.

---

<1> Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. N 52 (ч. 1). Ст. 5021.

Воспроизведение Государственного герба РФ допускается без геральдического щита, а также в одноцветном варианте.

Государственный герб РФ воспроизводится на бланках органов государственной власти Российской Федерации, дипломатических представительств, консульских учреждений и иных официальных представительств РФ за пределами Российской Федерации, на документах, удостоверяющих личность гражданина РФ, а также на иных документах общегосударственного образца,

выдаваемых федеральными органами государственной власти.

Государственный герб РФ помещается на печатях федеральных органов государственной власти, иных государственных органов, организаций и учреждений, а также органов, организаций и учреждений независимо от форм собственности, наделенных отдельными государственно-властными полномочиями.

Государственный герб РФ размещается:

- на фасаде зданий: официальной резиденции Президента РФ; на фасадах зданий Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства, Конституционного Суда, Верховного Суда, Высшего Арбитражного Суда РФ, дипломатических представительств, консульских учреждений и иных официальных представительств РФ за пределами Российской Федерации;

- в рабочем кабинете Президента РФ; в рабочих кабинетах Председателя Совета Федерации, Председателя Государственной Думы, Председателя Правительства, Руководителя Администрации Президента, полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах, Председателя Конституционного Суда, Председателя Верховного Суда, Председателя Высшего Арбитражного Суда, Генерального прокурора, Председателя Центрального банка, Председателя Счетной палаты, Уполномоченного по правам человека, Председателя Центральной избирательной комиссии РФ, руководителей федеральных органов исполнительной власти, федеральных судей, прокуроров, а также руководителей органов государственной власти субъектов РФ, глав муниципальных образований, глав дипломатических представительств, консульских учреждений и иных официальных представительств РФ за пределами Российской Федерации, в том числе официальных представительств РФ при международных организациях; в залах заседаний Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства, Конституционного Суда, Верховного Суда, Высшего Арбитражного Суда РФ и других федеральных судов;

- на пограничных знаках (основных пограничных столбах) и в пунктах пропуска через Государственную границу РФ; на штандарте (флаге) Президента РФ; на боевых знаменах воинских частей; на знаменах федеральных органов исполнительной власти, определяемых Президентом РФ; на военных кораблях 1-го и 2-го ранга - в порядке, установленном Президентом РФ;

- на денежных знаках; государственных наградах Российской Федерации и документах к ним; знаках отличия за окончание высших государственных образовательных учреждений профессионального образования.

Допускается размещение Государственного герба РФ на знаках различия и форменной одежде, установленных для лиц, состоящих на военной или иной государственной службе, а также использование его в качестве геральдической основы геральдических знаков - эмблем федеральных органов исполнительной власти.

Гербы (геральдические знаки) субъектов РФ, муниципальных образований, общественных объединений, предприятий, учреждений и организаций независимо от форм собственности не могут быть идентичны Государственному гербу РФ.

Государственный герб РФ не может быть использован в качестве геральдической основы гербов (геральдических знаков) субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, общественных объединений, предприятий, учреждений и организаций.

При одновременном размещении Государственного герба РФ и других гербов (геральдических знаков) размер герба (геральдического знака) субъекта Российской Федерации, муниципального образования, общественного объединения либо предприятия, учреждения или организации не может превышать размер Государственного герба РФ, при этом Государственный герб РФ не может быть размещен ниже других гербов (геральдических знаков).

Использование Государственного герба РФ с нарушением Федерального конституционного закона, а также надругательство над ним влечет за собой уголовную (ст. 329 УК РФ) и административную (ст. 17.10 КоАП РФ) ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Государственный гимн РФ представляет собой музыкально-поэтическое произведение, исполняемое в случаях, предусмотренных Федеральным конституционным законом от 25 декабря 2000 г. N 3-ФКЗ "О Государственном гимне Российской Федерации" <1>.

-----  
<1> Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. N 52 (ч. 1). Ст. 5022; 2001. N 13. Ст. 1139.

Государственный гимн РФ может исполняться в оркестровом, хоровом, оркестрово-хоровом либо ином вокальном и инструментальном вариантах. При этом могут использоваться средства звуко- и видеозаписи, а также средства теле- и радиотрансляции.

Государственный гимн РФ должен исполняться в точном соответствии с утвержденной музыкальной редакцией и текстом. Автором музыки является А.В. Александров. Слова гимна написаны С.В. Михалковым.

Государственный гимн РФ исполняется:

- при вступлении в должность Президента РФ - после принесения им присяги; руководителей органов государственной власти субъектов Федерации, руководителей органов местного самоуправления;

- при открытии и закрытии заседаний Совета Федерации и сессий Государственной Думы Федерального Собрания РФ;

- во время церемоний встреч (проводов) посещающих Российскую Федерацию с официальными визитами глав иностранных государств, глав правительств иностранных государств, официальных представителей иностранных государств, а также глав межгосударственных и межправительственных организаций в соответствии с дипломатическим протоколом;

- во время проведения воинских ритуалов (в соответствии с общевоинскими уставами Вооруженных Сил РФ).

Государственный гимн РФ может исполняться:

- при открытии памятников и памятных знаков;

- при открытии и закрытии торжественных собраний, посвященных государственным праздникам Российской Федерации, а также торжественных мероприятий, проводимых государственными органами, органами местного самоуправления, а также государственными и негосударственными организациями.

Государственный гимн РФ транслируется государственными телевизионными и радиовещательными компаниями:

- ежедневно - перед началом и по окончании вещания, а при круглосуточном вещании - в 6 часов и в 24 часа по местному времени;

- в новогоднюю ночь - после трансляции боя часов на Спасской башне Московского Кремля в 24 часа по местному времени.

При проведении официальных мероприятий на территории иностранных государств исполнение Государственного гимна РФ осуществляется в соответствии с правилами, установленными Министерством иностранных дел РФ, с учетом традиций страны пребывания.

Государственный гимн РФ исполняется при проведении официальных церемоний во время спортивных соревнований на территории Российской Федерации и за ее пределами в соответствии с правилами проведения этих соревнований.

При официальном исполнении Государственного гимна РФ присутствующие выслушивают его стоя, мужчины - без головных уборов.

В случае если исполнение Государственного гимна РФ сопровождается поднятием Государственного флага РФ, присутствующие поворачиваются к флагу лицом.

Исполнение и использование Государственного гимна РФ с нарушением Федерального конституционного закона, а также надругательство над Государственным гимном РФ влечет за собой ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Правовой статус столицы устанавливается Конституцией РФ (ст. 70) и Законом РФ "О статусе столицы Российской Федерации". Столицей России является город Москва (ч. 2 ст. 70).

Столица Российской Федерации - место нахождения федеральных органов государственной власти Российской Федерации, представительств республик в составе РФ, автономной области, автономных округов, краев, областей, города Санкт-Петербурга, а также дипломатических представительств иностранных государств в Российской Федерации.

Территорией столицы Российской Федерации является территория города Москвы.

Статус Москвы как столицы Российской Федерации характеризуется определенными особенностями. Эти особенности связаны с обязанностями органов государственной власти города Москвы:

- предоставлять в установленном законом порядке федеральным органам государственной власти Российской Федерации, представительством республик в составе Российской Федерации, а также дипломатическим представительством иностранных государств в Российской Федерации земельные участки, здания, строения, сооружения и помещения, жилой фонд, жилищно-коммунальные и иные услуги;

- обеспечивать необходимые условия для проведения общегосударственных и международных мероприятий;

- участвовать в разработке и осуществлении целевых федеральных программ развития города Москвы;

- участвовать в содержании и развитии систем связи, федеральных автомобильных дорог общего пользования и иных транспортных систем на территории города Москвы;

- согласовывать проект генерального плана развития города Москвы с федеральными органами государственной власти Российской Федерации.

Затраты города Москвы, связанные с осуществлением им функций столицы, полностью компенсируются за счет субвенций из республиканского бюджета, за счет платежей за предоставляемые

городом услуги, вносимых федеральными органами государственной власти, представительствами республик в составе Российской Федерации, а также дипломатическими представительствами иностранных государств в Российской Федерации.

Земельные участки, здания, строения, сооружения и помещения, находящиеся в собственности города Москвы, предоставляются органами государственной власти города Москвы федеральным органам государственной власти, представительством субъектов Федерации в федеральную собственность или в аренду в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

### Выводы

Российская Федерация является конституционной, а не договорной Федерацией. Это исторически сформировавшееся государство, административное деление которого происходит на основе конституционных актов. Государственно-правовые механизмы разграничения полномочий и гарантии обеспечения единства правового регулирования на всей территории Российской Федерации базируются на конституционных положениях о высшей юридической силе и прямом действии Конституции РФ на всей территории Федерации (ч. 1 ст. 15 Конституции РФ) и о верховенстве на всей территории страны федеральных законов, принятых по предметам совместного ведения (ч. ч. 1 и 3 ст. 76 Конституции РФ).

Принципы федеративного устройства России закреплены в ч. 3 ст. 5 Конституции РФ. Это государственная целостность; единство системы государственной власти; разграничение предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Федерации; равноправие и самоопределение народов.

Субъекты РФ, независимо от их правового статуса (республика, край, область, город федерального значения, автономный округ, автономная область), не обладают государственным суверенитетом. Их правовой статус определяется Конституцией РФ и конституцией (уставом) субъекта Федерации.

Суверенитет Российской Федерации распространяется на всю ее территорию. Принцип верховенства и единства государственной власти Российской Федерации предполагает обязательность актов федеральных органов власти и управления для всех граждан и иных физических лиц, находящихся на ее территории.

В Конституции РФ закреплены следующие принципиальные положения: целостность и неприкосновенность территории Российской Федерации; равноправие всех субъектов РФ; строительство и развитие Российской Федерации на двух равнозначных принципах: национально-государственном и территориально-государственном; суверенитет Российской Федерации.

Конституция определяет сферу полномочий федеральной власти и сферу, где полномочны Федерация и ее субъекты; вне их пределов субъекты РФ обладают всей полнотой государственной власти.

Особое значение приобретает широкое использование государственных символов Российской Федерации - Государственного гимна, Государственного флага и Государственного герба - для воспитания патриотизма, чувства гордости и принадлежности к гражданству Российской Федерации.

### Контрольные вопросы

1. Понятие и принципы федеративного устройства Российской Федерации.
2. Становление и конституционное закрепление федеративного устройства в России.
3. Виды и правовой статус субъектов Российской Федерации.
4. Компетенция Российской Федерации и ее субъектов и обеспечение сочетания общегосударственных и региональных интересов РФ.
5. Государственные символы Российской Федерации. Правовой статус столицы Российской Федерации.

### Литература

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г., с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30 декабря 2008 г. N 6-ФКЗ и от 30 декабря 2008 г. N 7-ФКЗ) // Российская газета. 2009. 21 янв. N 7.
2. Послание Президента РФ Путина В.В. Федеральному Собранию Российской Федерации. Москва, 21 декабря 2012 г.
3. Конституция Российской Федерации: Научно-практический комментарий и семантический словарь / Под ред. И.С. Яценко. М., 2003.
4. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: Учебник для вузов. 9-е изд., с изм. и доп. М., 2013.



---

КонсультантПлюс: примечание.

Учебник Е.И. Козловой, О.Е. Кутафина "Конституционное право России" включен в информационный банк согласно публикации - Юристъ, 2004 (3-е издание, переработанное и дополненное).

---

5. Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России: Учебник. 4-е изд., перераб. и доп. М., 2011.

6. Конституционное право Российской Федерации: Учебник для юр. вузов / Под ред. И.С. Яценко. М., 2012. Ч. I и II.

## **Глава VI. ПРЕЗИДЕНТ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ - ГЛАВА ГОСУДАРСТВА**

### **§ 1. Становление института президентства в Российской Федерации**

Институт президентства в Российской Федерации имеет сравнительно непродолжительную историю. В советский период этот институт отсутствовал.

Президентский пост был учрежден в СССР в 1990 г., позднее этот институт был введен и в союзных республиках.

В Российской Федерации институт президентства был учрежден по итогам общенародного референдума в апреле 1991 г. В Конституцию РСФСР 1978 г. была введена глава о Президенте, приняты Законы о Президенте РСФСР, о выборах Президента РСФСР.

Первый Президент РСФСР был избран на всенародных выборах 12 июня 1991 г. Статус Президента по Конституции РСФСР 1978 г. имел существенные различия с правовым статусом Президента, определенным Конституцией РФ 1993 г. Так, в соответствии со ст. 121.1 Конституции 1978 г. Президент РСФСР:

- являлся высшим должностным лицом и главой исполнительной власти в РСФСР;
- не реже одного раза в год обязан был представлять доклады Съезду народных депутатов о выполнении социально-экономических и иных программ.

Он не обладал правом роспуска Съезда народных депутатов и Верховного Совета, полномочиями определять основные направления внутренней и внешней политики, не участвовал в назначении членов Конституционного Суда, судей Верховного, Высшего Арбитражного Судов, Генерального прокурора, Председателя Центрального банка.

Акты Президента (указы и распоряжения) могли быть отменены Съездом народных депутатов, а также и Верховным Советом - на основании заключения Конституционного Суда РСФСР.

Совет Министров - Правительство РСФСР было подотчетно Съезду народных депутатов, Верховному Совету и Президенту.

Решение об отставке Правительства могли принять Съезд или Верховный Совет путем выражения недоверия Правительству. Президент по своей инициативе мог отправить Правительство в отставку только с согласия Верховного Совета.

В ч. 3 ст. 109 Конституция РСФСР 1978 г. закрепляла положение о том, что Верховный Совет давал согласие на назначение министров иностранных дел, безопасности, внутренних дел, обороны.

Предусматривалась должность вице-президента РСФСР.

Таким образом, власть Президента с момента учреждения этого поста в России имела существенные ограничения.

С принятием Конституции РФ 1993 г. положение Президента РФ в системе государственной власти России существенно изменилось. Это нашло отражение в том, что Президент РФ стал главой государства и не входит ни в одну из трех ветвей государственной власти. Кроме того, Конституция РФ 1993 г. наделила Президента РФ исключительно широкими полномочиями как гаранта прав и свобод человека и гражданина, обладающего серьезными механизмами влияния и обеспечивающего согласованное функционирование всех ветвей государственной власти, определяющего основные направления внешней и внутренней политики страны.

### **§ 2. Правовой статус Президента Российской Федерации**

Под правовым статусом Президента РФ следует понимать правовое положение данного органа в системе государственной власти, которое характеризуется объемом компетенций и выполняемых функций.

Основополагающее значение для понимания правового статуса Президента РФ имеет ст. 80 Конституции РФ. Данная статья определяет, что Президент РФ является главой государства. Он

занимает особое положение в системе государственной власти и не входит ни в одну из ее ветвей. Конституция РФ закрепляет за Президентом РФ как главой государства важнейшие функции, касающиеся основ функционирования государства и общества.

Одной из основных функций Президента РФ является функция гаранта Конституции РФ, прав и свобод человека и гражданина. Это означает, что Президент РФ призван обеспечивать бесперебойное функционирование правозащитного механизма в целях реализации прав и свобод человека и гражданина.

Для обеспечения этой функции глава государства принимает меры к тому, чтобы все органы государства четко выполняли свои конституционные обязанности.

Президент РФ вправе потребовать от любого федерального органа власти либо органа власти субъекта РФ привести свои действия и акты в соответствие с Конституцией РФ.

Глава государства, в силу ст. 80 Конституции РФ, осуществляет высший контроль за тем, каким образом государственные органы осуществляют важнейшую функцию - обеспечение прав и свобод человека и гражданина.

Надежный правозащитный механизм предполагает постоянную заботу Президента РФ как главы государства об эффективности судебной системы.

Другой важной функцией Президента РФ является принятие мер по охране суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности.

Президент РФ не может допустить территориальный распад государства, вмешательство во внутренние дела, развитие сепаратизма. Для обеспечения указанной функции Президент РФ наделяется особыми полномочиями. В частности, в установленных законом случаях он вправе вводить военное или чрезвычайное положение на территории страны или в отдельных ее местностях. В целях сохранения государственного единства, территориальной целостности Президент РФ утверждает Концепцию национальной безопасности, военную доктрину, принимает другие меры, связанные с выполнением конституционных требований об обеспечении целостности Российской Федерации.

Важнейшей является функция Президента РФ по обеспечению согласованного функционирования органов государственной власти. Президенту РФ принадлежит роль арбитра: если органы власти не находят согласованных решений или находятся в состоянии конфликта, глава государства вправе использовать согласительные процедуры, другие меры по разрешению споров. Имеется несколько сфер реализации этой функции: она предполагает эффективное взаимодействие органов государственной власти федерального уровня, между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ, между различными субъектами РФ.

Конституция РФ возлагает на Президента РФ функцию определения основных направлений внутренней и внешней политики Российской Федерации, которая формируется в соответствии с Конституцией РФ и федеральными законами.

Конституционной формой выражения основных направлений внутренней и внешней политики являются Ежегодные послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию. Вместе с тем определение основных направлений политики государства осуществляется Президентом РФ в форме не только посланий, но и проектов законов, представляемых парламенту, предложений о целесообразности принятия тех или иных законов в указах главы государства.

Основные направления политики государства находят выражение и во взаимоотношениях Президента РФ с парламентом, Правительством РФ, органами судебной власти, иными государственными органами, негосударственными организациями, институтами гражданского общества.

Как глава государства Президент РФ представляет Российскую Федерацию внутри страны и в международных отношениях. Президент РФ представляет федеральную власть во взаимоотношениях с субъектами Федерации.

Представительская роль Президента РФ проявляется и во взаимоотношениях с различными структурами гражданского общества.

В международных отношениях Президент РФ представляет Российскую Федерацию как субъект международного права. Президент РФ ведет переговоры с главами других государств и правительств, вправе подписывать от имени России международные договоры, назначать послов в другие государства.

Президент РФ обладает неприкосновенностью (ст. 91 Конституции РФ). Тем самым Конституция РФ обеспечивает высокую степень защиты главы государства, который получает высшие полномочия непосредственно от народа на основе свободных выборов. Неприкосновенность обеспечивает свободное осуществление Президентом РФ возложенных на него функций. Конституция РФ предусматривает непрерывность функционирования института главы государства.

Официальной резиденцией Президента РФ является Московский Кремль. На здании официального пребывания Президента РФ размещается Государственный флаг РФ - официальный символ Российской Федерации <1>. Символы президентской власти в Российской Федерации - также штандарт (флаг) Президента РФ и Знак Президента РФ.

-----

<1> См.: Федеральный конституционный закон "О Государственном флаге Российской Федерации".

Описание и порядок использования штандарта установлены Указом Президента РФ от 15 февраля 1994 г. N 319 (в новой редакции) <1>. Местонахождением оригинала штандарта (флага) является служебный кабинет в резиденции Президента РФ в столице России - Москве. Дубликат штандарта поднимается над резиденцией Президента РФ в Москве, над другими резиденциями во время пребывания в них Президента РФ, устанавливается и поднимается на его транспортных средствах. Символом президентской власти является Знак Президента РФ, состоящий из Знака и цепи Знака, который носится Президентом во время официальных церемоний и иных торжественных мероприятий <2>.

-----  
<1> См.: Указ Президента РФ от 15 февраля 1994 г. N 319 "О штандарте (флаге) Президента Российской Федерации" // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1994. 21 февр. N 8.

<2> См.: Указ Президента РФ от 27 июля 1999 г. N 906 "Об утверждении описания символа президентской власти - Знака Президента Российской Федерации и описания специального знака Президента Российской Федерации" // Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. N 31. Ст. 3993.

Официальные символы президентской власти передаются вновь избранному Президенту РФ во время процедуры вступления в должность после принесения им присяги. Президент РФ приносит присягу на специальном экземпляре текста Конституции РФ.

### § 3. Порядок выборов и вступления в должность Президента Российской Федерации

Согласно ст. 81 Конституции РФ Президент РФ избирается гражданами Российской Федерации.

В Конституции РФ закрепляются требования, которые предъявляются к лицу, претендующему быть избранным Президентом РФ. Президентом РФ может быть избран гражданин Российской Федерации не моложе 35 лет, постоянно проживающий в Российской Федерации не менее 10 лет. Президент РФ избирается сроком на шесть лет <1>. Одно и то же лицо не может занимать должность Президента РФ более двух сроков подряд.

-----  
<1> Законом РФ от 30 декабря 2008 г. N 6-ФКЗ "Об изменении срока полномочий Президента Российской Федерации и Государственной Думы" срок полномочий Президента РФ был увеличен с четырех до шести лет.

Конституция РФ определила требования, которым должен отвечать кандидат в президенты РФ. Для осуществления ответственных функций главы государства кандидат в президенты РФ должен обладать жизненным опытом. Установлено, что Президентом РФ может быть избран гражданин Российской Федерации не моложе 35 лет. В сравнении с законодательством зарубежных стран это достаточно низкий возрастной ценз.

Конституция РФ исходит из принципа равного гражданства. В отличие от конституций некоторых стран в ней не закрепляется обязательное условие, что лицо, избираемое Президентом РФ, должно быть гражданином страны по рождению. Не затрагиваются и такие условия, как обладание государственным языком, принадлежность к определенной национальности.

Конституция РФ 1993 г. не устанавливает предельно допустимый верхний возрастной ценз. Это объясняется тем, что, как показывает опыт многих зарубежных стран, в весьма зрелом возрасте человек может сохранить достаточно высокий уровень здоровья, энергии, организаторских способностей и эффективно использовать свой большой политический опыт.

Конституцией РФ 1993 г. закреплено требование о постоянном проживании в Российской Федерации не менее 10 лет для лица, избираемого Президентом РФ. Это требование обусловлено тем, что Президент РФ должен хорошо знать ситуацию в стране и его должны знать избиратели.

Общие принципы проведения выборов в органах государственной власти закреплены в Федеральном законе от 12 июня 2002 г. N 67-ФЗ "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" <1>.

-----  
<1> Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. N 24. Ст. 2253.

Порядок выборов Президента РФ установлен Федеральным законом от 10 января 2003 г. N 19-ФЗ "О выборах Президента Российской Федерации" <1>. Закон подробно описывает порядок назначения выборов, выдвижения и регистрации кандидатов, проведения предвыборной агитации, финансирования

выборов, процедуру голосования, определение результатов выборов и т.д.

-----  
<1> Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. N 2. Ст. 171.

Выборы Президента РФ назначаются Советом Федерации. Днем голосования на выборах является второе воскресенье месяца, в котором проводилось голосование на предыдущих выборах, на которых был избран Президент РФ.

В случае если Совет Федерации не назначает выборы в установленный срок, то они назначаются и проводятся Центральной избирательной комиссией РФ.

Выборы проводятся по единому федеральному округу, включающему территорию страны. Кроме того, те избиратели, которые проживают за пределами территории России, считаются приписанными к федеральному избирательному округу.

В соответствии с действующим законодательством выдвижение кандидатов на должность Президента РФ осуществляется политическими партиями, а также в порядке самовыдвижения.

Выборы Президента РФ осуществляются на основе принципа альтернативности.

Основные мероприятия по подготовке и проведению выборов проводятся Центральной избирательной комиссией РФ и другими избирательными комиссиями. Финансирование выборов осуществляется из федерального бюджета. Кроме того, кандидаты вправе создавать свои избирательные фонды. Порядок формирования и расходования избирательных фондов кандидатов определяется федеральным законодательством.

На выборах Президента РФ в голосовании должно принять участие большинство от общего числа зарегистрированных избирателей. Только в этом случае выборы считаются состоявшимися.

Избранным считается кандидат, который получил более половины голосов избирателей, принявших участие в голосовании. Если ни один из кандидатов не получил такого большинства, то назначается повторное голосование. В этом случае в бюллетень для тайного голосования вносятся два кандидата, набравших большее количество голосов по сравнению с другими кандидатами. Избранным считается кандидат, получивший большее число голосов избирателей, принявших участие в голосовании, по отношению к числу голосов, поданных за другого кандидата, при условии, что это число больше числа голосов, поданных против всех кандидатов.

Если это условие не соблюдено, то выборы считаются несостоявшимися.

При повторном голосовании норма о необходимости участия в голосовании более половины числа зарегистрированных избирателей не действует.

Федеральным законом установлены случаи, когда выборы признаются недействительными. Это имеет место: 1) если допущенные при голосовании и установлении его итогов нарушения не позволяют с достоверностью определить результаты волеизъявления избирателей; 2) если итоги голосования признаны недействительными на избирательных участках, охватывающих не менее чем 1/4 часть общего числа избирателей; 3) по решению суда. В указанных случаях проводятся повторные выборы.

После избрания Президента РФ в соответствии со ст. 82 Конституции РФ осуществляется процедура вступления его в должность. С момента принесения присяги Президент РФ вступает в должность. Одновременно с этим прекращаются полномочия прежнего Президента РФ.

#### § 4. Полномочия Президента Российской Федерации

В соответствии с Конституцией РФ Президент РФ обладает широким кругом полномочий, обеспечивающих ему возможность выполнять закрепленные за ним функции главы государства. Эти полномочия охватывают практически все сферы государственной деятельности.

##### **Полномочия по формированию государственных органов, назначению должностных лиц.**

Президент РФ назначает Председателя Правительства РФ с согласия Государственной Думы, назначает на должность и освобождает от должности заместителей Председателя Правительства, федеральных министров, устанавливает систему и структуру федеральных органов исполнительной власти.

В соответствии со ст. 83 Конституции РФ Президент РФ принимает решение об отставке Правительства РФ.

Президент РФ представляет Совету Федерации кандидатуры для назначения на должность судей Конституционного Суда РФ, Генерального прокурора РФ, назначает судей других федеральных судов.

Кроме того, Президент РФ представляет Государственной Думе для назначения кандидатуру Председателя Центрального банка РФ, ставит вопрос об освобождении его от должности, назначает пять членов (1/3 часть) Центральной избирательной комиссии РФ.

Президент РФ принимает участие в назначении на должность Председателя Счетной палаты РФ и заместителя Председателя. Эти кандидатуры Президент РФ представляет Государственной Думе для назначения.

Президент РФ принимает кадровые решения в сферах обороны, внутренних дел, внешней политики.

#### 4.1. Взаимодействие Президента Российской Федерации с Федеральным Собранием

Президент РФ осуществляет ряд полномочий, связанных с деятельностью парламента. От установления конструктивных, деловых взаимоотношений Президента РФ и парламента во многом зависит эффективность функционирования всей системы государственной власти в стране. В соответствии с Конституцией РФ и Федеральным законом он назначает выборы в Государственную Думу. В случаях и в порядке, предусмотренных Конституцией РФ, Президент РФ распускает Государственную Думу.

Таких случаев предусмотрено три:

- в случае трехкратного отклонения Государственной Думой кандидатур Председателя Правительства РФ Президент РФ распускает Государственную Думу и назначает новые выборы (ч. 4 ст. 111 Конституции РФ);

- в случае, если Государственная Дума в течение трех месяцев повторно выразит недоверие Правительству РФ, Президент РФ вправе отправить Правительство РФ в отставку либо распустить Государственную Думу (ч. 3 ст. 117 Конституции РФ);

- в случае отказа Государственной Думой в доверии Правительству РФ, если вопрос о доверии инициирован самим Правительством, Президент РФ принимает решение об отставке Правительства либо распускает Государственную Думу (ч. 4 ст. 117 Конституции РФ).

Президент РФ подписывает и обнародует федеральные законы. Ему принадлежит право вето. Практика свидетельствует об активном использовании Президентом РФ права вето. При этом основания его применения могут быть весьма различны: несоответствие норм принятых законов положениям Конституции РФ, нарушение прав и свобод человека и гражданина, нарушение порядка принятия законов, противоречие другим законам и т.д.

В силу ст. 104 Конституции РФ Президент РФ обладает правом законодательной инициативы. Он вправе обращаться в Конституционный Суд РФ с запросами о соответствии Конституции РФ нормативных актов.

Президент РФ назначает полномочных представителей в Государственной Думе и Совете Федерации, которые принимают участие в заседаниях палат и представляют позицию Президента РФ.

#### 4.2. Отношения Президента Российской Федерации с органами исполнительной власти

Наибольшим объемом полномочий Президент РФ обладает в сфере, связанной с формированием и деятельностью органов исполнительной власти.

Кроме отмеченных выше полномочий по формированию состава Правительства РФ Президент РФ вправе председательствовать на его заседаниях, принимать решения об отставке Правительства РФ. Акты Правительства РФ могут быть отменены Президентом РФ. Перед вновь избранным Президентом РФ Правительство РФ слагает свои полномочия.

По представлению Председателя Правительства РФ Президент РФ утверждает систему и структуру федеральных органов исполнительной власти.

Президент РФ осуществляет непосредственное руководство деятельностью ряда федеральных органов исполнительной власти <1>. К ним относятся: Министерство внутренних дел, МЧС, Министерство иностранных дел, Министерство обороны, Министерство юстиции; федеральные службы: безопасности, внешней разведки, железнодорожных войск, по контролю за оборотом наркотиков, миграционная, охраны, исполнения наказаний, судебных приставов, по военно-техническому сотрудничеству, оборонному заказу, фельдъегерская и др.; федеральные агентства: специального строительства, Главное управление специальных программ Президента РФ, по делам СНГ, соотечественников, проживающих за рубежом, по международному гуманитарному сотрудничеству; Управление делами Президента РФ.

<1> См.: Указ Президента РФ от 21 мая 2012 г. N 636 "О структуре федеральных органов исполнительной власти" (с изм. и доп.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2012. N 22. Ст. 2754.

Президент РФ дает поручения Правительству РФ, а также отдельным его членам, руководителям федеральных органов исполнительной власти, регулярно проводит встречи с Председателем Правительства РФ, министрами, руководителями федеральных служб и агентств по проблемам

состояния и развития соответствующих отраслей.

#### 4.3. Отношения Президента Российской Федерации с судебными органами

В основе отношений Президента РФ с органами судебной власти лежит принцип независимости судей. Судебная ветвь власти является независимой. Вместе с тем Президент РФ принимает участие в формировании судебных кадров.

В соответствии с Конституцией РФ Президент РФ представляет для назначения Совету Федерации судей Конституционного, Верховного, Высшего Арбитражного Судов РФ.

В нормах федеральных конституционных законов детализируется конституционный порядок формирования судейского корпуса. Так, Президент РФ представляет Совету Федерации те кандидатуры на должности судей Верховного и Высшего Арбитражного Судов, которые представлены ему председателями соответственно Верховного и Высшего Арбитражного Судов, при наличии положительных заключений квалификационных коллегий судей названных Судов.

Правом направлять Президенту РФ предложения о кандидатурах судей Конституционного Суда РФ, в соответствии с Федеральным конституционным законом "О Конституционном Суде Российской Федерации", наделены члены Совета Федерации, депутаты Государственной Думы, законодательные (представительные) органы субъектов Федерации, высшие судебные органы и федеральные юридические ведомства, все российские юридические сообщества, юридические научные и учебные заведения.

В соответствии с ч. 2 ст. 128 Конституции РФ судьи других федеральных судов назначаются Президентом РФ в порядке, установленном федеральным законом.

Судьи федеральных судов общей юрисдикции и арбитражных судов назначаются Президентом РФ по представлению соответственно Председателя Верховного Суда РФ и Председателя Высшего Арбитражного Суда РФ при наличии положительного заключения квалификационных коллегий судей соответствующих Судов.

Как глава государства Президент РФ принимает меры по совершенствованию судебной системы, повышению эффективности ее деятельности, обеспечению судейского корпуса квалифицированными кадрами.

#### 4.4. Полномочия Президента Российской Федерации в сфере внешней политики

Помимо определения основ внешней политики Президент РФ обладает рядом важных полномочий в указанной сфере. В силу ст. 86 Конституции РФ Президент РФ осуществляет руководство внешней политикой. Как глава государства Президент РФ представляет Российскую Федерацию в международных отношениях, ведет переговоры и подписывает международные договоры Российской Федерации без необходимости предъявления полномочий. Президент РФ вправе предоставить полномочия на ведение переговоров и подписание договоров от имени Российской Федерации другим лицам.

Президент РФ принимает меры по обеспечению выполнения международных договоров Российской Федерации.

Действие международного договора, решения по которому принимались в форме федерального закона, может быть при наличии ряда обстоятельств приостановлено Президентом РФ. Это возможно в случае необходимости принятия безотлагательных мер, о которых Президент РФ незамедлительно сообщает Совету Федерации и Государственной Думе с внесением в Государственную Думу соответствующего проекта федерального закона.

Президент РФ назначает дипломатических представителей Российской Федерации в других государствах и международных организациях, принимает верительные и отзывные грамоты аккредитуемых при нем дипломатических представителей.

#### 4.5. Полномочия Президента Российской Федерации в области безопасности и обороны

Важнейшим направлением деятельности Президента РФ являются обеспечение безопасности и обороны государства, поддержание общественного порядка в стране. Он формирует и возглавляет Совет Безопасности РФ, статус которого определяется федеральным законом.

Президент РФ, согласно ч. 1 ст. 87 Конституции РФ, является Верховным Главнокомандующим Вооруженными Силами РФ. Он назначает и освобождает от должности высшее командование Вооруженными Силами РФ, присваивает высшие воинские звания.

В соответствии со ст. 83 (п. "з") Конституции РФ Президент РФ утверждает военную доктрину РФ.

Совет Безопасности является органом, осуществляющим подготовку решений Президента РФ по вопросам обеспечения безопасности личности, общества, государства от внешних и внутренних угроз.

В случае агрессии против России или непосредственной угрозы агрессии Президенту РФ предоставлено право вводить на территории страны или в отдельных ее местностях военное положение с незамедлительным сообщением об этом Совету Федерации и Государственной Думе. Указы о введении военного и чрезвычайного положения подлежат утверждению Советом Федерации.

Режим и порядок введения военного и чрезвычайного положения определяются федеральными конституционными законами. Так, в соответствии с Федеральным конституционным законом от 30 января 2002 г. N 1-ФКЗ "О военном положении" <1> Президенту РФ принадлежат важные полномочия в связи с обеспечением военного положения в стране либо на части ее территории. Цель введения военного положения - создание условий для отражения или предотвращения агрессии против государства. Период действия военного положения устанавливается указом Президента РФ.

-----  
<1> См.: Федеральный конституционный закон от 30 января 2002 г. N 1-ФКЗ "О военном положении" // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. N 5. Ст. 375.

В случае наступления обстоятельств, предусмотренных Федеральным конституционным законом "О чрезвычайном положении", Президент РФ вводит на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях чрезвычайное положение.

В указе Президента РФ о введении чрезвычайного положения определяются: обстоятельства, послужившие основанием для чрезвычайного положения, обоснование необходимости введения чрезвычайного положения, границы территории, на которой вводится чрезвычайное положение, меры чрезвычайного характера, пределы их действия и другие моменты.

Президент РФ осуществляет важные задачи и полномочия в области гражданской обороны. В соответствии с Федеральным законом "О гражданской обороне" <1> Президент РФ определяет основные направления единой государственной политики в области гражданской обороны, утверждает план гражданской обороны Российской Федерации и вводит его в действие.

-----  
<1> См.: Федеральный закон от 12 февраля 1998 г. N 28-ФЗ "О гражданской обороне" // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. N 7. Ст. 799.

#### 4.6. Иные полномочия Президента Российской Федерации

Президент РФ обладает и иными полномочиями, вытекающими из его статуса как главы государства. Речь идет о таких полномочиях Президента РФ, как решение вопросов гражданства, награждение государственными наградами Российской Федерации, предоставление политического убежища, присвоение почетных званий Российской Федерации, помилование.

Президент РФ издает указы об учреждении государственных наград, определяет порядок награждения ими, вручает награды.

Указом Президента РФ от 7 сентября 2010 г. N 1099 "О мерах по совершенствованию государственной наградной системы Российской Федерации" утверждено Положение о государственных наградах Российской Федерации <1>.

-----  
<1> См.: Указ Президента РФ от 7 сентября 2010 г. N 1099 "О мерах по совершенствованию государственной наградной системы Российской Федерации" // Собрание законодательства Российской Федерации. 2010. N 37. Ст. 4643.

Государственными наградами Российской Федерации являются: звание Героя РФ, ордена, знаки отличия Российской Федерации, медали, почетные звания Российской Федерации.

Указом Президента РФ от 30 декабря 1995 г. N 1341 "Об установлении почетных званий Российской Федерации, утверждении положений о почетных званиях и описания нагрудного знака к почетным званиям Российской Федерации" (с изм. и доп.) установлены почетные звания и утверждены положения о почетных званиях <1>.

-----  
<1> См.: Указ Президента РФ от 30 декабря 1995 г. N 1341 "Об установлении почетных званий Российской Федерации, утверждении положений о почетных званиях и описания нагрудного знака к почетным званиям Российской Федерации" // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. N 2. Ст. 64.

Распоряжением Президента РФ от 3 апреля 1997 г. N 96-рп (в ред. от 17 декабря 2007 г. N 706-рп) утверждена Инструкция о порядке вручения орденов, медалей, знаков отличия, нагрудных знаков к

почетным званиям Российской Федерации.

Для реализации своих полномочий Президент РФ формирует Администрацию Президента РФ (п. "и" ст. 83 Конституции РФ). Статус, задачи, структура, порядок деятельности этого органа определены Указом Президента РФ <1>.

<1> См.: Указ Президента РФ от 6 апреля 2004 г. N 490 "Об утверждении Положения об Администрации Президента Российской Федерации" (с изм. и доп.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. N 15. Ст. 1395.

Администрация является государственным органом, обеспечивающим деятельность Президента РФ.

В соответствии с Конституцией РФ Президент РФ как глава государства обеспечивает осуществление полномочий федеральной государственной власти на всей территории Российской Федерации (ч. 4 ст. 78 Конституции РФ). В реализации функций Президента РФ важное значение имеют Государственный совет РФ и институт полномочных представителей Президента в федеральных округах.

Государственный совет РФ является органом, призванным обеспечить учет интересов и потребностей субъектов Федерации при осуществлении государственной политики.

Указом Президента от 1 сентября 2000 г. было утверждено Положение о Государственном совете Российской Федерации <1>. По своему статусу Государственный совет является совещательным органом, содействующим реализации полномочий Президента РФ по вопросам обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти. На его заседаниях обсуждаются проблемы, имеющие особое государственное значение, касающиеся взаимоотношений Федерации и ее субъектов, важнейших вопросов государственного строительства, укрепления основ федерализма.

<1> См.: Указ Президента РФ от 1 сентября 2000 г. N 1602 (с изм. и доп.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. N 36. Ст. 3633.

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

Для решения оперативных вопросов формируется Президиум Государственного совета. Его состав определяется Президентом РФ. Один раз в полгода осуществляется ротация состава Совета.

В обеспечении Президентом РФ осуществления своих полномочий важная роль принадлежит полномочным представителям Президента РФ в федеральных округах.

Институт полномочного представителя Президента РФ в федеральном округе был учрежден Указом Президента РФ от 13 мая 2000 г. N 849 <1>. Этим Указом было утверждено Положение о полномочном представителе Президента РФ в федеральном округе.

<1> См.: Указ Президента РФ от 13 мая 2000 г. N 849 "О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе" // Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. N 20. Ст. 2112.

Необходимость введения указанного института была вызвана потребностями создания необходимых условий для реализации Президентом РФ своих конституционных полномочий, повышения эффективности деятельности федеральных органов государственной власти и контроля за исполнением их решений.

Образовано восемь федеральных округов: Центральный, Северо-Западный, Северо-Кавказский, Южный, Приволжский, Уральский, Сибирский, Дальневосточный.

Полномочный представитель назначается и освобождается Президентом РФ и ему подчинен. По своему статусу представитель является должностным лицом, представляющим Президента РФ в федеральном округе. Полномочный представитель и его заместители - федеральные государственные служащие - входят в состав Администрации Президента РФ. Заместители назначаются и освобождаются руководителем Администрации.

В задачи полномочного представителя входит направление Президенту РФ регулярных докладов о политическом, социальном и экономическом положении, о состоянии национальной безопасности 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 РФ.

Властными, административными полномочиями представитель не наделен. Однако он имеет право запрашивать и получать необходимые ему документы, организовывать проверки исполнения указов и распоряжений Президента РФ, ход реализации федеральных программ, имеет право беспрепятственного доступа в любые организации в федеральном округе.

Организационное обеспечение деятельности полномочного представителя осуществляется Администрацией Президента. Руководитель Администрации осуществляет оперативное руководство деятельностью полномочных представителей.

## § 5. Акты Президента Российской Федерации

В целях осуществления своих функций и полномочий Президент РФ издает два вида актов - указы и распоряжения (ст. 90 Конституции РФ). Они обязательны для исполнения на всей территории Российской Федерации.

Акты Президента РФ не должны противоречить Конституции РФ и федеральным законам. Акты Президента РФ являются подзаконными актами.

Большое значение имеют так называемые нормативные указы. К ним относятся указы, регулирующие общественные отношения. Вместе с тем указами регулируются и отдельные вопросы ненормативного характера. В силу важности для личности, общества либо государства такие акты облекаются в форму указа. Такого рода указы издаются по вопросам награждения, предоставления российского гражданства, помилования, введения военного или чрезвычайного положения, образования Правительства РФ и др.

Распоряжения Президента РФ, как правило, являются не нормативными, а правоприменительными актами. В большинстве случаев они издаются по вопросам менее значимым по сравнению с теми, которые лежат в основе издания указов.

В соответствии с ч. 2 ст. 90 Конституции РФ указы и распоряжения Президента РФ обязательны для исполнения на всей территории Российской Федерации.

В соответствии с Указом Президента РФ от 23 мая 1996 г. N 763 "О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации Правительства РФ и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти" <1> акты Президента РФ подлежат официальному опубликованию в "Российской газете" и Собрании законодательства Российской Федерации в течение 10 дней после дня их подписания.

-----  
<1> Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. N 22. Ст. 2663.

Акты нормативного характера вступают в силу одновременно на всей территории Российской Федерации по истечении семи дней после дня их первого официального опубликования.

Иные акты Президента РФ вступают в силу со дня их подписания. В актах Президента РФ может быть установлен иной порядок вступления их в силу.

## § 6. Досрочное прекращение полномочий Президента Российской Федерации

В Конституции РФ предусматриваются случаи досрочного прекращения полномочий Президента РФ (ч. ч. 2 и 3 ст. 92).

Полномочия Президента РФ прекращаются в случае: 1) его отставки; 2) стойкой неспособности по состоянию здоровья осуществлять принадлежащие ему полномочия; 3) отрешения от должности. Конституция РФ устанавливает, что в указанных случаях выборы Президента РФ должны состояться не позднее трех месяцев с момента досрочного прекращения исполнения полномочий.

Во всех случаях, когда Президент РФ не в состоянии выполнять свои обязанности, их временно исполняет Председатель Правительства РФ. При этом исполняющий обязанности Президента РФ не имеет права распускать Государственную Думу, назначать референдум, вносить предложения о поправках и пересмотре положений Конституции РФ.

Конституция РФ и федеральное законодательство не определяют процедуру прекращения полномочий в случае стойкой неспособности осуществлять полномочия по состоянию здоровья.

Отставкой является добровольное сложение своих полномочий действующим Президентом РФ.

Причины отставки могут быть различными - как личными (состояние здоровья, усталость, семейные обстоятельства и др.), так и иными (конфликтные ситуации с парламентом, судебной властью,

внутрипартийные разногласия и т.п.).

Современная российская практика знает примеры временного исполнения полномочий Президента РФ Председателем Правительства РФ.

Несомненно, существует необходимость более подробного регулирования такого рода вопросов федеральным законом.

В конституциях ряда зарубежных стран урегулированы положения о том, кому и в каком порядке подается заявление об отставке Президента, о невозможности в этом случае вновь выставлять свою кандидатуру на очередных выборах Президента, ряд других вопросов.

Другим основанием досрочного прекращения полномочий Президента РФ является стойкая неспособность по состоянию здоровья осуществлять полномочия.

Действующее законодательство также не регулирует порядок досрочного прекращения полномочий Президента РФ и по этому основанию.

Вместе с тем Конституционный Суд РФ в Постановлении от 11 июля 2000 г. N 12-П по делу о толковании ст. ст. 91 и 92 (ч. 2) Конституции РФ отметил необходимость закрепления процедуры урегулирования этих вопросов. Суд определил, что для досрочного освобождения главы государства от должности по состоянию здоровья необходимо выработать особый порядок (процедуру). Для установления стойкой неспособности по состоянию здоровья осуществлять принадлежащие Президенту РФ полномочия требуется особая процедура определения фактической невозможности Президентом РФ исполнять полномочия в связи с расстройством функций организма, носящим постоянный, необратимый характер. В этом случае волеизъявление Президента РФ для досрочного прекращения полномочий Президента РФ не является обязательной предпосылкой.

Досрочное освобождение Президента РФ от должности при отсутствии его волеизъявления не нарушает установленную ст. 91 Конституции РФ неприкосновенность Президента РФ.

Определение Конституционным Судом РФ конституционных начал урегулирования процедуры установления стойкой неспособности Президента РФ по состоянию здоровья осуществлять свои полномочия не означает отсутствия необходимости законодательного регулирования этих вопросов.

Следующим основанием досрочного прекращения полномочий является отрешение Президента РФ от должности.

Статус Президента РФ как всенародно избранного главы государства обуславливает необходимость усложненного порядка отрешения его от должности. Именно такой усложненный порядок отрешения Президента РФ от должности установлен Конституцией РФ (ст. 93).

Президент РФ может быть отрешен от должности Советом Федерации только на основании выдвинутого Государственной Думой обвинения в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления.

В процедуре отрешения от должности Президента РФ задействованы палаты Федерального Собрания, Верховный Суд РФ и Конституционный Суд РФ.

Государственная Дума выдвигает обвинение против Президента РФ, при этом требуется инициатива не менее 1/3 депутатов. Обвинение Государственной Думы должно быть подтверждено заключением Верховного Суда РФ о наличии в действиях Президента РФ признаков преступления. Конституционный Суд РФ дает заключение о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения.

Решение Государственной Думы о выдвижении обвинения и решение Совета Федерации об отрешении от должности Президента РФ должны быть приняты 2/3 голосов от общего числа в каждой из палат.

Конституция РФ устанавливает жесткие сроки принятия решений об отрешении Президента РФ от должности. Решение Совета Федерации об отрешении Президента РФ от должности должно быть принято не позднее чем в трехмесячный срок после выдвижения Государственной Думой обвинения против Президента РФ. Если в указанный срок решение Совета Федерации не будет принято, обвинение против Президента РФ считается отклоненным.

Конституция РФ регламентирует вопрос о том, на кого возлагается временное исполнение полномочий Президента РФ в случаях, когда Президент РФ не в состоянии выполнять свои обязанности. Их выполняет Председатель Правительства РФ. Исполняющий обязанности Президента РФ не имеет права распускать Государственную Думу, назначать референдум, а также вносить предложения о поправках и пересмотре положений Конституции РФ. Эти положения обусловлены тем, что решение указанных важнейших для общества и государства вопросов должно находиться только в компетенции всенародно избранного главы государства.

## Выводы

Введение президентства в России обусловлено сложившейся в начале 90-х годов конкретно-исторической обстановкой и глубоким кризисным состоянием государства и общества,

необходимостью формирования нового института главы государства, наделенного широкими властными полномочиями во всех сферах государственной и общественной жизни.

Юридические нормы, раскрывающие статус Президента РФ, содержатся в первую очередь в Конституции РФ, в ряде законодательных актов - Федеральном конституционном законе от 17 декабря 1997 г. N 2-ФКЗ "О Правительстве Российской Федерации", Федеральном законе "О выборах Президента Российской Федерации", кроме того, в указах самого Президента РФ и постановлениях Конституционного Суда РФ.

Президент РФ олицетворяет собою Российское государство как целое без получения каких-то дополнительных мандатов и по должности представляет его внутри страны и в международных отношениях. Он отражает, формирует, представляет и защищает интересы всех граждан России.

Президент РФ как глава государства не входит ни в одну из ветвей государственной власти. Он активно взаимодействует с органами законодательной и судебной власти, но в наиболее тесных взаимоотношениях находится с органами исполнительной власти.

Президент РФ формирует состав Правительства РФ; осуществляет непосредственное руководство деятельностью многих важнейших министерств и ведомств; имеет право председательствовать на заседаниях Правительства РФ; отменяет постановления и распоряжения Правительства РФ в случае их противоречия Конституции РФ, федеральным законам и указам Президента РФ.

Функции Президента РФ закреплены в ст. 80 Конституции РФ: он является гарантом Конституции РФ, прав и свобод человека и гражданина; принимает меры по охране суверенитета РФ, ее независимости и государственной целостности; обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти; определяет основные направления внутренней и внешней политики государства. Полномочия Президента РФ можно подразделить на группы: по отношению к населению страны; по отношению к Российскому государству в целом; по отношению к органам государственной власти; по отношению к субъектам Федерации; полномочия, связанные с внешнеполитическими отношениями России; полномочия в сфере правотворчества.

Правовыми формами реализации полномочий Президента РФ являются указы и распоряжения (ст. 90 Конституции РФ). Они являются подзаконными актами и должны соответствовать Конституции РФ и федеральным законам.

Президент РФ занимает важное место в законодательном процессе: он является субъектом права законодательной инициативы, а также наделен полномочием подписывать и обнародовать федеральные законы.

Институт президентства в Российской Федерации находится в постоянном развитии. Вместе с тем ряд вопросов остаются не полностью урегулированными. Так, требуют дальнейшей регламентации процедура прекращения полномочий Президента РФ в случае стойкой неспособности осуществлять полномочия по состоянию здоровья, основания для принятия решений об отставке Правительства и др.

#### Контрольные вопросы

1. Дайте характеристику правового статуса Президента РФ. Какое место он занимает в системе государственной власти?
2. Каковы основные функции и полномочия Президента РФ?
3. Каков порядок выборов и вступления в должность Президента РФ?
4. Охарактеризуйте особенности взаимодействия Президента РФ с законодательной, исполнительной и судебной ветвями власти.
5. Какова юридическая природа актов Президента РФ?
6. Каковы основания досрочного прекращения полномочий Президента РФ?
7. Каков правовой статус Администрации Президента РФ и Государственного совета РФ?

#### Литература

1. Конституция Российской Федерации. М., 1993.
2. Авакьян С.А. Конституционное право России: Учебный курс: В 2 т. М., 2005.
3. Баглай М.В. Президенты Российской Федерации и Соединенных Штатов Америки: роль, порядок выборов, полномочия. М., 2012.

---

КонсультантПлюс: примечание.

Учебник Е.И. Козловой, О.Е. Кутафина "Конституционное право России" включен в информационный банк согласно публикации - Юристъ, 2004 (3-е издание, переработанное и дополненное).

- 
4. Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России: Учебник. 5-е изд. М., 2012.

5. Научно-практический комментарий к Конституции Российской Федерации / Под ред. В.В. Лазарева. 4-е изд., перераб. и доп. М., 2009.
6. Сахаров Н.А. Институт президентства в современном мире. М., 1994.
7. Эбзеев Б.С. Введение в Конституцию России: Монография. М., 2013.

## **Глава VII. КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ ОРГАНИЗАЦИИ И ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

### **§ 1. Федеральное Собрание Российской Федерации - парламент Российской Федерации**

В системе разделения властей парламент реализует три функции - законодательную, представительную и контрольную.

Конституция РФ определяет Федеральное Собрание - парламент Российской Федерации как законодательный и представительный орган государственной власти Российской Федерации.

Контрольная функция парламента также находит выражение в нормах гл. 5 Конституции РФ, важнейшими из которых являются контроль за исполнением Федерального бюджета (ст. 101 Конституции РФ) и решение Государственной Думой вопроса о доверии Правительству РФ. Кроме того, это институт парламентского расследования, осуществляемого в том числе в целях контроля деятельности органов исполнительной власти и местного самоуправления <1>, и Ежегодный отчет Правительства РФ перед Государственной Думой.

-----  
<1> См.: Федеральный закон от 27 декабря 2005 г. N 196-ФЗ "О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации" // Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. N 1. Ст. 7.

Представительный характер Федерального Собрания РФ заключается в том, что парламентаризм является одной из основных форм осуществления народовластия через органы государственной власти. Государственная Дума, состоящая из 450 депутатов и избираемая на основе всеобщего, прямого, равного избирательного права при тайном голосовании, выражает интересы всех граждан вне зависимости от места их проживания на территории страны. Совет Федерации, в который входят два представителя от каждого субъекта РФ - по одному от законодательного и исполнительного органов государственной власти, призван выражать федеративный характер Российского государства, специфику региональных интересов.

Законодательная функция Федерального Собрания РФ выражается в том, что принятие федеральных законов является исключительным правом российского парламента.

Федеральное Собрание РФ состоит из двух палат - Совета Федерации и Государственной Думы. Совет Федерации и Государственная Дума не являются соответственно верхней и нижней палатами парламента, так как это не установлено Конституцией РФ. Порядок выборов Государственной Думы и формирования Совета Федерации устанавливается федеральными законами.

Палаты Федерального Собрания заседают отдельно и самостоятельно решают вопросы, относящиеся к их ведению. Совет Федерации и Государственная Дума могут собираться на совместные заседания для заслушивания посланий Президента РФ, посланий Конституционного Суда РФ, выступлений руководителей иностранных государств (ст. 100 Конституции РФ).

Можно выделить три группы полномочий палат Федерального Собрания: во-первых, полномочия, относящиеся к исключительному ведению каждой из палат (ст. ст. 102 и 103 Конституции РФ); во-вторых, полномочия по организации и внутреннему распорядку их деятельности (ст. 101 Конституции РФ); наконец, полномочия по принятию федеральных законов (ст. 105 Конституции РФ).

Правовой статус и полномочия парламентария определяются Федеральным законом от 8 мая 1994 г. N 3-ФЗ "О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" (с изм. и доп.) <1>.

-----  
<1> Собрание законодательства Российской Федерации. 1994. N 2. Ст. 74.

Срок полномочий члена Совета Федерации начинается со дня вступления в силу решения соответствующего органа государственной власти субъекта РФ <1>. Депутат Государственной Думы начинает исполнение своих полномочий со дня избрания или перехода к нему освободившегося мандата. При этом полномочия парламентария могут быть прекращены досрочно в случае письменного заявления о сложении полномочий, смерти, вступления в силу обвинительного приговора суда и по ряду других оснований.

-----  
<1> Федеральный закон от 3 декабря 2012 г. N 229-ФЗ "О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации" // Собрание законодательства Российской Федерации. 2012. N 50 (ч. 4). Ст. 6952.

Депутаты Государственной Думы и члены Совета Федерации работают на постоянной основе. Статус накладывает на парламентария ряд ограничений. Так, он не может быть депутатом законодательного (представительного) и исполнительного органа государственной власти субъекта РФ и местного самоуправления, замещать должность государственной или муниципальной службы, осуществлять предпринимательскую или иную оплачиваемую деятельность, за исключением преподавательской, научной или иной творческой деятельности.

Члены Совета Федерации и депутаты Государственной Думы обладают неприкосновенностью в течение всего срока их полномочий. Они не могут быть привлечены к административной или уголовной ответственности, налагаемой в судебном порядке, задержаны, арестованы, подвергнуты обыску или допросу без согласия соответствующей палаты, кроме случаев задержания на месте преступления, подвергнуты личному досмотру, за исключением случаев, когда это предусмотрено законом. Лишение парламентария неприкосновенности возможно по решению соответствующей палаты Федерального Собрания по представлению Генерального прокурора РФ.

В рамках исполнения полномочий члены Совета Федерации и депутаты Государственной Думы с правом решающего голоса принимают участие в заседании соответствующей палаты, образуемых ими комитетах и комиссиях, совместных заседаниях палат, парламентских слушаниях, согласительных и специальных комиссиях, парламентских комиссиях для проведения парламентских расследований в порядке, установленном Федеральным законом "О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации". Депутат Государственной Думы, кроме того, может являться членом фракции. Он обязан работать с избирателями: проводить встречи, вести прием, рассматривать обращения, информировать избирателей о своей деятельности через средства массовой информации. Важной формой парламентской деятельности являются право законодательной инициативы, а также парламентские запросы, оформляемые постановлением палаты, или индивидуальные запросы парламентариев. Ответ на запрос должен быть дан в установленные законом сроки и подписан тем должностным лицом, которому направлен запрос, либо лицом, временно исполняющим его обязанности.

В качестве других гарантий депутатской деятельности следует назвать право приглашения на пленарные заседания палаты Председателя Правительства РФ и других должностных лиц, право первоочередного приема должностными лицами, гарантии получения информации.

## § 2. Законодательный процесс в Федеральном Собрании Российской Федерации. Акты палат Федерального Собрания Российской Федерации

Основными видами актов палат Федерального Собрания РФ являются законы и постановления.

Законы принимаются только Федеральным Собранием РФ, обязательны к исполнению, имеют прямое действие.

Можно выделить три вида законов федерального уровня: законы Российской Федерации о поправках к Конституции РФ, федеральные конституционные законы и федеральные законы. Законами Российской Федерации о поправках к Конституции РФ вносятся изменения в гл. 3 - 8 Конституции РФ, они принимаются 2/3 голосов депутатов Государственной Думы и одобряются 3/4 голосов членов Совета Федерации. Кроме того, они поступают на подпись Президенту РФ только после того, как за них высказались законодательные (представительные) органы 2/3 субъектов РФ. Порядок принятия конституционных поправок регулируется Федеральным законом от 4 марта 1998 г. N 33-ФЗ "О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации" <1>.

-----  
<1> Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. N 10. Ст. 1146.

Федеральные конституционные законы принимаются по вопросам, прямо перечисленным в Конституции РФ. Это Федеральные конституционные законы о чрезвычайном и военном положении, о принятии нового субъекта в РФ, образовании нового субъекта на ее территории и изменении статуса субъекта РФ, о флаге, гербе и гимне РФ, о референдуме, о Правительстве РФ, о судебной системе, о Конституционном Суде, Верховном Суде, Высшем Арбитражном Суде РФ и о Конституционном Собрании РФ. Как и поправки к Конституции РФ, федеральные конституционные законы требуют при принятии 2/3 голосов депутатов Государственной Думы и 3/4 членов Совета Федерации.

Порядок принятия федеральных законов регулируется ст. ст. 104 - 107 Конституции РФ, регламентами палат Федерального Собрания, а в случае принятия закона о Федеральном бюджете -

Бюджетным кодексом РФ.

Деятельность по принятию законов называется законодательным процессом. Законодательный процесс состоит из ряда стадий: законодательная инициатива, рассмотрение законопроекта Государственной Думой, рассмотрение законопроекта Советом Федерации, стадия преодоления возникших разногласий и стадия подписания и обнародования закона.

Законопроекты вносятся субъектами права законодательной инициативы в Государственную Думу. Субъектами права законодательной инициативы являются Президент РФ, Совет Федерации, члены Совета Федерации, депутаты Государственной Думы, Правительство РФ, законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов РФ, а также Конституционный Суд РФ, Верховный Суд РФ и Высший Арбитражный Суд РФ по вопросам их ведения (ст. 104 Конституции РФ).

При внесении законопроекта должны быть представлены:

- текст законопроекта;
- пояснительная записка, содержащая предмет законодательного регулирования и изложение концепции законопроекта;
- перечень законов и иных нормативных актов, подлежащих принятию, признанию утратившими силу, приостановлению или изменению в связи с принятием данного закона;
- финансово-экономическое обоснование, если принятие законопроекта потребует материальных затрат;
- заключение Правительства РФ по законопроектам о введении или отмене налогов, освобождении от их уплаты, о выпуске государственных займов, изменении финансовых обязательств государства и по другим законопроектам, предусматривающим расходы из федерального бюджета.

На стадии рассмотрения Государственной Думой законопроект проходит процедуры первого, второго и третьего чтения, к которым его готовит определенный Советом палаты ответственный комитет Государственной Думы.

При рассмотрении в первом чтении обсуждается концепция, дается оценка соответствия основных положений законопроекта Конституции РФ, его актуальности и практической значимости. Отклоненный в первом чтении законопроект дальнейшему рассмотрению не подлежит.

При рассмотрении во втором чтении обсуждаются таблицы поправок в законопроект, внесенные субъектами права законодательной инициативы. После этого законопроект ставится на голосование с учетом принятых поправок.

В результате процедуры третьего чтения законопроект принимается в качестве закона. На этой стадии внесение поправок в текст законопроекта не допускается.

Принятый закон в течение пяти дней направляется в Совет Федерации. Закон считается одобренным, если за него проголосовало более половины членов Совета Федерации либо если он не был рассмотрен Советом Федерации в течение 14 дней. Вместе с тем Конституцией РФ (ст. 106) определен перечень вопросов, законы по которым подлежат обязательному рассмотрению Советом Федерации. Это вопросы федерального бюджета, федеральных налогов и сборов, финансового, валютного, кредитного, таможенного регулирования, денежной эмиссии, ратификации и денонсации международных договоров, статуса и защиты государственной границы РФ, войны и мира.

Если закон отклонен Советом Федерации, в соответствующем постановлении палаты могут содержаться перечень разногласий, которые необходимо преодолеть палатам Федерального Собрания в ходе дальнейшей работы, и предложение создать согласительную комиссию. В этом случае Государственная Дума может преодолеть вето Совета Федерации, поддержать предложение о создании согласительной комиссии или снять закон с дальнейшего рассмотрения. Закон в редакции согласительной комиссии должен быть одобрен обеими палатами.

Федеральные законы, как и постановления палат Федерального Собрания, принимаются большинством голосов депутатов Государственной Думы и членов Совета Федерации. Для преодоления вето Совета Федерации и Президента РФ требуется квалифицированное большинство голосов парламентариев.

Принятый Государственной Думой и одобренный Советом Федерации закон направляется Президенту РФ для подписания и обнародования. Подписанный закон подлежит официальному опубликованию в течение семи дней в "Парламентской газете", "Российской газете", Собрании законодательства Российской Федерации или размещению (опубликованию) на официальном интернет-портале правовой информации ([www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)) <sup><1></sup>. В случае отклонения закона Президентом РФ он вновь рассматривается Государственной Думой. В результате закон может быть снят с дальнейшего рассмотрения, принят в редакции Президента РФ, в ранее принятой редакции, в редакции специальной комиссии. Право отлагательного вето Президента РФ не распространяется на федеральные конституционные законы.

---

<sup><1></sup> См.: Федеральный закон от 14 июня 1994 г. N 5-ФЗ "О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального

Собрания" (ред. от 25 декабря 2012 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1994. N 8. Ст. 801; 2012. N 53 (ч. 1). Ст. 7579.

Постановления принимаются Советом Федерации и Государственной Думой по всем вопросам, отнесенным к их ведению Конституцией РФ. Кроме того, постановления принимаются по вопросам внутреннего распорядка деятельности палат, избрания их должностных лиц, принятия регламента, в процессе работы над законопроектами на всех стадиях законодательного процесса. Также постановлениями оформляется принятие парламентских запросов, заявлений и обращений Совета Федерации и Государственной Думы.

### § 3. Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации

В Совет Федерации, который иногда еще называют палатой регионов, входят по два представителя каждого субъекта РФ от представительного и исполнительного органов государственной власти (ч. 2 ст. 95 Конституции РФ).

Процедура формирования Совета Федерации регулируется Федеральным законом "О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации". Членом Совета Федерации может стать гражданин России не моложе 30 лет, обладающий активным и пассивным избирательным правом, как правило, постоянно проживающий на территории соответствующего субъекта РФ в течение пяти лет, предшествующих выдвижению кандидатом. Кандидат не должен иметь гражданство иностранного государства или постоянно проживать за рубежом.

Представителем в Совете Федерации от законодательного органа субъекта РФ может стать только депутат этого органа.

Представитель от органа исполнительной власти назначается высшим должностным лицом субъекта РФ не позднее чем на следующий день после его избрания на должность из числа трех кандидатов, которые выдвигаются им в период проведения избирательной кампании.

Полномочия члена Совета Федерации начинаются со дня вступления в силу соответствующего решения органа государственной власти субъекта РФ, а прекращаются со дня наделения полномочиями нового члена палаты.

В случае досрочного прекращения полномочий новый член Совета Федерации от законодательного (представительного) органа должен быть назначен в течение одного месяца со дня прекращения полномочий его предшественника, а от исполнительного органа - в 10-дневный срок.

В соответствии с Регламентом Совета Федерации его должностными лицами являются Председатель, первый заместитель, заместители Председателя, руководство и члены комитетов Совета Федерации. Органами Совета Федерации являются Совет палаты и комитеты. В состав Совета палаты входят Председатель Совета Федерации, его заместители и председатели комитетов Совета Федерации, которые обладают правом решающего голоса. По состоянию на начало 2013 г. в Совете Федерации действовали 10 комитетов.

В соответствии со ст. 102 Конституции РФ к ведению Совета Федерации отнесены следующие вопросы.

1. Утверждение изменения границ между субъектами РФ. Решение этого вопроса возможно только при условии взаимного согласия субъектов. Для рассмотрения вопроса в Совет Федерации представляется соглашение (договор) об изменении границ, подписанное высшими должностными лицами субъектов РФ, границы между которыми предполагается изменить, и утвержденное законодательными (представительными) органами государственной власти этих субъектов РФ. Решение об утверждении изменения границ между субъектами РФ принимается большинством голосов от общего числа членов Совета Федерации и оформляется постановлением палаты.

2. Утверждение указа Президента РФ о введении военного положения. Целью введения военного положения является создание условий для отражения или предотвращения агрессии против Российской Федерации. Порядок введения военного положения на территории страны регулируется нормами ч. 2 ст. 87 Конституции РФ и Федерального конституционного закона "О военном положении". Военное положение на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях вводится указом Президента РФ, о чем незамедлительно сообщается Совету Федерации. В указе о введении военного положения должны быть определены обстоятельства, послужившие основанием для введения военного положения, дата и время, с которых оно начинает действовать, и границы территории, на которой оно вводится.

Указ Президента РФ передается на утверждение Совета Федерации и должен быть им рассмотрен в срок, не превышающий 48 часов. В случае если за утверждение указа о введении военного положения не проголосовало более половины членов Совета Федерации, его действие прекращается со следующего дня после принятия такого решения.

3. Утверждение указа Президента РФ о введении чрезвычайного положения. Чрезвычайное положение - это вводимый на всей территории Российской Федерации или в ее отдельных местностях особый правовой режим деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций, общественных объединений, допускающий отдельные ограничения прав и свобод граждан, организаций и общественных объединений, а также возложение на них дополнительных обязанностей <1>.

-----  
<1> См.: Федеральный конституционный закон "О чрезвычайном положении" (ред. от 7 марта 2005 г.).

Чрезвычайное положение вводится указом Президента РФ. Вопрос об утверждении указа должен быть рассмотрен Советом Федерации в срок, не превышающий 72 часов с момента его обнародования. Если за утверждение указа Президента РФ о введении чрезвычайного положения не проголосовало необходимое число членов Совета Федерации, то указ утрачивает силу по истечении 72 часов с момента его обнародования.

4. Решение вопроса о возможности использования Вооруженных Сил за пределами Российской Федерации. Этот вопрос рассматривается Советом Федерации по предложению Президента РФ. На закрытое заседание, в ходе которого обсуждается данный вопрос, приглашаются Президент РФ, Председатель Правительства РФ, руководители соответствующих федеральных органов исполнительной власти. Решение принимается большинством голосов членов Совета Федерации.

В случае если использование Вооруженных Сил за пределами РФ предусмотрено международным договором РФ, согласие Совета Федерации не требуется.

5. Назначение выборов Президента РФ. В соответствии с Федеральным законом "О выборах Президента Российской Федерации" решение о назначении выборов Президента РФ должно быть принято Советом Федерации не ранее чем за 100 дней и не позднее чем за 90 дней до дня голосования. В свою очередь, днем голосования является второе воскресенье месяца, в котором проводилось голосование на предыдущих выборах Президента РФ.

Если Совет Федерации не назначит выборы, то они назначаются и проводятся Центральной избирательной комиссией РФ. В случае досрочного прекращения полномочий Президента РФ Совет Федерации не позднее чем через 14 дней после этого назначает досрочные выборы на последнее воскресенье перед днем, когда истекают три месяца со дня досрочного прекращения полномочий Президента РФ.

6. Отрешение Президента РФ от должности. В соответствии со ст. 93 Конституции РФ Президент РФ 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 РФ о наличии в действиях Президента РФ признаков преступления и заключением Конституционного Суда РФ о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения.

Рассмотрение вопроса начинается после получения постановления Государственной Думы о выдвижении обвинения против Президента РФ и заключения Верховного Суда РФ о наличии в действиях Президента РФ признаков преступления. После этого на заседании Совета Федерации принимается решение о направлении запроса в Конституционный Суд РФ о даче заключения о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения.

Решение Совета Федерации об отрешении Президента РФ от должности принимается тайным голосованием с использованием бюллетеней квалифицированным большинством в 2/3 голосов от общего числа членов Совета Федерации и оформляется постановлением палаты.

Такое решение Совета Федерации должно быть принято не позднее чем в трехмесячный срок после выдвижения обвинения против Президента РФ Государственной Думой. Если в этот срок решение Совета Федерации не будет принято, обвинение против Президента РФ считается отклоненным.

7. Назначение на должность судей Конституционного Суда, Верховного Суда, Высшего Арбитражного Суда РФ. Кандидатуры для назначения на эти должности вносит Президент РФ. Решение о назначении принимается большинством голосов членов Совета Федерации. Если кандидатура отклоняется, Совет Федерации может принять постановление с предложением Президенту РФ о проведении консультаций с целью преодоления возникших разногласий.

Лицо, назначенное на должность судьи Конституционного Суда РФ, приводится к присяге Председателем Совета Федерации на заседании палаты в торжественной обстановке при наличии в зале заседаний Государственного герба и Государственного флага РФ.

Кроме того, Совет Федерации назначает 10 членов Высшей квалификационной коллегии судей РФ - представителей общественности.

8. Назначение на должность и освобождение от должности Генерального прокурора РФ. Назначение на должность и освобождение от должности Генерального прокурора РФ производятся по



представлению Президента РФ тайным голосованием большинством голосов членов Совета Федерации.

Генеральный прокурор ежегодно выступает в Совете Федерации с докладом о состоянии законности и правопорядка в стране и о проделанной работе по их укреплению. Совет Федерации также назначает на должность и освобождает от должности первого заместителя и заместителей Генерального прокурора РФ в порядке, предусмотренном для назначения и освобождения от должности Генерального прокурора РФ.

9. Назначение на должность и освобождение от должности заместителя Председателя Счетной палаты РФ и половины состава ее аудиторов. Счетная палата РФ является постоянно действующим органом государственного финансового контроля, образуемым Федеральным Собранием и ему подотчетным.

Кандидатуры для назначения на эти должности рассматриваются Советом Федерации по представлению Президента РФ. При этом предложения по кандидатурам могут вноситься Президенту РФ комитетами и комиссиями Совета Федерации, а также не менее 1/5 голосов от общего числа членов палаты. Назначение производится сроком на шесть лет тайным голосованием большинством голосов членов Совета Федерации. Аудиторы Счетной палаты РФ не могут быть задержаны, арестованы, привлечены к уголовной ответственности без согласия той палаты Федерального Собрания, которая их назначила на должность.

#### § 4. Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации

В соответствии с Конституцией РФ Государственная Дума состоит из 450 депутатов. Депутатом может быть избран гражданин Российской Федерации, достигший 21 года и имеющий право участвовать в выборах. Порядок выборов определяется Федеральным законом от 18 мая 2005 г. N 51-ФЗ "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" <sup><1></sup>, по которому все депутаты избираются по пропорциональной системе. Голосование проходит по одному федеральному избирательному округу, а к распределению мандатов депутатов допускаются федеральные списки кандидатов, выдвинутых политическими партиями, каждый из которых получил 7% и более голосов принявших участие в голосовании избирателей. При этом таких списков кандидатов должно быть не менее двух и за них должно быть подано не менее 60% голосов избирателей.

-----  
<sup><1></sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. N 21. Ст. 1919.

В Послании Президента РФ Федеральному Собранию, оглашенному 12 декабря 2012 г., глава государства предложил вернуться к смешанной системе выборов в Государственную Думу по партийным спискам и по одномандатным округам.

В соответствии с принятыми поправками к Конституции РФ, инициированными Президентом РФ, срок полномочий Государственной Думы увеличился с четырех до пяти лет.

Внутренняя структура, порядок работы и рассмотрения вопросов, отнесенных к ее ведению, определяются Регламентом Государственной Думы. Государственная Дума избирает из своего состава Председателя, первых заместителей и заместителей Председателя.

Членами Совета Государственной Думы с правом решающего голоса являются Председатель Государственной Думы, первые заместители и заместители Председателя Государственной Думы и руководители фракций. Если в составе фракции созданы внутрифракционные группы, то их руководители также входят в Совет палаты с правом решающего голоса. В работе Совета с правом совещательного голоса могут принимать участие председатели или представители комитетов Государственной Думы.

Совет Государственной Думы создается для предварительной подготовки к рассмотрению законопроектов и решения организационных вопросов деятельности палаты.

Фракции в Государственной Думе образуются депутатами для совместной деятельности и выражения единой позиции по вопросам, рассматриваемым палатой. В них входят все депутаты Государственной Думы, избранные в составе соответствующего федерального списка, причем каждый депутат может состоять только в одной фракции. В составе фракции численностью более 100 депутатов Государственной Думы могут создаваться внутрифракционные группы. Численность внутрифракционной группы не может составлять менее 50 депутатов. Депутат вправе выйти из состава фракции.

Для подготовки согласованных предложений по совершенствованию законодательства и иным вопросам, отнесенным к ведению палаты, могут образовываться межфракционные рабочие группы на срок, не превышающий срока полномочий Государственной Думы. Они не пользуются правами фракций, комитетов и комиссий Государственной Думы.

Из числа депутатов образуются комитеты и комиссии Государственной Думы. Комитеты Государственной Думы осуществляют предварительное рассмотрение законопроектов, подготовку актов

Государственной Думы и заключений по законопроектам, проводят анализ практики применения законодательства, организуют парламентские слушания. Каждый депутат, за исключением Председателя палаты, обязан состоять только в одном из комитетов. В Государственной Думе шестого созыва по состоянию на 1 января 2013 г. образовано 30 комитетов и 6 комиссий.

К ведению Государственной Думы Конституцией РФ отнесены следующие вопросы:

1. Дача согласия Президенту РФ на назначение Председателя Правительства РФ. Порядок решения этого вопроса установлен ст. ст. 83, 111 Конституции РФ, Федеральным конституционным законом "О Правительстве Российской Федерации" и Регламентом Государственной Думы (гл. 17).

Предложение о кандидатуре Председателя Правительства РФ вносится Президентом РФ не позднее двухнедельного срока после вступления в должность избранного Президента РФ или после отставки Правительства РФ. Государственная Дума рассматривает представленную кандидатуру в течение недели. Кандидат на должность Председателя Правительства РФ представляет программу основных направлений деятельности будущего Правительства РФ и отвечает на вопросы депутатов. Практикуются также предварительные встречи кандидата с фракциями, представители которых в ходе пленарного заседания высказываются за или против предложенной кандидатуры.

Если за кандидатуру проголосовало большинство депутатов, то согласие на назначение Председателя Правительства РФ оформляется постановлением Государственной Думы. В случае отклонения кандидатуры Президент РФ в течение недели вносит новую кандидатуру. Если согласие Государственной Думы вновь не получено, вносится третья кандидатура, рассмотрение которой происходит в том же порядке. В случае трехкратного отклонения предложенных кандидатур Президент РФ назначает Председателя Правительства РФ, распускает Государственную Думу и назначает новые выборы (ч. 4 ст. 111 Конституции РФ).

2. Решение вопроса о доверии Правительству РФ. Вопрос о недоверии Правительству РФ может быть внесен не менее 1/5 голосов от общего числа депутатов (90 парламентариев). Предложение должно быть мотивированным. Вопрос о выражении недоверия рассматривается Государственной Думой в течение недели. Решение принимается в ходе открытого или тайного голосования простым большинством голосов. В случае если Президент РФ не согласился с решением о недоверии, Государственная Дума в течение трех месяцев вправе провести повторное голосование. Если Правительству РФ повторно выражено недоверие, Президент РФ объявляет об отставке Правительства РФ или распускает Государственную Думу.

В свою очередь, Председатель Правительства РФ может поставить перед Государственной Думой вопрос о доверии Правительству РФ. Порядок рассмотрения этого вопроса аналогичен рассмотрению вопроса о недоверии. При этом, если Государственная Дума в доверии отказывает, Президент РФ в течение недели должен объявить об отставке Правительства РФ или распустить Государственную Думу.

Следует подчеркнуть, что Государственная Дума не может быть распущена в течение года после ее избрания, в течение шести месяцев до окончания полномочий Президента РФ, с момента выдвижения ею обвинения против Президента РФ до принятия решения по этому вопросу Советом Федерации, а также в период действия на территории страны военного или чрезвычайного положения.

Введение института парламентских расследований и ежегодных отчетов Правительства РФ перед Государственной Думой, в совокупности с указанными нормами Конституции РФ, позволяет говорить об увеличении контрольных полномочий Федерального Собрания по отношению к исполнительной власти.

3. Назначение на должность и освобождение от должности Председателя Центрального банка РФ. Кандидатуру для назначения на указанную должность представляет Президент РФ не позднее чем за три месяца до истечения полномочий предшествующего Председателя Центрального банка РФ. Если предложенная кандидатура не была поддержана, Президент РФ вновь представляет кандидатуру для назначения на эту должность. Одна и та же кандидатура не может быть представлена более двух раз. При досрочном освобождении от должности Председателя Центрального банка РФ Президент РФ должен представить новую кандидатуру в течение двух недель. Назначение осуществляется большинством голосов депутатов Государственной Думы.

Кроме того, в соответствии с Федеральным законом от 10 июля 2002 г. N 86-ФЗ "О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)" Государственная Дума назначает на должность и освобождает от должности членов Совета директоров банка по представлению Председателя банка, согласованному с Президентом РФ, направляет и отзывает своих представителей в Национальном банковском совете, рассматривает и принимает решение по основным направлениям единой государственной денежно-кредитной политики и годовому отчету Банка России <1>.

-----  
<1> Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. N 28. Ст. 2790.

4. Назначение на должность и освобождение от должности Председателя Счетной палаты РФ и половины состава ее аудиторов. Порядок назначения Государственной Думой аудиторов Счетной палаты РФ аналогичен их назначению Советом Федерации.

5. Назначение на должность и освобождение от должности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. В соответствии с Федеральным конституционным законом от 26 февраля 1997 г. N 1-ФКЗ "Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации" Уполномоченный назначается на должность и освобождается от должности Государственной Думой Федерального Собрания РФ.

На должность Уполномоченного назначается лицо, являющееся гражданином Российской Федерации, не моложе 35 лет, имеющее познания в области прав и свобод человека и гражданина, опыт их защиты. Предложения о кандидатах на должность Уполномоченного могут вноситься в Государственную Думу Президентом РФ, Советом Федерации, депутатами Государственной Думы и фракциями в Государственной Думе. В список для тайного голосования вносятся кандидатуры, получившие не менее 2/3 голосов депутатов Государственной Думы.

Предложения о кандидатах на должность Уполномоченного вносятся в Государственную Думу в течение месяца до окончания срока полномочий предыдущего Уполномоченного.

Уполномоченный назначается на должность и освобождается от должности большинством голосов от общего числа депутатов Государственной Думы тайным голосованием.

Государственная Дума принимает постановление о назначении на должность Уполномоченного не позднее 30 дней со дня истечения срока полномочий предыдущего Уполномоченного. Уполномоченный назначается на должность сроком на пять лет, считая с момента принесения присяги. Его полномочия прекращаются с момента принесения присяги вновь назначенным Уполномоченным. Одно и то же лицо не может быть назначено на должность Уполномоченного более чем на два срока подряд. Уполномоченный не может являться депутатом Государственной Думы, членом Совета Федерации или депутатом законодательного (представительного) органа субъекта РФ, находиться на государственной службе, заниматься другой оплачиваемой или неоплачиваемой деятельностью, за исключением преподавательской, научной либо иной творческой деятельности. Уполномоченный не вправе заниматься политической деятельностью, быть членом политической партии или иного общественного объединения, преследующего политические цели. Уполномоченный обязан прекратить деятельность, несовместимую с его статусом, не позднее 14 дней со дня вступления в должность.

В случае если в течение указанного срока Уполномоченный не выполнит установленные требования, его полномочия прекращаются и Государственная Дума назначает нового Уполномоченного.

6. Объявление амнистии. Актом об амнистии лица, совершившие преступления, могут быть освобождены от уголовной ответственности. Лица, осужденные за совершение преступлений, могут быть освобождены от наказания, либо назначенное им наказание может быть сокращено или заменено более мягким видом наказания, либо такие лица могут быть освобождены от дополнительного вида наказания. С лиц, отбывших наказание, актом об амнистии может быть снята судимость <1>. Амнистия объявляется Государственной Думой в отношении индивидуально-неопределенного круга лиц.

-----  
<1> См.: Уголовный кодекс Российской Федерации // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. N 25. Ст. 2954.

Постановление об объявлении амнистии рассматривается в порядке, предусмотренном для рассмотрения законопроектов, и принимается Государственной Думой простым большинством голосов депутатов. Оно должно быть опубликовано в течение трех дней.

7. Выдвижение обвинения против Президента РФ для отрешения его от должности. Порядок выдвижения обвинения против Президента РФ содержится в ст. 93 Конституции РФ и гл. 22 Регламента Государственной Думы. Мотивированное предложение по этому вопросу может быть внесено по инициативе не менее 1/3 от общего числа депутатов. Оно должно содержать указание на признаки преступления, вменяемого в вину Президенту РФ. Далее оно направляется на заключение специальной комиссии, состоящей из депутатов, на пропорциональной основе представляющих все фракции Государственной Думы. Задача комиссии - проверка обоснованности выдвижения обвинения против Президента РФ, соблюдение кворума, необходимого для выдвижения обвинения, правильность подсчета голосов. По итогам деятельности она принимает заключение о соблюдении процедуры выдвижения обвинения, наличии фактических обстоятельств, положенных в основу предложения о выдвижении обвинения, и готовит проект постановления по этому вопросу.

Решение о выдвижении обвинения против Президента РФ принимается Государственной Думой 2/3 голосов от общего числа депутатов. Если решение принято, постановление в пятидневный срок направляется для заключений в Конституционный Суд РФ и Верховный Суд РФ, а также в Совет Федерации.

Кроме перечисленных полномочий в компетенцию палат Федерального Собрания входит назначение на должность 10 из 15 членов Центральной избирательной комиссии РФ (еще пять назначает Президент РФ), право обращения в Конституционный Суд РФ, участие в консультациях по

назначению и отзыву дипломатических представителей Российской Федерации в иностранных государствах и международных организациях и другие полномочия.

## § 5. Законодательные (представительные) органы субъектов Российской Федерации

Законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ является постоянно действующим высшим и единственным органом законодательной власти субъекта РФ <1>.

-----  
<1> Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" (ред. от 7 мая 2013 г.).

Наименование законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ, его структура устанавливаются конституцией (уставом) субъекта Федерации, с учетом исторических, национальных и иных традиций субъекта РФ.

Учет национальных традиций наиболее выражен при названии парламентов республик. Парламенты называются, например, Государственный Совет - Хасэ Республики Адыгея, Народное Собрание Республики Дагестан, Народный Хурал Республики Калмыкия, Государственное Собрание (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия), Государственное Собрание - Курултай Республики Башкортостан.

Структура парламентов республик в составе РФ также определяется ими самостоятельно. В частности, в Дагестане, Ингушетии, Карачаево-Черкесии - однопалатный парламент, а в Кабардино-Балкарии - двухпалатный парламент (Совет Республики и Совет представителей).

Наименование законодательного (представительного) органа государственной власти края, области, города федерального значения, автономного округа, автономной области, его структура также самостоятельно устанавливаются уставом конкретного субъекта РФ. Анализ уставов территориальных субъектов РФ не дает такого разнообразия в названиях законодательных (представительных) органов государственной власти, которое имеет место в республиках в составе РФ. Чаще всего такие органы называются законодательным собранием (например, Краснодарский край, Иркутская, Ростовская, Тверская области), областной думой (например, Калининградская область), думой (Приморский край).

Число депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ устанавливается конституцией (уставом) субъекта РФ и определяется в зависимости от численности избирателей, зарегистрированных на территории субъекта.

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 1 млн. человек;
- в) не менее 35 и не более 90 депутатов - при численности избирателей от 1 до 2 млн. человек;
- г) не менее 45 и не более 110 депутатов - при численности избирателей свыше 2 млн. человек.

Не менее 50% депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ (в двухпалатном законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта РФ - не менее 50% депутатов одной из палат указанного органа) должны избираться по пропорциональной системе.

Срок полномочий депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ одного созыва не может превышать пять лет.

Число депутатов, работающих на профессиональной постоянной основе, устанавливается законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ самостоятельно (в Ростовской области, например, число депутатов на постоянной основе не может превышать 2/5 от общего состава).

Законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ самостоятельно решает вопросы организационного, правового, информационного, материально-технического и финансового обеспечения своей деятельности.

Законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ является правомочным, если в состав указанного органа избрано не менее 2/3 от установленного числа депутатов.

Законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ:

- а) принимает конституцию субъекта РФ и поправки к ней, если иное не установлено конституцией субъекта РФ, принимает устав субъекта РФ и поправки к нему;
- б) осуществляет законодательное регулирование по предметам ведения субъекта РФ и предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ в пределах полномочий субъекта РФ;
- в) заслушивает ежегодные отчеты высшего должностного лица субъекта РФ о результатах

деятельности высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ;

г) осуществляет иные полномочия, установленные Конституцией РФ, настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами, конституцией (уставом) и законами субъекта РФ.

Законом субъекта РФ:

а) утверждаются бюджет субъекта и отчет о его исполнении;

б) устанавливается порядок проведения выборов в органы местного самоуправления на территории субъекта РФ, в пределах полномочий законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ определяется порядок деятельности органов местного самоуправления;

в) утверждаются программы социально-экономического развития субъекта РФ, представленные высшим должностным лицом субъекта РФ (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ);

г) устанавливаются налоги и сборы, которые отнесены федеральным законом к ведению субъекта РФ, а также порядок их взимания;

д) утверждаются бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов субъекта РФ и отчеты об их исполнении;

е) устанавливается порядок управления и распоряжения собственностью субъекта РФ, в том числе долями (паями, акциями) субъекта РФ в капиталах хозяйственных обществ, товариществ и предприятий иных организационно-правовых форм;

ж) утверждаются заключение и расторжение договоров субъекта РФ;

з) устанавливается порядок назначения и проведения референдума субъекта РФ;

и) устанавливается порядок проведения выборов в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ, а также выборов высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ);

к) устанавливаются административно-территориальное устройство субъекта РФ и порядок его изменения;

л) утверждается схема управления субъектом РФ, определяется структура высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ;

м) регулируются иные вопросы, относящиеся к ведению и полномочиям субъекта РФ.

Постановлением законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ принимается регламент указанного органа и решаются вопросы внутреннего распорядка его деятельности; назначаются на должность и освобождаются от должности отдельные должностные лица субъекта РФ, а также оформляется согласие на их назначение на должность, если такой порядок назначения предусмотрен Конституцией РФ, федеральными законами, конституцией (уставом) субъекта РФ; назначаются выборы в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ, выборы высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) и голосование по отзыву высшего должностного лица субъекта РФ; назначается референдум субъекта Федерации в случаях, предусмотренных законом субъекта РФ; оформляется решение о недоверии (доверии) высшему должностному лицу субъекта; решение о недоверии (доверии) руководителям органов исполнительной власти субъекта РФ, в назначении которых на должность законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ принимал участие в соответствии с конституцией (уставом) субъекта Федерации; утверждается соглашение об изменении границ субъектов РФ; назначаются на должность судьи конституционного (уставного) суда субъекта РФ; оформляются иные решения по вопросам, отнесенным к ведению законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ.

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

а) принятия указанным органом решения о самороспуске;

б) роспуска указанного органа высшим должностным лицом субъекта РФ (в случае принятия данным органом нормативного правового акта, противоречащего федеральному законодательству, если такие противоречия установлены соответствующим судом, а законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ не устранил их в течение шести месяцев со дня вступления в силу судебного решения);

в) вступления в силу судебного решения о неправомерности данного состава депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта;

г) роспуска указанного органа. Президент РФ выносит предупреждение законодательному (представительному) органу государственной власти субъекта РФ в форме указа; если в течение трех месяцев с этого дня законодательный орган не принял в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда, Президент РФ вносит в Государственную Думу проект федерального закона о роспуске законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ. Государственная Дума в течение двух месяцев обязана рассмотреть указанный проект федерального закона; полномочия

прекращаются со дня вступления в силу федерального закона о роспуске законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ.

Срок, в течение которого Президент РФ выносит предупреждение законодательному (представительному) органу субъекта или вносит в Госдуму проект федерального закона о роспуске законодательного (представительного) органа субъекта РФ, не может превышать один год со дня вступления в силу решения суда.

В случае досрочного прекращения полномочий законодательного (представительного) органа назначаются внеочередные выборы, которые проводятся не позднее чем через шесть месяцев со дня вступления в силу решения о досрочном прекращении полномочий законодательного (представительного) органа субъекта РФ.

Право законодательной инициативы в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта РФ принадлежит депутатам, высшему должностному лицу субъекта РФ, представительным органам местного самоуправления. Конституцией (уставом) субъекта РФ право законодательной инициативы может быть предоставлено иным органам, членам Совета Федерации от данного субъекта РФ, общественным объединениям, а также гражданам, проживающим на территории данного субъекта РФ. В Послании Федеральному Собранию РФ 2012 г. Президент РФ предложил наделить членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы правом законодательной инициативы в законодательных органах их субъекта РФ.

### Выводы

Федеральное Собрание - парламент Российской Федерации - является представительным и законодательным органом Российской Федерации. Федеральное Собрание состоит из двух палат - Совета Федерации и Государственной Думы.

В Совет Федерации входят по два представителя от каждого субъекта РФ: по одному от представительного и исполнительного органов государственной власти. Государственная Дума состоит из 450 депутатов, избираемых сроком на пять лет.

К ведению Совета Федерации относятся: утверждение изменения границ между субъектами РФ, утверждение указа Президента РФ о введении военного и чрезвычайного положения; решение вопросов о возможности использования Вооруженных Сил РФ за пределами территории Российской Федерации; назначение выборов Президента РФ; назначение на должность судей Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ; назначение на должность и освобождение от должности Генерального прокурора РФ (ст. 102 Конституции РФ).

К ведению Государственной Думы относятся: дача согласия Президенту РФ на назначение Председателя Правительства РФ; назначение на должность и освобождение от должности Председателя Центрального банка РФ; назначение на должность и освобождение от должности Председателя Счетной палаты РФ; назначение на должность и освобождение от должности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации; объявление амнистии; выдвижение обвинения против Президента РФ для отрешения его от должности (ст. 103 Конституции РФ).

В соответствии со ст. 105 Конституции РФ Государственной Думой принимаются федеральные конституционные и федеральные законы Российской Федерации. Статьи 104 - 108 Конституции РФ регулируют основы законодательного процесса, участниками которого являются субъекты права законодательной инициативы, Федеральное Собрание и Президент РФ. Существует очевидная потребность в законодательном урегулировании многих важных деталей этого процесса, однако пока что такой федеральный закон отсутствует. Законодательная процедура в палатах Федерального Собрания урегулирована их регламентами.

Согласно ч. 2 ст. 102 и ч. 2 ст. 103 Конституции РФ актами Совета Федерации и Государственной Думы являются постановления, которые они могут принимать только по вопросам, отнесенным к их ведению Конституцией РФ.

Совет Федерации и Государственная Дума образуют комитеты, являющиеся постоянно действующими органами соответствующих палат. Комитеты палат по вопросам, отнесенным к их ведению, осуществляют подготовку и предварительное рассмотрение законопроектов; организуют проводимые палатами парламентские слушания, решают вопросы организации своей деятельности; осуществляют подготовку заключений по принятым Государственной Думой федеральным законам.

### Контрольные вопросы

1. Что такое Федеральное Собрание РФ? Каковы его место и роль в системе органов государственной власти?

2. Какова структура Федерального Собрания РФ?

3. Охарактеризуйте конституционный статус палат Федерального Собрания - Совета Федерации и

Государственной Думы. Каковы взаимоотношения между палатами?

4. Что такое законодательный процесс и каковы его основные стадии?
5. Какова компетенция Совета Федерации?
6. Какова компетенция Государственной Думы? Опишите порядок ее осуществления.
7. Раскройте внутреннюю структуру палат и организацию их работы.
8. Расскажите об общих принципах организации и полномочиях законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ.

#### Литература

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г., с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30 декабря 2008 г. N 6-ФКЗ и N 7-ФКЗ) // Российская газета. 2009. 21 янв. N 7.
2. Авакьян С.А. Конституционное право России: Учебный курс: В 2 т. М., 2006. Т. 1.
3. Авакьян С.А. Федеральное Собрание - парламент России. М., 1999.
4. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: Учебник для вузов. 2-е изд. М., 2012.
5. Законодательный процесс. Понятие. Институты. Стадии: Научно-практическое пособие / Отв. ред. Р.Ф. Васильев. М., 2000.

---

КонсультантПлюс: примечание.

Учебник Е.И. Козловой, О.Е. Кутафина "Конституционное право России" включен в информационный банк согласно публикации - Юристъ, 2004 (3-е издание, переработанное и дополненное).

---

6. Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России: Учебник. 5-е изд. М., 2012.
7. Парламентское право России: Учебное пособие / Под ред. Т.Я. Хабриевой. М., 2003.

### **Глава VIII. КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ ОРГАНИЗАЦИИ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

#### **§ 1. Исполнительная власть в Российской Федерации: понятие, конституционные основы организации**

Исполнительная власть представляет собой относительно самостоятельную ветвь (вид, разновидность) единой государственной власти в Российской Федерации. В ст. 10 Конституции РФ закреплены концептуальные положения-нормы, устанавливающие, что государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную, тесно взаимодействующие между собой. Органы законодательной, исполнительной и судебной власти действуют самостоятельно в рамках своей компетенции, не подменяя друг друга. Принцип разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную означает, что каждая из властей действует самостоятельно и не вмешивается в полномочия другой.

В соответствии с теорией "разделения властей" исполнительная власть - это власть правоприменительная, на которую возлагается функция исполнения принимаемых законодательной властью законов и указов Президента РФ. Она имеет свое субъектное выражение, т.е. для реализации в жизнь задач исполнительной власти государство образует специальные органы исполнительной власти. Эти органы наделены юридически властными полномочиями и выражают государственно-правовое веление в подзаконной деятельности, претворяя в жизнь положения Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов и указов Президента РФ.

Цели, задачи, функции и методы исполнительной власти реализуются в разнообразных правовых управленческих актах. Для исполнения своих функций органы исполнительной власти издают нормативные и ненормативные правовые акты. Нормативные правовые акты органов исполнительной власти носят подзаконный характер, т.е. издаются на основе собственной компетенции и во исполнение законов и указов Президента РФ.

Под нормативным подзаконным актом понимается результат правотворческой деятельности компетентных органов и должностных лиц исполнительной власти в процессе государственного управления, который содержит в себе общеобязательные правила поведения (нормы), которые не персонифицированы, а адресуются неопределенному кругу лиц, предназначены для постоянного или длительного применения.

Ненормативные подзаконные акты носят индивидуально-разовый, индивидуально-определенный характер и принимаются в основном по организационно-распорядительным вопросам государственного

управления (например, о назначении на должность, о присвоении звания и т.д.).

Термин "государственное управление" имеет широкое и узкое значение. В широком смысле - это регулирующая деятельность государства в целом (деятельность органов законодательной, исполнительной и судебной власти, а также органов, не входящих ни в одну из ветвей власти). Под государственным управлением в узком смысле понимается деятельность органов исполнительной власти, т.е. общественные отношения в сфере реализации исполнительной власти, а также внутриорганизационная и исполнительно-распорядительная деятельность государственных органов исполнительной власти в процессе реализации своих функций.

Исполнительно-распорядительную форму исполнительной власти в лице Правительства РФ и многочисленного аппарата управления можно представить как универсальную, всеохватывающую, всепроникающую, действующую непрерывно везде и всюду, где функционируют человеческие коллективы; в периоды политических кризисов она продолжает функционировать вплоть до формирования нового Правительства РФ и соответствующих отраслевых и межотраслевых органов управления. Она представляет всеобъемлющий характер и распространяется на взаимоотношения всех "клеточек" общесоциального и государственного "организма", опираясь на огромные ресурсы государства: экономические, финансовые, технические, идеологические, организационные, правовые, информационные и др. Избыточная сила, роль и влияние исполнительной власти в значительной мере обуславливаются ее специфической государственно-правовой природой, истоками и характером учреждения. Увеличение значения исполнительной власти в России вызвано влиянием на ее организацию и деятельность Президента РФ как организатора и координатора всей системы исполнительной власти в России, а в некоторых случаях и как ее руководителя, обладающего организационно-правовыми императивными полномочиями.

Конституция РФ не устанавливает четких контрольных механизмов обеспечения парламентского контроля на федеральном и региональном уровнях за деятельностью органов исполнительной власти, осуществляемого как непосредственно парламентами, так и при помощи соответствующих органов парламентского контроля. Это по существу означает недостаточную степень подконтрольности исполнительной власти другим ветвям власти, избирателям и гражданскому обществу. В результате распространения ее влияния, при отсутствии реального контроля, значительно возрастает роль административного аппарата, нарушается функциональный "баланс" взаимодействия ветвей власти, возрастает контроль бюрократии над гражданами, значительно образом изменяются взаимоотношения парламента и правительства.

В организации и деятельности органов и звеньев исполнительной власти доминируют принципы замещения должностей путем назначения, т.е. решения вопросов образования, создания органов и подразделений исполнительной власти, назначения их руководителей и иных должностных лиц односторонним волевым путем. Это во многом исключает черты демократизма и профессионализма в формировании и последующем функционировании органов исполнительной власти. Постановлением Конституционного Суда РФ от 27 января 1999 г. N 2-П <1> устанавливается, что по вопросам, касающимся системы федеральных органов исполнительной власти, не урегулированным законом, Президент РФ может издавать указы, которые не должны противоречить Конституции РФ и федеральным законам. На текущий момент такой закон, в котором были бы урегулированы условия и процедуры организации системы и структуры федеральных органов исполнительной власти, а также соответствующих назначений, не принят, поэтому данные вопросы в настоящее время регулируются указами Президента РФ <2>.

<1> Постановление Конституционного Суда РФ от 27 января 1999 г. N 2-П "По делу о толковании статей 71 (пункт "г"), 76 (часть 1) и 112 (часть 1) Конституции Российской Федерации" // Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. N 6. Ст. 866.

<2> На текущий момент действует Указ Президента РФ от 12 мая 2008 г. N 724 "Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти" (в ред. от 21 мая 2012 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2008. N 20. Ст. 2290; 2012. N 22. Ст. 2754.

Специфика исполнительной власти изначально заложена в формах и методах деятельности ее органов. По порядку разрешения подведомственных вопросов различаются:

а) коллегиальные органы управления, решающие основные вопросы на коллегиальной основе, т.е. большинством голосов лиц, входящих в их состав (Правительство РФ);

б) единоначальные органы, в которых основные вопросы решаются их руководителями (министерства). Единоначалие обеспечивает оперативность руководства и повышение персональной ответственности руководителей за результаты работы органа исполнительной власти.

В ряде случаев сочетание этих начал может выражаться в том, что коллегии действуют в единоначальных органах. Принцип оптимального сочетания коллегиальности и единоначалия в организации и деятельности органов исполнительной власти обеспечивает учет коллективного мнения



при решении основных вопросов государственно-управленческой деятельности и должную государственную и служебную дисциплину, необходимую для деятельности исполнительно-распорядительного характера, а также для установления режима ответственного государственного управления под руководством единоначального руководителя. С этой целью широкое развитие получает система разного рода консультативных, координационных, совещательных советов, комиссий, комитетов и пр., образуемых при соответствующих органах исполнительной власти.

Принципы организации и функционирования исполнительной власти устанавливаются законодательно: в Конституции РФ, федеральных законах, указах Президента РФ, постановлениях Правительства РФ, других законодательных актах Российской Федерации, а также в конституциях (уставах), законах и иных нормативных актах субъектов Российской Федерации.

Основополагающие принципы организации и функционирования исполнительной власти устанавливаются Конституцией РФ. Конституционные нормы имеют приоритет перед иными нормами права и содержат большой массив положений и норм, регулирующих в той или иной степени статус органов исполнительной власти. Наиболее существенное значение имеют следующие положения и нормы.

1. Закрепление в ч. 1 ст. 1 Конституции РФ важнейшего признака Российской Федерации как демократического федеративного правового государства с республиканской формой правления. В ч. 1 ст. 7 устанавливается, что Российская Федерация является социальным государством, ч. 1 ст. 14 определяет, что Российская Федерация - светское государство.

2. Положения-нормы ст. 3 (ч. ч. 1 - 4) Конституции РФ. В особенности положения-нормы ч. 2 ст. 3: народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления, в которых заложена идея участия органов исполнительной власти как разновидности органов государственной власти в осуществлении народом своей власти.

3. В основе государственного устройства Российской Федерации заложен доктринальный принцип - разделение властей на законодательную, исполнительную и судебную, который находит свое концептуальное юридическое закрепление в положениях-нормах ст. ст. 10 и 11 Конституции РФ. Разделение властей есть форма и одновременно метод правовой структуризации государственной власти, функционального разграничения самостоятельных ветвей власти, что предполагает внутреннюю структуризацию каждой ветви государственной власти - законодательной, исполнительной и судебной. Фундаментальное политико-правовое значение ст. 10 Конституции РФ состоит в том, что она не только провозглашает и закрепляет важнейший принцип организации власти в Российской Федерации, но и устанавливает самостоятельность органов каждой из трех ветвей государственной власти. Положениями-нормами ч. ч. 1, 2 ст. 11 Конституции РФ определяется самостоятельность системы органов исполнительной власти в субъектах Российской Федерации.

4. Конституционный статус исполнительной власти, ее органов уточняется в соответствующих статьях Конституции РФ. Наиболее существенной является ст. 71 (п. "г") Конституции РФ, предусматривающая установление системы федеральных органов государственной власти, отнесение установления системы этих органов к ведению Российской Федерации. В свою очередь, каждая ветвь государственной власти имеет свою систему федеративных органов, организация и деятельность которых регулируются федеральными конституционными законами и федеральными законами.

5. Чрезвычайно важными с точки зрения формирования конституционного статуса исполнительной власти и ее органов являются ст. ст. 77 и 78 Конституции РФ. В них раскрываются особенности и специфика конституционного регулирования системы исполнительной власти Российской Федерации и системы органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, что рассматривается далее более подробно.

6. Принципиальное значение имеет конституционное регулирование полномочий Президента РФ в сфере исполнительной власти. Этим аспектам посвящены статьи Конституции РФ: 80, 83, 85 (ч. ч. 1, 2), 86 - 88 и ряд других.

7. Институционально основополагающей для исполнительной власти является гл. 6 "Правительство Российской Федерации" Конституции РФ. В этой главе установлены концептуальные положения-нормы: ч. 1 ст. 110: исполнительную власть Российской Федерации осуществляет Правительство РФ; ч. 1 ст. 111: Председатель Правительства РФ назначается Президентом РФ с согласия Государственной Думы; ч. 1 ст. 112: о представлении Председателем Правительства РФ не позднее недельного срока после назначения Президенту РФ предложений о структуре федеральных органов исполнительной власти; ч. 1 ст. 115: об издании Правительством РФ на основании и во исполнение Конституции РФ, федеральных законов, нормативных указов Президента РФ постановлений и распоряжений и об обеспечении их исполнения; ч. 2 ст. 114: о порядке деятельности Правительства РФ, который определяется федеральным конституционным законом.

В своей структуре исполнительная власть имеет организационно-правовые формы, обусловленные сложностью компетенции и стоящих перед ней задач по управлению обществом, оперативному и гибкому реагированию на изменения внешних и внутренних условий

социально-политического бытия административно-управленческими методами, налаживанию сложной сети общественных связей в экономической, социально-культурной, охранительной, административно-политической и иных сферах созидательной деятельности государства. Органы исполнительной власти переводят политические задачи на язык практики, решая их как организационно-социальные, технологические процессы, управляют массами людей на основе правовых норм, принятых в развитие законов собственных распорядительных правовых актов при помощи финансовых и материальных средств, экономических и моральных стимулов, в рамках закона при необходимости используют методы государственного понуждения и принуждения. В сущности деятельности исполнительной власти "заключено то звено государства, которое практически организует жизнь каждого народа" <1>. Многообразие задач и функций государственных органов исполнительной власти обуславливает осуществление различных форм управленческой деятельности, которые предусматриваются законами и иными правовыми актами.

-----  
<1> Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: Учебник для вузов. 2-е изд. М., 2012. С. 553.

Вид конкретной формы управленческой деятельности определяется характером действий исполнительных органов по осуществлению возложенных на них функций. В одних случаях данные действия влекут за собой юридические последствия, в других - нет. Поэтому, в зависимости от юридических последствий, все формы деятельности органов государственного управления принято подразделять на правовые и неправовые. Различия между ними проводятся по характеру вызываемых ими последствий. Правовые формы всегда влекут за собой четко выраженные юридические последствия, так как являются формами реализации исполнительной властью властных полномочий. Что же касается неправовых форм (т.е. организационных и материально-технических действий), то они прямых юридических последствий не влекут.

Классифицируя правовые формы управленческой деятельности, можно выделить правотворчество, административные акты, публично-правовые договоры, административное действие, частноправовую административную деятельность <1>. Вместе с тем каждый орган исполнительной власти выполняет и специфические функции социального управления, к которым относятся: прогнозирование, планирование, координация, финансирование, материально-техническое снабжение, нормативно-правовое регулирование, методическое руководство, работа с кадрами, учет, контроль и др. Все управленческие функции выступают фактически организационно-правовыми формами управленческой исполнительно-распорядительной деятельности.

-----  
<1> См.: Рихтер И., Шупперт Г.Ф. Судебная практика по административному праву: Учеб. пособие. М., 2000. С. 135 - 492.

Исполнительную власть Российской Федерации можно определить как самостоятельный сегмент единой государственной власти, осуществляющий управленческую исполнительно-распорядительную деятельность посредством системы соответствующих органов, путем реализации специальных нормативно закрепленных функций, властных полномочий методами и средствами, предусмотренными правом Российской Федерации.

## § 2. Система и структура федеральных органов исполнительной власти в Российской Федерации

В государственном устройстве Российской Федерации (ч. 3 ст. 5, ст. ст. 71, 72 Конституции РФ) декларировано единство системы государственной власти, разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти ее субъектов. Понятие "система" (от греч. *sýstēma*) определяют как соединение факторов, явлений в одно законченное целое, согласно принципам или закону, либо как совокупность частей, связанных общей функцией. Под системой органов исполнительной власти понимаются совокупность этих органов и их вертикально-горизонтальные взаимоотношения, определяющиеся на основе разграничения компетенции между ними. Образование единой системы исполнительной власти (ч. 1 ст. 77 Конституции РФ) относится к компетенции Российской Федерации (ст. ст. 71, 78 Конституции РФ).

Каждая система, в том числе и система органов исполнительной власти в Российской Федерации, имеет собственную структуру (от лат. **structura** - строение, расположение, порядок), под которой понимается строение, внутреннее устройство. Под структурой органа исполнительной власти понимаются строение и внутренняя форма организации системы, выступающая как единство устойчивых взаимосвязей между ее элементами.

Структурный характер системы органов исполнительной власти позволяет, с одной стороны, сформулировать на основе признаков и функций каждого входящего в нее органа признаки и функции системы в целом, с другой - определить место любого органа исполнительной власти и характер его взаимоотношений с другими элементами системы.

Под органом исполнительной власти следует понимать самостоятельный и независимый орган государственной власти, включенный в единую систему исполнительной власти в Российской Федерации, имеющий собственное системно-структурное устройство и обладающий определенной совокупностью полномочий исполнительно-распорядительного характера, действующий на основании законодательства, а также положений, разрабатываемых вышестоящими органами исполнительной власти, собственных норм, финансируемый из федерального либо регионального бюджета.

Концептуальное единство системы органов исполнительной власти в РФ определяется неразрывной связью полномочий (ст. ст. 71, 72 Конституции РФ) федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Федерации. Они функционируют в соответствии со ст. 77 (ч. 2) Конституции РФ в пределах ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. То есть функциональное единство системы органов исполнительной власти в Российской Федерации основывается на взаимодействии двух уровней органов исполнительной власти (федеральных и субъектов Федерации).

Так как исполнительная власть субъектов Федерации входит в состав системы исполнительной власти Российской Федерации полномочиями по предметам совместного ведения (ст. 72 Конституции РФ), то полномочия собственного ведения (ст. 73 Конституции РФ) субъектом РФ осуществляются исключительно органами исполнительной власти субъекта Федерации.

В компетенцию Председателя Правительства РФ по формированию системы органов исполнительной власти входят: внесение предложений о структуре федеральных органов исполнительной власти (п. 1 ст. 112 Конституции РФ); внесение на рассмотрение Президенту РФ кандидатур на должности заместителей Председателя Правительства РФ и федеральных министров (п. 2 ст. 112 Конституции РФ). Указами Президента РФ создаются, упраздняются, сливаются и разделяются министерства и ведомства, осуществляются их преобразование и переименование. В соответствии с ними Правительство РФ устанавливает функции и полномочия преобразованных и вновь созданных федеральных органов исполнительной власти, а также уточняет и утверждает положения и регламенты о действующих органах в целях обеспечения или реализации государственной политики в установленных сферах ведения.

Структура федеральных органов исполнительной власти во всех президентских указах включает Правительство РФ, а также сгруппированный по видам перечень (в алфавитном порядке) федеральных органов исполнительной государственной власти. Например, по состоянию на 21 мая 2012 г. насчитывалось 79 федеральных органов исполнительной власти <1>. Из них 20 органов относятся к федеральным органам исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Президент РФ, 47 органов - это федеральные органы исполнительной власти, руководство которыми осуществляет Правительство РФ, еще 12 федеральных органов исполнительной власти подчинены непосредственно Правительству РФ. При этом около 39 федеральных органов исполнительной власти наделены функцией по нормативно-правовому регулированию в установленных для них сферах деятельности, более 40 федеральных органов исполнительной власти обладают определенными функциями контроля и надзора.

<1> Данные о федеральных органах исполнительной власти приведены в Указе Президента РФ "Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти".

Федеральные органы исполнительной власти разделены на три группы:

- имеющие территориальные органы межрегионального уровня, наделенные правоприменительными функциями и полномочиями по управлению деятельностью нижестоящих территориальных структур этих органов;
- имеющие территориальные органы межрегионального и иного уровня, которые размещаются во всех центрах или в части центров федеральных округов;
- имеющие территориальные органы, которые имеют обособленную сферу ведения, а также не имеющие территориальных органов.

Федеральные органы исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Президент РФ, и "схема их территориального размещения устанавливаются не Правительством РФ, а главой государства" <1>.

<1> Постановление Правительства РФ от 12 августа 2000 г. N 592 "О взаимодействии Правительства РФ и федеральных органов исполнительной власти с полномочными представителями

Президента Российской Федерации в федеральных округах и схеме размещения территориальных органов федеральных органов исполнительной власти" // Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. N 34. Ст. 3473.

Порядок создания и функционирования территориальных структур федеральных органов исполнительной власти, в том числе на уровне федерального округа, закреплен в:

- Федеральном конституционном законе "О Правительстве Российской Федерации";
- Постановлении Правительства РФ от 19 января 2005 г. N 30 "О Типовом регламенте взаимодействия федеральных органов исполнительной власти" <1>;

-----  
<1> Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. N 4. Ст. 305.

- Постановлении Правительства РФ от 28 июля 2005 г. N 452 "О Типовом регламенте внутренней организации федеральных органов исполнительной власти" <1>;

-----  
<1> Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. N 31. Ст. 3233.

- Постановлении Совета Министров - Правительства РФ от 27 мая 1993 г. N 491 "О порядке создания и деятельности территориальных органов министерств и ведомств Российской Федерации" <1>;

-----  
<1> Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993 N 22. Ст. 2032.

- правовых актах федеральных органов исполнительной власти.

Территориальные органы федеральных органов исполнительной власти, как правило, создаются в виде окружных, межрегиональных (территориальную подведомственность традиционно составляют территории граничащих между собой двух и более субъектов РФ или части их территорий), региональных (в границах субъекта РФ), межрайонных, районных или городских органов.

Создание на территории России восьми федеральных округов и института полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах повлекло за собой изменение в размещении многих федеральных территориальных органов (перестройка по окружному принципу) исполнительной власти, равно как и не относящихся к ней <1>.

-----  
<1> См.: Макарова Т.Б. О казусах правовой регламентации и правоприменительной практики формирования территориальных федеральных органов исполнительной власти // Государственная власть и местное самоуправление. 2006. N 11. С. 10 - 12.

Сложная системно-структурная организация "вертикали" исполнительной власти в Российской Федерации обладает рядом недостатков, порождающих тенденции функциональной фрагментарности, перегруженности и дублирования, что и обуславливает:

- разобщенность между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Федерации;
- статусную неопределенность между территориальными федеральными органами в субъектах и органами исполнительной власти субъектов Федерации.

### § 3. Правительство Российской Федерации

Единую систему органов исполнительной власти (ст. 110 Конституции РФ) возглавляет Правительство РФ. Назначение Председателя Правительства РФ (ч. 1 ст. 111 Конституции РФ) - одно из важнейших конституционных полномочий Президента РФ.

С учетом правовых позиций Конституционного Суда РФ, сформулированных при толковании ст. 111 Конституции РФ <1>, назначение Председателя Правительства РФ производится исключительно по усмотрению Президента РФ. Председатель Правительства РФ назначается с согласия Государственной Думы РФ (ч. 1 ст. 103 Конституции РФ).

-----  
<1> См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 11 декабря 1998 г. N 28-П "По делу о толковании положений части 4 статьи 111 Конституции Российской Федерации" // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. N 52. Ст. 6447.

Внесение кандидатуры в Государственную Думу происходит:

- не позднее двухнедельного срока после вступления в должность вновь избранного Президента

РФ (ч. 2 ст. 111 Конституции РФ);

- не позднее двухнедельного срока после отставки Правительства РФ, если таковая имела место;
- в течение недели со дня отклонения Государственной Думой кандидата на этот пост (ч. 3 ст. 111 Конституции РФ).

В Постановлении Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 22 января 1998 г. N 2134-II ГД "О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания" <1> подробно определена процедура дачи согласия Государственной Думой Президенту РФ на назначение Председателя Правительства РФ. Установленный срок для рассмотрения кандидатуры Государственной Думой - в течение недели со дня внесения предложения о кандидатуре. Троекратное отклонение Государственной Думой предложенной Президентом РФ кандидатуры Председателя Правительства РФ влечет роспуск Государственной Думы. Президент РФ вправе по своему усмотрению вносить одну и ту же повторно либо разные кандидатуры.

<1> Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. N 7. Ст. 801.

Утверждение кандидатуры Государственной Думой не является реальным проявлением механизма "сдержек и противовесов", носит формальный характер в силу того, что Президент РФ вправе повторно предложить Государственной Думе ранее отклоненную кандидатуру, при этом Государственная Дума свою кандидатуру представить не может. Формальность утверждения подчеркивается тем, что в случае троекратного отклонения Президент РФ распускает Государственную Думу и назначает новые ее выборы. Если Государственная Дума в течение трех месяцев повторно выразит недоверие Правительству РФ, Президент РФ в течение семи дней принимает решение о роспуске Государственной Думы РФ или об отставке Правительства РФ. Но существует конституционная коллизия: если Государственная Дума выразила недоверие Правительству РФ дважды в первый год исполнения своих полномочий (ч. 3 ст. 109 Конституции РФ), то она не может быть распущена, так как в соответствии со ст. ст. 111, 117 Конституции РФ Государственная Дума не может быть распущена в течение года после ее избрания. Если Думу нельзя распускать, значит, Правительство РФ надо отправить в отставку. Не исключено, что Президент РФ этого тоже не сделает, в этом случае события выйдут за рамки конституционного регулирования, и возможно, в течение длительного времени, до решения кризиса, будет осуществляться исполнение обязанностей Председателя Правительства РФ лицом, назначенным Президентом РФ.

Конституционный Суд РФ в Постановлении от 11 ноября 1999 г. N 15-П "По делу о толковании статей 84 (пункт "б"), 99 (части 1, 2 и 4) и 109 (часть 1) Конституции Российской Федерации" отметил, что роспуск Государственной Думы, как конституционно-правовой способ разрешения возможных конфликтов между Президентом РФ и Государственной Думой при формировании Правительства РФ или отказе последнему в доверии, преследует конституционную цель - обеспечить своевременное формирование Правительства РФ или соответственно продолжение функционирования Правительства РФ, поддерживаемого Президентом РФ вопреки недоверию, выраженному Государственной Думой. Конституционный Суд РФ в том же решении отметил и превентивное значение конституционно-правовых последствий возможного роспуска Государственной Думы, заключающееся в том, что они призваны "удерживать Президента РФ и Государственную Думу от необоснованных конфликтов, препятствующих согласованному функционированию и взаимодействию органов государственной власти" <1>.

<1> Дзидзоев Р.М., Степаненко Д.М. Институт роспуска представительного органа государственной власти в России // Право и политика. 2006. N 9. С. 57.

Члены Правительства РФ и руководители иных органов исполнительной власти Российской Федерации назначаются Президентом РФ по предложению Председателя Правительства РФ (ст. 112 Конституции РФ и ст. ст. 7, 8 Федерального конституционного закона "О Правительстве Российской Федерации"). Предложение Председателя Правительства РФ (ст. 112 Конституции РФ) о назначении членов Правительства РФ вносится Президенту РФ не позднее недельного срока после его назначения одновременно с предложениями о структуре федеральных органов исполнительной власти. После утверждения указом Президента РФ системы и структуры, в соответствии с практикой, следуют предложения о персональном составе, о назначении заместителей Председателя Правительства РФ, федеральных министров и иных руководителей органов государственной власти.

Законодательно определен состав Правительства РФ как коллегиального органа, в который входят: Председатель Правительства РФ, его заместители, федеральные министры. Расширение состава Правительства РФ возможно путем придания статуса федерального министра руководителям федеральных органов исполнительной власти, не являющихся министерствами. На практике эти вопросы решаются указами Президента РФ, определяющими структуру федеральных органов исполнительной власти.

В рамках системы "разделения властей" (ст. 10 Конституции РФ) Правительству РФ отводится роль органа, отвечающего за экономические, социально-культурные, инновационные, технические и иные показатели развития страны. Положение Правительства РФ как высшего исполнительного органа государственной власти России обеспечивается его полномочиями и функциями, закрепленными в гл. 6 Конституции РФ и конкретизированными в Федеральном конституционном законе "О Правительстве Российской Федерации".

Конституция РФ (ст. 113) устанавливает, что Председатель Правительства РФ в соответствии с Конституцией РФ, федеральным законодательством и указами Президента РФ определяет основные направления деятельности Правительства РФ.

Порядок деятельности Правительства РФ определяется Федеральным конституционным законом "О Правительстве Российской Федерации" и конкретизируется в Постановлении Правительства РФ от 1 июня 2004 г. N 260 "О Регламенте Правительства РФ и Положении об Аппарате Правительства РФ" <1>.

-----  
<1> Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. N 23. Ст. 2313.

В структуре Правительства РФ выделяется такой орган, как Президиум Правительства РФ. Вопрос об образовании Президиума подлежит решению исключительно на заседании Правительства РФ. Этот орган оперативного руководства предусмотрен в ст. 29 Федерального конституционного закона "О Правительстве Российской Федерации" для решения оперативных вопросов <1>.

-----  
<1> См.: Постановление Правительства РФ от 16 мая 2008 г. N 371 "Об образовании Президиума Правительства РФ" (с изм. и доп.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2008. N 20. Ст. 2370; 2009. N 1. Ст. 165.

Правительство РФ осуществляет свою подзаконную деятельность и реализует полномочия во исполнение Конституции РФ, федеральных законов, указов Президента РФ и собственного подзаконного правотворчества в виде постановлений, решений и распоряжений, принимаемых в пределах своих конституционных полномочий. Постановления и распоряжения Правительства РФ обязательны к исполнению на всей территории РФ, носят нормативный и ненормативный (индивидуально-правовой) характер и не должны противоречить Конституции РФ, федеральным конституционным законам, федеральным законам, указам Президента РФ. Кроме правовых актов Правительство РФ вправе принимать обращения, заявления и иные акты, не имеющие юридического характера. Постановления и распоряжения Правительства РФ, противоречащие Конституции РФ, федеральным законам и указам Президента РФ, могут быть отменены Президентом РФ (ч. 3 ст. 115 Конституции РФ).

Закрепив относительную самостоятельность исполнительной власти, Конституция РФ вместе с тем сохранила за Президентом РФ возможность кардинально влиять на руководство исполнительной властью в целом. Достаточно сказать, что в семи из восьми статей гл. 6 Конституции РФ закреплено непосредственное или опосредованное участие Президента РФ в работе Правительства РФ, определении его организационных и функциональных prerogatives.

Проблемы соотношения и взаимодействия президентской и исполнительной власти обусловлены целым рядом причин, первая из которых связана с конституционным статусом главы государства, а именно с неопределенностью его места в системе органов государственной власти, с недостаточной детализацией его полномочий, с наличием так называемого набора скрытых полномочий <1>, а также с правовой неопределенностью механизма взаимных связей Правительства РФ и Президента РФ в рамках единой системы исполнительной власти. Как следствие, мы имеем "незавершенный характер исполнительной власти, в особенности Правительства РФ, его слабость и подконтрольность Президенту РФ" <2>.

-----  
<1> Краснов М.А. Россия как полупрезидентская республика: проблемы баланса полномочий // Государство и право. 2003. N 10. С. 16 - 23.

<2> Гончаров В.В. Проблемы соотношения и взаимодействия президентской и исполнительной власти в России // Юридический мир. 2008. N 4. С. 29.

Ответственность Правительства РФ за проведение эффективной социально-экономической политики не представляется нам абстракцией или сугубо теоретической конструкцией. Перечень полномочий Правительства РФ свидетельствует о том, что оно выступает полноценным носителем исполнительной власти, главным образом в социально-экономической сфере. Правительство РФ полностью отвечает за результаты управленческой деятельности в этой области. Что же касается обороны, безопасности, внутренних дел, иностранных дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий, то в этих сферах приоритет руководства, а следовательно, и ответственности, несомненно, за Президентом РФ. Образно говоря, глава государства

осуществляет здесь "верховное управление".

Аппарат Правительства РФ выполняет весьма важные и ответственные функции. Под ним понимаются государственные структуры, создаваемые государственными органами для осуществления консультационных, вспомогательных, технических и других функций и не наделяемые непосредственно властными полномочиями. Его деятельность регламентируется Постановлением Правительства РФ "О Регламенте Правительства РФ и Положении об Аппарате Правительства РФ". Аппарат Правительства РФ включает по численности небольшой состав госслужащих, но при этом каждый из федеральных органов исполнительной власти обеспечивается непосредственно подчиненным ему аппаратом каждого органа исполнительной власти субъекта Федерации, что и создает в совокупности многочисленный административный аппарат государства, который в настоящее время имеет излишний объем.

Отставка Правительства РФ может быть принята Президентом РФ в любой момент при утрате доверия, отставка является коллективной (всего Правительства РФ в целом). Председатель Правительства РФ может поставить перед Государственной Думой вопрос о доверии (ч. 4 ст. 117 Конституции РФ). Президент РФ вправе самостоятельно принять решение об отставке Правительства РФ (ч. 2 ст. 117 Конституции РФ). Но по поручению Президента РФ Правительство РФ продолжает действовать до формирования нового состава (ч. 4 ст. 35 Федерального конституционного закона "О Правительстве Российской Федерации"). При объявлении Президентом РФ отставки Правительства РФ его Председатель освобождается от должности, одновременно назначается на должность исполняющий обязанности Председателя Правительства РФ (ст. 7 Федерального конституционного закона "О Правительстве Российской Федерации").

#### § 4. Исполнительная власть в субъектах Федерации

Федеральное законодательство стремится, с одной стороны, обеспечить единообразие в правовом регулировании организационных, структурных, компетентно-функциональных элементов в деятельности органов исполнительной власти в субъектах Российской Федерации, с другой - предоставить возможность субъектам Федерации проявить самостоятельность в выборе средств и методов построения системы органов государственной исполнительной власти. Учреждение своих органов государственной исполнительной власти является обязанностью каждого субъекта Федерации в соответствии с Федеральным законом "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации". Предусматривается возможность образования целостной системы органов исполнительной власти, финансирование деятельности которых осуществляется за счет средств бюджета субъекта Федерации. Это обеспечивает в одной системе исполнительной власти РФ возможность органам исполнительной власти субъектов Федерации образовать собственную подсистему. Всю систему региональных органов исполнительной власти возглавляет высший исполнительный орган, высшее должностное лицо субъекта Федерации (губернатор, глава администрации и т.д.), избираемое гражданами Российской Федерации, проживающими на территории данного субъекта Федерации, на срок не более пяти лет, которое не может замещать указанную должность более двух сроков подряд.

К числу элементов системы органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации относятся органы власти, которые обладают особенностями, заключающимися в том, что они, будучи самостоятельными организациями, не входят в состав органов исполнительной власти субъектов Федерации, при этом их главной задачей является обеспечение выполнения задач и функций органами исполнительной власти субъекта Федерации. Конкретная структура органов исполнительной власти субъекта Федерации зависит от стоящих перед ними задач. В этот блок включены: структуры юридического, материально-технического, финансового, информационного обеспечения деятельности органов исполнительной власти, аппарат правительства, администрация президента (губернатора), секретариаты указанных органов и т.д.

Организация системы органов исполнительной власти субъектов Федерации регулируется в основном их конституциями (уставами), но правовая практика указывает и на иные нормативные правовые акты по организации исполнительной власти субъектов Федерации, перечень которых составляет значительный объем и не подлежит к унификации. К таким правовым актам относятся: закон о системе исполнительных органов государственной власти субъекта РФ; закон о структуре исполнительных органов государственной власти субъекта РФ; закон о схеме управления в субъекте Федерации; закон о статусе высшего должностного лица субъекта РФ; закон о статусе и структуре высшего исполнительного органа государственной власти региона; закон о региональном органе исполнительной власти; указ, постановление, распоряжение высшего должностного лица или высшего исполнительного органа субъекта РФ, определяющие систему и структуру исполнительных органов государственной власти; указ или постановление, определяющие перечень региональных органов исполнительной власти; положения об отдельных видах органов исполнительной власти; иные подзаконные акты, посвященные отдельным вопросам организации и деятельности исполнительных

органов государственной власти субъектов РФ.

Взаимодействие Правительства РФ с органами исполнительной власти субъектов РФ предусматривается в ст. ст. 43, 44 Федерального конституционного закона "О Правительстве Российской Федерации". Этого явно недостаточно для его надлежащего обеспечения, необходимо расширить полномочия Правительства РФ "по разрешению споров и устранению разногласий между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации" <1>.

<1> Акчурина А.В. Взаимодействие федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации: конституционно-правовое исследование: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008. С. 14.

В системе органов исполнительной власти субъектов Федерации существуют органы "двойного" подчинения, обладающие двойственной природой в силу особенностей организации управления той или иной сферой. Помимо таких органов специальный режим двойного подчинения может быть установлен путем делегирования федеральными органами исполнительной власти части своих функций и полномочий исполнительным органам власти субъектов Федерации. Отличительной особенностью этого режима является временный (срочный) характер, и "вопросы необходимости их организации, правового статуса пока не получили единообразного правового разрешения" <1>.

<1> См.: Барциц И.Н. Конституционно-правовое обеспечение реформы государственного управления // Конституционное и муниципальное право. 2007. N 24. С. 2 - 10; Черкасов К.В. Некоторые вопросы организации и перспективы функционирования органов государственной власти и управления на уровне федерального округа // Конституционное и муниципальное право. 2008. N 16. С. 12 - 15; Глигич-Золотарева М.В., Першин Е.В. Актуальные вопросы разграничения компетенции между Российской Федерацией и субъектами РФ // Государственная власть и местное самоуправление. 2008. N 2. С. 9 - 19.

Принцип двойного подчинения органов исполнительной власти субъектов Федерации не отвечает федеративной природе российской государственности и системной конструктивности управления, размывая их обязанности и ответственность за принимаемые решения. Важно учитывать, что ключевыми аспектами взаимодействия между исполнительными органами являются организация структуры, осуществление контроля, ограничение вмешательства федеральных органов исполнительной власти в компетенцию субъектов Федерации. Наличие централизованного и децентрализованного аспектов в организации исполнительной власти "требуется в практике административного управления адекватного отражения законов общественного развития в целях предотвращения в обществе диспропорций, противоречий, конфликтов" <1>. Для этого необходимо определить тот баланс централизации и децентрализации, который позволит учитывать интересы и потребности различных уровней исполнительной власти при решении наиболее сложной и в то же время всегда актуальной задачи для любой федеративной системы - разграничения предметов ведения и полномочий.

<1> См.: Пикулькин А.В. Система государственного управления: Учебник для вузов. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2004. С. 8 - 15.

## § 5. Роль исполнительной власти в правотворчестве

Правотворчество есть форма государственной деятельности, направленная на создание правовых норм, а также на их дальнейшее совершенствование, изменение или отмену. Правительству РФ принадлежит право законодательной инициативы (ч. 1 ст. 104 Конституции РФ), реализуемое посредством внесения законопроектов в Государственную Думу и участия его представителей в процессе прохождения законопроектов через палаты Федерального Собрания. Правительство РФ становится одним из основных участников законотворческой деятельности. Ему, естественно, должна принадлежать ведущая роль и в обеспечении научных основ законотворчества в Российской Федерации. Общая мировая тенденция показывает: из 69 зарубежных государств в 33 правительства вносят в парламент от 90 до 100% законопроектов, еще в 22 - более 50%. Исключительно высокая результативность прохождения через парламент именно правительственных законопроектов: из 60 зарубежных государств в 42 парламенты одобряют от 90 до 100% законопроектов, в 9 - от 80 до 89%, в 4 - от 70 до 79% законопроектов <1>. Правительство лучше других субъектов власти информировано о том, какое законодательное обеспечение необходимо для проводимой им политики и каковы текущие потребности в изменении законодательства <2>. Иные субъекты законодательной инициативы, исключая президента, не обладают возможностями правительства, на которое "работают целые институты" <3>.



-----  
<1> Лафитский В.И. Законодательный процесс // Очерки конституционного права иностранных государств: Учебное и науч.-практ. пособие / Отв. ред. Д.А. Ковачев. М., 1999. С. 188.

<2> Селезнев Г.Н. Вся власть - закону! (Законодательство и традиции указного права в России). М., 1997. С. 25.

<3> Селезнев Г.Н. Ни нам, ни Президенту не нужен розовый сироп // Российская газета. 2002. 14 февр.

Особо значимая роль в законотворческой деятельности Правительства РФ (ст. 114 Конституции РФ) осуществляется в бюджетной сфере и заключается в том, что без Правительства РФ бюджет страны не может быть принят <1>. Элемент двойственной роли Правительства РФ в законодательном процессе состоит в том, что оно, с одной стороны, является самостоятельным субъектом права законодательной инициативы, с другой стороны (ч. 3 ст. 104 Конституции РФ), дает заключения по вносимым остальными субъектами этого права в Государственную Думу финансовым законопроектам <2>, и в случае отрицательного заключения принятие этих законопроектов Государственной Думой не допускается. В этом же русле лежат полномочия Правительства РФ направлять в палаты Федерального Собрания (ч. 3 ст. 104 Конституции РФ, ст. 36 Федерального конституционного закона "О Правительстве Российской Федерации") официальные отзывы - письменные заключения на рассматриваемые палатами федеральные законы и законопроекты о введении или отмене налогов, об освобождении от их уплаты, о выпуске государственных займов, об изменении финансовых обязательств государства и на другие законопроекты, предусматривающие расходы, покрываемые за счет федерального бюджета. Кроме законопроектов Правительство РФ вправе вносить в Государственную Думу поправки к законопроектам, принятым в первом чтении, независимо от инициаторов этих законопроектов.

-----  
<1> См.: Шувалов И.И. Законотворческая деятельность Правительства России: содержание и приоритеты // Журнал российского права. 2004. N 4. С. 25 - 28.

<2> См.: Котелевская И.А. Взаимодействие властей в законотворчестве: разногласия и поиски компромисса // Проблемы парламентского права России / Центр конституционных исследований Московского общественного научного фонда. М., 1996. С. 63.

Для представления и защиты законопроектов и позиций Правительства РФ по заключениям, поправкам и официальным отзывам поручением Председателя Правительства РФ или одного из его заместителей в палаты парламента может быть направлен специальный представитель. Кроме того, члены Правительства РФ вправе присутствовать и выступать на заседаниях палат Федерального Собрания, их комитетов и комиссий в соответствии с регламентами палат парламента. Взаимодействие Правительства РФ с палатами Федерального Собрания РФ организуется членами Правительства РФ и полномочными представителями Правительства РФ в Совете Федерации и Государственной Думе, назначаемыми Правительством РФ.

В то же время правотворчество (т.е. создание совокупности правовых норм, установлений, предписаний) - это не только собственно законотворчество, хотя оно и составляет сердцевину правотворчества. Для исполнительной власти подзаконное правотворчество играет первостепенную роль, так как издание нормативных актов составляет значимый объем правовых форм исполнительно-распорядительной деятельности. Правотворчество - это организационно оформленная, установленная процедурная деятельность государственных органов и должностных лиц по изданию, переработке, отмене нормативно-правовых актов. Оно включает широкий спектр правовых актов, норм и предписаний, касающихся различных сфер и отраслей управления.

Нормативный правовой акт органа исполнительной власти - это письменный официальный документ, принятый в определенной форме соответствующим органом (должностным лицом) в пределах его компетенции, оптимально регулирующий общественные отношения, на регулирование которых он направлен, обладающий государственно-властным характером и разрешающий конкретный вопрос или дело. Это обуславливает важное место и особую роль правовых актов органов исполнительной власти в механизме государственного управления как системы средств правового воздействия на общественные отношения по обеспечению функционирования и развития общества и государства, особенно в основных сферах и отраслях общественной жизни: экономика; социальная инфраструктура; оборона и безопасность; правоохранительная сфера; сфера межотраслевого управления и др. Правотворчество при реализации функций государственного управления предопределяет создание большого объема подзаконных правовых актов такими органами исполнительной власти, как Правительство РФ, правительства республик в составе РФ, федеральные органы исполнительной власти (федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства), администрации субъектов Федерации.

Комплексно рассмотреть данную тему следует отдельно в специальной учебной литературе. Поэтому представим схему правотворческой деятельности органов исполнительной власти в более или

менее обобщенном виде, отправляясь от органов исполнительной власти, ее осуществляющих, и соответствующих сфер и объектов управления, в которых она осуществляется.

**Во-первых**, это органы общей компетенции - Правительство РФ, а на уровне субъектов РФ - правительства, кабинеты (советы) министров республик, администрации краев, областей и других субъектов РФ. Органы общей компетенции издают нормативные акты, постановления, иные виды актов по общим вопросам управления, а также по отдельным отраслевым и межотраслевым направлениям и "блокам".

Особенно значительной и объемной является правотворческая деятельность Правительства РФ. Правительство РФ издает нормативные постановления и иные акты, среди которых встречаются и распоряжения по общим, наиболее актуальным вопросам управления и отдельным отраслевым и межотраслевым сферам (по таким, например, как ставки таможенных пошлин; ликвидация последствий стихийных бедствий; в области труда и социального развития; по различным аспектам управления в экономической сфере и др.).

**Во-вторых**, это правотворческая деятельность отраслевых и функциональных (межотраслевых) органов исполнительной власти. Среди них в рассматриваемом направлении выделяются министерства РФ (экономического развития и торговли, финансов, по налогам и сборам); Центральный банк РФ; правоохранительные органы исполнительной власти (МВД РФ, ФСБ РФ, Министерство юстиции РФ) и др.

**В-третьих**, большой объем правотворческой деятельности в межотраслевой сфере выполняют соответствующие федеральные службы, федеральные агентства и иные органы исполнительной власти, которые осуществляют межотраслевую координацию по вопросам, отнесенным к их ведению, а также функциональное регулирование в определенной сфере деятельности. В целом образуется и функционирует большой массив отраслевого и межотраслевого правотворчества, существенного и чрезвычайно важного для обеспечения эффективной жизнедеятельности в сферах и отраслях управления в современный период.

Нормативные правовые акты федеральными органами исполнительной власти издаются только в виде постановлений, приказов, распоряжений, правил, инструкций и положений. Издание нормативных правовых актов в виде писем и телеграмм не допускается. Проекты нормативных правовых актов должны соответствовать правилам их подготовки, утвержденным компетентными органами и (или) должностными лицами. На федеральном уровне такие правила подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти утверждаются Правительством РФ, самими министерствами, ведомствами и федеральными службами на основе Постановления Правительства РФ от 13 августа 1997 г. N 1009 "Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации" <1>, а также Приказа Минюста России от 4 мая 2007 г. N 88 "Об утверждении Разъяснений о применении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации" <2>. На уровне субъектов РФ действуют собственные правила, установленные в региональных законах либо иных нормативных правовых актах, но в рамках общих федеральных условий.

-----  
<1> Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. N 33. Ст. 3895.

<2> Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2007. N 23.

Нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти и субъектов Российской Федерации, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, имеющие межведомственный характер или устанавливающие правовой статус организаций, подлежат регистрации в Министерстве юстиции РФ.

Порядок вступления в силу правовых актов федеральных органов исполнительной власти установлен Указом Президента РФ "О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства РФ и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти".

## Выводы

Исполнительная власть - это разновидность государственной власти, одна из ее ветвей, обладающая особыми властными полномочиями для воздействия на функционирование всех "клеточек" государственного и общественного "организма". В пределах ведения и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов РФ образуют единую систему исполнительной власти в Российской Федерации.

Орган исполнительной власти - это составная часть механизма (системы) исполнительной власти;

действует в сфере исполнительной власти; выступает по поручению и от имени государства (Российской Федерации, республики в составе Российской Федерации); осуществляет деятельность исполнительного и распорядительного характера; обладает собственной компетенцией; имеет свою структуру, применяет присущие ему формы и методы деятельности.

К органам исполнительной власти относятся: Правительство РФ, федеральные министерства, федеральные агентства, федеральные службы, правительства, министерства и администрации субъектов в составе РФ. Главной задачей органов исполнительной власти является реализация Конституции РФ, законов, указов Президента РФ, решений вышестоящих органов исполнительной власти.

Правительство РФ является коллегиальным органом, возглавляющим единую систему исполнительной власти в Российской Федерации. Председатель Правительства РФ назначается Президентом РФ с согласия Государственной Думы. Федеральным конституционным законом "О Правительстве Российской Федерации" установлены правовая основа и основные принципы деятельности Правительства РФ; порядок назначения и освобождения от должности Председателя Правительства РФ; общие вопросы руководства федеральными министерствами и иными федеральными органами исполнительной власти; общие и специальные полномочия Правительства РФ в различных сферах (экономика, бюджетная, финансовая, кредитная и денежная политика; социальная и т.д.).

Правительство РФ руководит работой федеральных министерств и иных федеральных органов исполнительной власти, контролирует их деятельность, а также вправе отменять акты федеральных органов исполнительной власти или приостанавливать действие этих актов.

Структура федеральных органов исполнительной власти определяется Президентом РФ. В соответствии с Указом Президента РФ от 21 мая 2012 г. N 636 в Российской Федерации существуют следующие виды федеральных органов исполнительной власти: министерства, федеральные службы и федеральные агентства Российской Федерации.

В субъектах Федерации установление системы органов исполнительной власти осуществляется на основании конституций (уставов), законов и иных правовых актов субъектов Федерации и реализуется органом или должностным лицом субъекта Федерации, обладающим соответствующей компетенцией.

Возглавляет исполнительную власть субъекта Федерации высшее должностное лицо субъекта РФ (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ), избираемое гражданами Российской Федерации, проживающими на территории субъекта Федерации и обладающими в соответствии с федеральным законом активным избирательным правом, на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

Государственное управление как процесс требует принятия управленческих решений, и нормотворчество органов исполнительной власти направлено на нормативное обеспечение действия закона, т.е. на его исполнение. Нормотворческая компетенция органа исполнительной власти - это совокупность предметов ведения (сфера общественных отношений), которые в рамках своих полномочий вправе урегулировать данный орган исполнительной власти путем издания (принятия, изменения, отмены) нормативных правовых актов.

Законодательная деятельность Правительства РФ основана на нормах Конституции РФ, которая наделила **Правительство РФ большими полномочиями по воздействию на законодательный процесс, а также установила, что законопроекты о бюджете, 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 Правительством РФ или только при наличии заключения Правительства РФ.** Правительство РФ как исполнительный орган общей компетенции вправе издавать постановления и распоряжения по широкому кругу вопросов, входящих в его компетенцию, а нормы отдельных федеральных законов и указов Президента РФ уточняют характер его правотворческих полномочий, содержат предписания о принятии постановлений по конкретным вопросам. Реализация Правительством РФ своих полномочий в различных сферах предполагает не только принятие "вторичных" по отношению к закону и указам Президента РФ актов, но и установление новых норм права (прямо не предусмотренных законом) в пределах его компетенции.

Правотворческая компетенция органа исполнительной власти осуществляется по предметам ведения в рамках его полномочий принятием, изменением, отменой нормативных правовых актов в установленном порядке.

#### Контрольные вопросы

1. Что такое исполнительная власть и каковы ее специфические черты?
2. Каковы особенности конституционного регулирования исполнительной власти в Российской Федерации?

3. Что такое система органов исполнительной власти и ее признаки?
4. Какова структура исполнительной власти в Российской Федерации?
5. Что такое орган исполнительной власти? Какие признаки ему присущи?
6. Какие виды органов исполнительной власти существуют в России на федеральном уровне, на уровне субъектов Российской Федерации?
7. По каким критериям следует проводить классификацию органов исполнительной власти?
8. Каково влияние главы государства на систему исполнительной власти в Российской Федерации?
9. Какими полномочиями в сфере исполнительной власти наделены Президент РФ и руководители республик в составе Российской Федерации?
10. Охарактеризуйте конституционный статус Правительства РФ.
11. Какова роль Правительства РФ в осуществлении законодательного процесса?
12. Какова роль исполнительной власти Российской Федерации в осуществлении правотворчества?

### Литература

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г., с учетом поправок, внесенных Законами РФ от 30 декабря 2008 г. N 6-ФКЗ и N 7-ФКЗ) // Российская газета. 2009. 21 янв. N 7.
2. Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. N 2-ФЗ "О Правительстве Российской Федерации" (в ред. от 28 декабря 2010 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. N 51. Ст. 5712; 2011. N 1. Ст. 1.
3. Указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. N 314 "О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти" (в ред. от 25 декабря 2008 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. N 11. Ст. 945; 2008. N 52 (ч. 1). Ст. 6366.
4. Указ Президента Российской Федерации от 12 мая 2008 г. N 724 "Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти" (в ред. от 21 мая 2012 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2008. N 20. Ст. 2290; 2012. N 22. Ст. 2754.
5. Указ Президента РФ от 23 мая 1996 г. N 763 "О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства РФ и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти" (в ред. от 17 ноября 2011 г. N 1505) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. N 22. Ст. 2663; 2011. N 47. Ст. 6621.
6. Постановление Правительства РФ от 13 августа 1997 г. N 1009 "Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации" (в ред. от 29 ноября 2012 г. N 1235) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. N 33. Ст. 3895; 2012. N 49. Ст. 6880.
7. Приказ Минюста России от 4 мая 2007 г. N 88 "Об утверждении Разъяснений о применении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации" (в ред. Приказа Минюста РФ от 26 мая 2009 г. N 155) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2007. N 23; Российская газета. 2009.
8. Постановление Конституционного Суда РФ от 27 января 1999 г. N 2-П "По делу о толковании статей 71 (пункт "г"), 76 (часть 1) и 112 (часть 1) Конституции Российской Федерации" // Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. N 6. Ст. 866.
9. Административная реформа в России: Науч.-практ. пособие / Под ред. С.Е. Нарышкина, Т.Я. Хабриевой. М., 2006.
10. Административная реформа в субъектах Российской Федерации / Под ред. С.Е. Нарышкина, Т.Я. Хабриевой. М., 2008.
11. Бобылев А.И., Горшкова Н.Г., Ивакин В.И. Исполнительная власть в России: теория и практика ее осуществления. М., 2003.
12. Елагин Р.И. Административное право России: Учебник для вузов. М., 2011.
13. Исполнительная власть в России: история и современность, проблемы и перспективы развития / Отв. ред. Н.Ю. Хаманева. М., 2004.
14. Исполнительная власть в Российской Федерации: проблемы развития / Под ред. И.Л. Бачило. М., 1998.
15. Цыбулевская О.И., Велиева Д.С., Даурова Т.Г. Правотворчество органов власти в Российской Федерации: проблемы теории и практики: Монография. Саратов, 2009.
16. Хутинаев И.Д. Теория и практика институционализации ветвей государственной власти Российской Федерации. М., 2006.
17. Чепунов О.И. Система органов государственной власти в Российской Федерации: теоретические и конституционно-правовые аспекты. М., 2010.

## Глава IX. КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ СУДЕБНОЙ ВЛАСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

### § 1. Судебная власть, правосудие и судебная деятельность в Российской Федерации: понятие и конституционные принципы

Конституция РФ 1993 г. провозгласила и утвердила судебную власть как независимый и самостоятельный государственно-правовой институт. Судебная власть является органической составляющей государственного механизма, осуществляется от имени государства, ее основной целью является разрешение социальных конфликтов правовыми методами и на основе действующих общеобязательных правил и правовых принципов.

Судебная власть представляет собой разновидность государственной власти, особые общественные отношения, возникновение и существование которых обусловлены способностью социума при необходимости генерировать механизм разрешения конфликтов на основе норм права, обеспечиваемый мощью государства <1>. "Судебная власть, - отмечают исследователи, - являясь ветвью государственной власти, выполняет государственную функцию - функцию защиты прав и свобод личности. Выделение судебной защиты в самостоятельную функцию государства обусловлено объективными потребностями общественного развития" <2>.

---

КонсультантПлюс: примечание.

Монография Н.А. Колоколова "Судебная власть как общеправовой феномен" включена в информационный банк согласно публикации - Юрист, 2007.

---

<1> Колоколов Н.А. Судебная власть как общеправовой феномен: Дис. ... докт. юрид. наук. Н. Новгород, 2007. С. 12.

<2> Гуськова А.П., Муратова Н.Г. Судебное право: история и современность судебной власти в сфере уголовного судопроизводства. М., 2005. С. 6.

Существование судебной власти обусловлено интересом общества в поддержании правового и социального порядка, а ее государственная природа - обязанностью государства этот порядок поддерживать <1>. Содержанием судебной власти является определение действительной государственной воли в процессе индивидуального правоприменения. Судебная власть, как и власть законодательная, "определяет действительную государственную волю. Это - ее сущность" <2>.

<1> Черкасов К.В., Цыганаш В.Н. К вопросу о механизме адаптации судебной власти к различным общественным системам // Российский судья. 2010. N 5. С. 31 - 34.

<2> Цыганаш В.Н. Судебная власть: понятие, технология, институт (концептуальный анализ). Ростов н/Д, 2009. С. 234.

Весьма распространена точка зрения о том, что судебная власть является самостоятельной ветвью государственной власти; в советский период, особенно на раннем его этапе, эта идея, как известно, отвергалась <1>. Многие ученые отмечают, что судебная власть обладает сложной юридической природой, выступает "как непосредственное слияние власти и права" <2>, либо делают вывод о том, что само ее определение "еще ждет своего решения" <3>. Действительно, можно констатировать наличие самых разных подходов к уяснению сущности данного феномена в юридической литературе. Так, некоторые ученые характеризуют судебную власть как "принадлежащее судам, составляющим единую судебную систему государства, исключительное полномочие по разрешению возникающих в правовой сфере жизни общества социальных конфликтов с использованием установленной законом процедуры, реализуемое в форме конституционного, гражданского, уголовного, административного и арбитражного судопроизводства" <4>. Другие же исследователи полагают, что она "есть независимая и самостоятельная ветвь государственной власти, которая на основе права разрешает социальные конфликты, следит за соответствием нормативных и правоприменительных актов Конституции Российской Федерации и законам, а также устанавливает юридически значимые факты. Основной формой реализации судебной власти являются все разновидности правосудия" <5>.

<1> Фоков А.П. Судебная власть в системе разделения властей // Российский судья. 2009. N 11. С. 2 - 3.

<2> Терехин В.А. Судебная власть в государственно-правовом механизме обеспечения прав и свобод граждан (вопросы теории и практики): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2001. С. 12.

<3> Ржевский В.А., Чепурнова Н.М. Судебная власть в Российской Федерации: конституционные

основы организации и деятельности. М., 1998. С. 38.

<4> Шейфер С.А., Яблоков В.А. Понятие судебной власти и ее функции // Проблемы судебно-правовой реформы в России: история и современность. Самара, 1999. С. 192.

<5> Судебная власть / Под ред. И.Л. Петрухина. М., 2003. С. 7.

По мнению ряда авторов, "судебную власть можно представить и рассматривать как некое место в системе социальной организации общества и органов государственной власти, где в случае необходимости и в пределах, установленных законом, на основании права может осуществляться разрешение правовых споров или конфликтов с целью обеспечения стабильности социальных отношений" <1>. Понимают под судебной властью и "особую разновидность государственной власти, осуществляемую через систему специально уполномоченных государственных органов - судов, реализуемую отдельными должностными лицами - судьями, действующими на профессиональной основе, для выполнения правоприменительных функций с использованием ими принуждения, имеющую специальные задачи и способы их обеспечения" <2>, а также "самостоятельную ветвь государственной власти, созданную для отправления правосудия и реализации иных функций исключительно конституционно учрежденными органами - судами, обладающими всей полнотой судебной компетенции, осуществляющими властные полномочия на основе закона с соблюдением установленных процессуальных форм" <3>.

<1> Воскобитова Л.А. Сущностные характеристики судебной власти. Ставрополь, 2003. С. 75.

<2> Вяткин М.Ф. Конституционно-правовое регулирование судебной власти в Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2004. С. 8.

<3> См.: Завражнов Е.В. Судебная власть в Российской Федерации: общетеоретические вопросы и проблемы реализации: Дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 2006. С. 6.

М.Н. Марченко полагает, что судебная власть есть публично-правовое явление, выступающее не только в традиционной для нее правоприменительной и тесно связанной с ней правотолковательной форме, но и в нормотворческой форме <1>. Другие ученые указывают, к примеру, на наличие взаимосвязи конституционного принципа народовластия и сущности судебной власти, понимая под последней предоставление специально уполномоченным органам - судам в лице судей, присяжных и арбитражных заседателей властных полномочий по осуществлению правосудия и других функций, реализуемых в целях защиты конституционного строя, политической и экономической системы, прав и законных интересов граждан, физических и юридических лиц <2>. В.И. Анишина считает, что судебная власть есть "особая власть, правовая природа которой такова, что она в различных правовых системах призвана осуществлять одну и ту же функцию - правосудия, защиты прав и свобод человека и гражданина, функцию контроля за тем, чтобы государство было ограничено правом в своих властных проявлениях" <3>. Некоторые исследователи высказывают мнение о том, что судебную власть следует характеризовать как часть государственной власти, проявляющуюся во властных полномочиях специализированных органов (судов), способных привести в действие аппарат государственного принуждения с помощью реализации установленных законом притязаний, в силу наличия определенного превосходства в знании закона и беспристрастности в умении его применять, основанную на единстве интересов отдельных социальных групп и общества в целом и предназначенную для защиты субъективных прав и интересов человека и гражданина <4>.

---

КонсультантПлюс: примечание.

Монография М.Н. Марченко "Судебное правотворчество и судебское право" включена в информационный банк согласно публикации - Проспект, 2011.

---

<1> Марченко М.Н. Судебное правотворчество и судебское право. М., 2007. С. 17.

<2> Селезнева Н.М. Статус суда в Российской Федерации: конституционно-правовые вопросы: Дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2004. С. 32.

<3> Анишина В.И. Принципы международного права и судебная власть в Российской Федерации // Международно-правовые стандарты в конституционном праве: Сб. науч. трудов. Ч. 1. М., 2006. С. 249.

<4> Красюкова (Рябцева) Е.В. Этнос судебной власти // Российский судья. 2007. N 8. С. 23.

В российской науке конституционного права наиболее распространены следующие подходы к определению судебной власти:

- судебную власть характеризуют как систему судов, состоящую из федеральных органов судебной власти (Конституционный Суд РФ, федеральные суды общей юрисдикции и федеральные арбитражные суды) и органов судебной власти субъектов РФ (конституционные (уставные) суды и мировые судьи),

которые различаются между собой предметной компетенцией и объемом судебной власти, кругом полномочий по отношению к отдельным подразделениям самой системы <1>;

<1> См., например: Клеандров М.И. Экономическое правосудие в России: прошлое, настоящее, будущее. М., 2006. С. 148; Дмитриев Ю.А., Черемных Г.Г. Судебная власть в механизме разделения властей и защите прав и свобод человека // Государство и право. 1997. N 8. С. 48.

- судебную власть определяют как принадлежащее судам, составляющим единую судебную систему государства, исключительное полномочие по разрешению возникающих в правовой сфере жизни общества социальных конфликтов с использованием установленной законом процедуры, реализуемой в формах конституционного, гражданского, уголовного, административного и арбитражного судопроизводства <1>;

<1> См., например: Шейфер С.А., Яблоков В.А. Указ. соч. С. 192.

- судебную власть определяют как самостоятельную и независимую ветвь государства, созданную для разрешения конфликтов между государством и гражданами, между гражданами, юридическими лицами; контроля за конституционностью законов; защиты прав граждан в их взаимоотношениях с органами исполнительной власти и должностными лицами; контроля за соблюдением прав граждан при расследовании преступлений и оперативно-розыскной деятельности; установления наиболее значимых юридических фактов и состояний <1>.

<1> См.: Судебная власть. С. 37.

Согласно Федеральному конституционному закону от 31 декабря 1996 г. N 1-ФКЗ "О судебной системе Российской Федерации" судебная власть в Российской Федерации принадлежит только судам в лице судей и привлекаемых в установленном законом порядке присяжных, народных и арбитражных заседателей <1>.

<1> Федеральный конституционный закон от 31 декабря 1996 г. N 1-ФКЗ "О судебной системе Российской Федерации" (ред. от 25 декабря 2012 г.) // Российская газета. 1997. 6 янв. N 3.

В качестве основных **задач** судебной власти в России провозглашены защита прав и свобод граждан, конституционного строя Российской Федерации, обеспечение соответствия актов законодательной и исполнительной власти Конституции РФ, соблюдение законности и справедливости при исполнении и применении законов, а также иных нормативных актов. Основываясь на анализе норм Конституции РФ 1993 г., Федеральных конституционных законов "О судебной системе Российской Федерации", "О судах общей юрисдикции" <1>, "О Конституционном Суде Российской Федерации" <2>, "Об арбитражных судах в Российской Федерации" <3>, "О военных судах Российской Федерации" <4>, Закона РФ "О статусе судей в Российской Федерации" <5> и других нормативных правовых актов, к полномочиям судебной власти можно отнести:

<1> Федеральный конституционный закон от 7 февраля 2011 г. N 1-ФКЗ "О судах общей юрисдикции в Российской Федерации" (ред. от 1 декабря 2012 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. N 7. Ст. 898.

<2> Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 г. N 1-ФКЗ "О Конституционном Суде Российской Федерации" (ред. от 25 декабря 2012 г.) // Российская газета. 1994. 23 июля. N 138, 139.

<3> Федеральный конституционный закон от 28 апреля 1995 г. N 1-ФКЗ "Об арбитражных судах в Российской Федерации" (ред. от 6 декабря 2011 г.) // Российская газета. 1995. 16 мая. N 93.

<4> Федеральный конституционный закон от 23 июня 1999 г. N 1-ФКЗ "О военных судах Российской Федерации" (ред. от 25 декабря 2012 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. N 26. Ст. 3170.

<5> Закон РФ от 26 июня 1992 г. N 3132-1 "О статусе судей в Российской Федерации" (ред. от 4 марта 2013 г.) // Российская юстиция. 1995. N 11.

- осуществление правосудия;
- конституционный контроль;
- осуществление судебного контроля за законностью и обоснованностью решений и действий (или бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления и должностных лиц;
- обеспечение исполнения приговоров и иных судебных актов;
- разрешение дел об административных правонарушениях, подведомственных судам;

- разъяснение действующего законодательства на основе изучения и обобщения судебной практики;
- законодательная инициатива;
- участие в формировании судейского корпуса и содействие органам судейского сообщества;
- обеспечение судебной деятельности <1>.

<1> См.: Комментарий законодательства о судебной власти в Российской Федерации / Под ред. В.П. Кашепова. М., 2000. С. 9 - 10.

Основной **функцией** судебной власти является осуществление правосудия. В юридической литературе правосудие определяется как вид государственной деятельности по рассмотрению и разрешению возникающих социальных конфликтов, связанных с действительным или предполагаемым нарушением норм права и принятием общеобязательных решений, подкрепленных государственным принуждением <1>. Наиболее удачной, как представляется, является формулировка, предложенная В.А. Ржевским и Н.М. Чепурновой; по их мнению, правосудие - это конституционно закрепленная особая форма деятельности государства в сфере осуществления судебной власти, выражающаяся в защите и охране судами общей и арбитражной юрисдикции нормального функционирования общественных отношений, складывающихся с участием граждан, предприятий и организаций <2>.

<1> См., например: Комментарий к Конституции Российской Федерации / Под ред. Ю.В. Кудрявцева. М., 1996. С. 482; Конституция Российской Федерации: Науч.-практ. комментарий / Под ред. Б.Н. Топорнина. М., 1997. С. 598; Бойков А.Д. Третья власть в России. Очерки о правосудии, законности и судебной реформе 1990 - 1996 гг. М., 1997. С. 83.

<2> См.: Ржевский В.А., Чепурнова Н.М. Указ. соч. С. 124.

Необходимо отметить, что в современной юридической литературе все чаще употребляется термин "судебная деятельность". Так, например, В.П. Кашепов, характеризуя мероприятия, направленные на повышение качества правосудия, пишет, что "непременным общим условием выполнения этой задачи является более полное законодательное обеспечение судебной деятельности" <1>. Это понятие, по мнению авторов учебника, охватывает (по сравнению с понятием "судебная власть") более широкую сферу общественных отношений, включающую в себя, к примеру, обеспечение деятельности судов и т.п. <2>.

<1> Кашепов В.П. Реализация конституционных положений об основах судебной власти // Журнал российского права. 2010. N 10. С. 25 - 36.

<2> См., например: Дегтярев С.Л. Судебная деятельность как источник гражданского процессуального и арбитражного процессуального права // Российский юридический журнал. 2012. N 3; Бессонова В.В., Макарова Н.С. Реализация принципа гласности гражданского процесса в условиях обеспечения прозрачности судебной деятельности // Арбитражный и гражданский процесс. 2012. N 7; Мизинцев Е.Н. О соотношении нотариальной и судебной деятельности // Российский судья. 2012. N 4; и др.

Конституция РФ, законодательство о судостроительстве, процессуальное законодательство страны детально закрепляют **сущность, содержание и принципы** реализации судебной деятельности. Так, например, Конституция РФ определяет ведущую роль правосудия в обеспечении прав и свобод граждан (ст. 18), наделяет граждан России правом участвовать в отправлении правосудия (ч. 5 ст. 32), запрещает использование доказательств, полученных с нарушением действующего законодательства, при осуществлении правосудия (ст. 50), обязывает государство обеспечить потерпевшим доступ к правосудию (ст. 52), ограничивает круг органов, правомочных осуществлять правосудие, только судом (ст. 118) и устанавливает исключительный порядок финансирования органов, осуществляющих правосудие, только из федерального бюджета (ст. 124).

Статья 11 Федерального конституционного закона "О судебной системе Российской Федерации" закрепляет возможность осуществления правосудия только лицами, наделенными в соответствии с Конституцией РФ и указанным Законом полномочиями судьи. Закон РФ "О статусе судей в Российской Федерации" указывает, что носителями судебной власти являются суды в лице судей и привлекаемых в установленных законом случаях к осуществлению правосудия представителей народа (ч. 1 ст. 1).

Анализируя основные положения законодательства Российской Федерации о судостроительстве, современная правовая наука выделяет основные черты правосудия, кардинально отличающие его от иных видов государственной деятельности:

- только суды правомочны и компетентны осуществлять правосудие в Российской Федерации;
- правосудие может осуществляться судами лишь законодательно закрепленными способами, а



именно рассмотрением в судебных заседаниях уголовных и гражданских дел;

- правосудие исполняется только в строго регламентированных процессуальных рамках (уголовного, гражданского и арбитражного процесса), с обязательным соблюдением основных демократических принципов и предоставлением сторонам, участвующим в судопроизводстве, возможностей для полноценной защиты своих прав и свобод.

При рассмотрении правосудия как одного из видов государственной деятельности и главного элемента содержания судебной власти очевидна необходимость глубокого и всестороннего анализа его основных **принципов**, под которыми ученые, как правило, понимают "закрепленные в Конституции Российской Федерации и других законах основные, исходные, руководящие нормативные положения общего характера, положенные в основу организации и функционирования системы органов судебной власти, выражающие демократическую сущность российского правосудия, образующие единую относительно обособленную систему, определяющую организацию и деятельность судебной власти по выполнению стоящих перед ней задач" <1>. В числе основополагающих принципов судебной власти, как правило, выделяют: обеспечение защиты конституционных прав и свобод граждан, равенства всех перед судом; недопустимость неправомерного и несанкционированного вмешательства в процесс отправления правосудия со стороны других органов и лиц; исключительно судебный пересмотр решений любого суда; гарантируемую государством независимость, беспристрастность и гласность судебных органов и т.д. <2>.

-----  
<1> См.: Вяткин М.Ф. Указ. соч. С. 10.

<2> См. подробнее: Анишина В.И. Принципы международного права и судебная власть в Российской Федерации // Международно-правовые стандарты в конституционном праве: Сб. науч. трудов. Ч. 1. С. 256.

Принципы правосудия отражают основные закономерности функционирования национального гражданского и уголовного судопроизводства. Развитость и эффективность конкретизации принципов правосудия в национальном законодательстве служат индикатором уровня демократизации общества и государства. Система тесно связанных между собой, обуславливающих действие друг друга принципов правосудия является тем фундаментом, на котором стоит законодательство о судостроительстве и судопроизводстве.

Немаловажное значение для правильного понимания и применения на практике принципов правосудия имеет их классификация. Российская правовая наука разделяет принципы правосудия на конституционные - закрепленные в Конституции и принципы, которые в Конституции не закреплены, но вытекают из законодательных положений (объективной истины, непрерывности, непосредственности, устности процесса). Кроме этого, деление принципов правосудия на принципы судостроительства и судопроизводства (уголовного и гражданского процессов) происходит по отраслевой принадлежности - в зависимости от того, в нормах какой отрасли права они закреплены и находят свое отражение. Однако идея построения систем судостроительства и судопроизводства на основе выделения самостоятельных принципов связана с рядом трудностей, так как указанные группы принципов настолько взаимосвязаны, что их раздельное существование не представляется возможным.

Таким образом, современная отечественная правовая наука выделяет следующие основные принципы, имеющие особое значение для осуществления правосудия:

- принцип осуществления правосудия только судом (ст. 118 Конституции РФ); за судами закреплено исключительное полномочие на разбирательство уголовных, гражданских и арбитражных дел и принятие по ним соответствующих решений;

- принцип обеспечения каждому права на судебную защиту (ст. ст. 46 и 47 Конституции РФ); каждому гарантируется судебная защита его прав и свобод. Никто не может быть лишен права на рассмотрение его дела в том суде и тем судьей, к подсудности которых оно отнесено законом. Этот принцип призван гарантировать право любого гражданина на судебную защиту и беспрепятственный доступ к правосудию. Указанный принцип основывается также на законодательном закреплении общих правил подсудности (полномочий суда на рассмотрение и разрешение определенных категорий дел) в Российской Федерации, исключении возможности произвольного выбора судьи или суда, закреплении надлежащего процессуального механизма передачи дела в другой суд либо другому судье;

- принцип презумпции невиновности (ст. 49 Конституции РФ); каждый человек должен считаться невиновным до того момента, пока вступившим в законную силу приговором суда не будет признано обратное;

- принцип обеспечения квалифицированной защиты подозреваемому, обвиняемому и подсудимому (ст. 45 Конституции РФ). Этот принцип закрепляет обязательность предоставления обвиняемому реальной возможности активно защищаться от предъявленного ему обвинения путем наделения его совокупностью процессуальных прав. Кроме того, данный принцип устанавливает круг лиц (ч. 2 ст. 48 Конституции РФ), которым гарантируется право на получение юридической помощи в осуществлении

защиты (задержанный, заключенный под стражу, обвиняемый в совершении преступления), ее качество (квалифицированная), условия предоставления (бесплатная в случаях, предусмотренных законом), начальный этап реализации в уголовном процессе (с момента задержания, заключения под стражу или предъявления обвинения);

- принцип состязательности и равноправия сторон в судебном процессе (ч. 3 ст. 123 Конституции РФ) означает такое построение судебного процесса, при котором участники судебного разбирательства, имеющие противоположные процессуальные интересы, имеют равные возможности по отстаиванию защищаемых ими прав и законных интересов перед судом. Функция же суда по разрешению дела отделена от функции обвинения в уголовном процессе (прокурор, потерпевший, гражданский истец) и защиты (подсудимый, его защитник, общественный защитник, гражданский истец). В гражданском судопроизводстве сторонами являются гражданский истец и его представитель и гражданский ответчик и его представитель.

Таким образом, конституционные принципы правосудия выступают в настоящее время как закрепленные в Конституции РФ ведущие правовые положения по организации и функционированию органов судебной власти. Они отражают демократический характер правосудия как одной из форм государственной деятельности.

## § 2. Система судов в Российской Федерации

Под системой в общефилософском смысле, как правило, понимается "объединение некоторого разнообразия в единое и четко расчлененное целое, элементы которого по отношению к целому и другим частям занимают соответствующие им места", либо "объективное единство закономерно связанных между собой предметов и явлений, единство которых обеспечивается путем установления существенных связей между ними" <1>. "Система" (греч.) буквально означает "целое, составленное из отдельных частей (элементов)"; "система" - порядок, определяемый правильным расположением частей и их взаимосвязями, план, порядок расположения частей целого, предначертанное устройство, ход чего-либо в последовательном, связанном порядке <2>. Характеризуют систему и как множественность элементов, находящихся в отношениях и связях друг с другом и образующих определенную целостность, единство, принятый порядок, распространяющийся на круг каких-либо явлений, каких-либо отношений, устройство, структуру, представляющие собой единство взаимосвязанные части <3>.

<1> См.: Большой энциклопедический словарь: философия, социология, религия, эзотеризм, политэкономия. Минск, 2002. С. 741; Вишняков В.Г. Система и структура федеральных органов исполнительной власти: теория и практика // Журнал российского права. 2006. N 8. С. 67 - 83.

<2> Даль В. Толковый словарь живого великорусского языка: В 4 т. Т. 4. М., 1994. С. 188.

<3> Словарь русского языка: В 4 т. Т. 4. М., 1985 - 1988. С. 99.

Судебную систему, как правило, определяют как совокупность судебных учреждений, которые различаются между собой предметной компетенцией и объемом судебной власти, кругом полномочий по отношению к отдельным подразделениям самой системы <1>. Также она может быть определена и как совокупность органов государственной власти, осуществляющих полномочия посредством отправления правосудия, но имеющих различную компетенцию, призванных прежде всего обеспечить каждому человеку защиту его прав и свобод <2>.

<1> См.: Кладий Е.В. Судебная власть в системе государственной власти Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002. С. 10.

<2> См.: Четян М.А. Правовые основы организации и деятельности мировой юстиции в современной России: историко-правовое исследование: Дис. ... канд. юрид. наук. Коломна, 2003. С. 10.

Применительно к судебной власти термин "система", по мнению некоторых исследователей, относится к числу наиболее употребляемых <1>, во-первых, потому, что реализация судебной власти в современных условиях должна носить упорядоченный, системный характер; во-вторых, потому, что носитель судебной власти - ее аппарат (суды, судьи в их совокупности) - представляет собой явление системное.

<1> См.: Колоколов Н.А. Судебная власть как общеправовой феномен. М., 2007. С. 121.

В Российской Федерации система судов структурирована следующим образом: в стране действуют федеральные суды, конституционные (уставные) суды и мировые судьи субъектов Федерации, составляющие судебную систему Российской Федерации (ч. 2 ст. 4 Федерального конституционного закона "О судебной системе Российской Федерации").

К **федеральным судам** действующее законодательство относит:

- Конституционный Суд РФ;
- федеральные суды общей юрисдикции - Верховный Суд РФ, верховные суды республик, краевые и областные суды, суды городов федерального значения, суды автономной области и автономных округов, районные суды, военные и специализированные суды, составляющие систему федеральных судов общей юрисдикции;
- федеральные арбитражные суды - федеральные арбитражные суды округов (кассационные суды), апелляционные арбитражные суды, арбитражные суды субъектов Федерации, составляющие систему федеральных арбитражных судов.

**Судами субъектов РФ** являются:

- конституционные (уставные) суды субъектов РФ;
- мировые судьи - судьи общей юрисдикции субъектов РФ.

Выделение судов субъектов РФ никоим образом не умаляет принцип единства судебной системы. Единство судебной системы Российской Федерации обеспечивается путем установления судебной системы Российской Федерации Конституцией РФ и Федеральным конституционным законом "О судебной системе Российской Федерации"; соблюдения всеми федеральными судами и мировыми судьями установленных федеральными законами правил судопроизводства; применения всеми судами Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов, общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации, а также конституций (уставов) и других законов субъектов Российской Федерации; признания обязательности исполнения на всей территории Российской Федерации судебных постановлений, вступивших в законную силу; законодательного закрепления единства статуса судей; финансирования федеральных судов и мировых судей из федерального бюджета (ст. 3 Федерального конституционного закона "О судебной системе Российской Федерации").

В юридической литературе также господствует мнение о том, что единство судебной системы - основополагающий элемент конституционных основ судебной системы <1>. По мнению ученых, разделяющих данную позицию, идея создания местной, самостоятельной судебной системы, отделенной от единой судебной системы, в таком огромном по территории многонациональном государстве, каковым является Российская Федерация, является неприемлемой <2>. Им обоснованно представляется, что территориальное раздробление суда лишает судебную власть основного признака - "общегосударственности", единства, превращает суды в механизм проведения своей воли местной властью; более того, "размежевание судебной системы содержит в себе сепаратистские тенденции и может явиться стимулятором развала федеративного государства" <3>. В этом плане большинство исследователей рассматривают совокупность судов Российской Федерации как "систему систем, где системы отдельных видов судов Российской Федерации являются подсистемами единой судебной системы России" <4>. Так, М.Ф. Косолапов полагает, что "вряд ли верно говорить о судебной системе субъектов Российской Федерации, поскольку существует единая федеральная судебная система. А вот о судебной власти в субъектах Российской Федерации говорить правомерно, так как на территории субъектов РФ действуют федеральные суды, а также органы, формируемые самими субъектами и выполняющие функции правосудия" <5>.

<1> См.: Тихомиров Ю.А. Конституционные основы судебной системы // Судебная власть в России: роль судебной практики. М., 2002. С. 7 - 8.

<2> Дорошков В.В. Мировой судья. Исторические, организационные и процессуальные аспекты деятельности. М., 2004. С. 105.

<3> См.: Чепурнова Н.М. Конституционные принципы судебной власти и проблемы формирования судебной системы в субъектах Российской Федерации. Ростов н/Д, 1999. С. 93. Кроме того, сторонники данной позиции апеллируют к конституционному принципу народовластия, предопределяющему, по их мнению, единство системы государственной власти. См., например: Чиркин В.Е. Федерализм: теория, институты, отношения (сравнительно-правовое исследование) / Отв. ред. Б.Н. Топорнин. М., 2001. С. 100 - 102.

<4> См.: Гошуляк В.В., Ховрина Л.Е., Геворкян Т.И. Конституционное правосудие в субъектах Российской Федерации. М., 2006. С. 72.

<5> Косолапов М.Ф. Судебная власть в конституционном строе России. Саратов, 2005. С. 145. См. также: Колюшин Е.И. Конституционное право России: Курс лекций. М., 2006. С. 395 - 396; Селезнева Н.М. Статус суда в Российской Федерации: конституционно-правовые вопросы: Дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2004. С. 22.

**Принцип единства судебной власти** означает такие ее организацию и деятельность, которые позволяют констатировать наличие в государстве "целостного, единого механизма, выполняющего общественную функцию правосудия... реализацию идей стабильности и определенности права как

социального регулятора в обществе" <1>. Как правило, исследователи не оспаривают тот факт, что наличие особенностей судебной системы Российской Федерации, состоящей из федеральных судов и судов субъектов РФ, вполне оправданно и соответствует Конституции РФ <2>. Однако многие из них справедливо считают, что в Российской Федерации не может быть создана "абсолютно децентрализованная, дуалистическая" судебная система с выделением федеральной судебной системы и самостоятельно формируемых субъектами РФ региональных судебных систем <3>.

<1> См.: Анишина В.И. Конституционные принципы судебной власти Российской Федерации: формирование, содержание и перспективы развития. М., 2006. С. 134, 141.

<2> См. подробнее: Жуйков В.М. Судебная реформа: проблемы доступа к правосудию. М., 2006.

<3> См.: Никитина А.В. Единство судебной системы Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. Хабаровск, 2006. С. 103.

Вместе с тем суды субъектов РФ должны не только "снижать нагрузку" на федеральные суды, но и обеспечивать качественно новый уровень взаимоотношений суда и жителей муниципальных образований в целях повышения авторитета и доверия к органам государственной судебной власти, реализацию конституционного принципа федерализма в вопросах судостроительства, создание условий для взаимодействия институтов гражданского общества и суда, доступность и правосудие <1>.

<1> См. подробнее: Павликов С.Г. Системы судов субъектов Российской Федерации: конституционно-правовое исследование: Дис. ... докт. юрид. наук. М., 2010; Он же. Системы судов субъектов федеративного государства. М., 2012.

Итак, судебная система - это составляющая единое целое совокупность всех действующих на территории России федеральных судов и судов субъектов Российской Федерации, объединенная общими целями и задачами, принципами организации и деятельности, имеющая иерархическое построение и призванная осуществлять судебную власть.

При разрешении вопроса о том, какой суд (как элемент этой системы) правомочен разрешить конкретный спор, истцу необходимо сделать выбор между Конституционным Судом РФ, судами общей юрисдикции (включая военные суды), арбитражными судами, конституционными (уставными) судами субъектов РФ. Каждый из перечисленных судов независим и самостоятельно реализует свою функцию по осуществлению правосудия. Ошибки в выборе полномочного суда, а также ошибки судов, связанные с принятием к своему производству дел, не отнесенных к их предметной компетенции, на практике приводят к нарушению ч. 1 ст. 47 Конституции РФ. Для урегулирования указанной проблемы законодатель использует институт подведомственности, функцией которого является разграничение предметной компетенции различных, в том числе судебных, органов.

### § 3. Конституционный Суд Российской Федерации и конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации

Конституционный Суд РФ занимает особое место в судебной системе Российской Федерации. Правовой основой его существования являются Конституция РФ (ст. 125) и Федеральный конституционный закон "О Конституционном Суде Российской Федерации".

Конституционный Суд РФ - судебный орган конституционного контроля, самостоятельно и независимо осуществляющий судебную власть посредством конституционного судопроизводства.

В целях защиты основ конституционного строя, основных прав и свобод человека и гражданина, обеспечения верховенства и прямого действия Конституции РФ на всей территории Российской Федерации Конституционный Суд РФ:

1) разрешает дела о соответствии Конституции РФ:

а) федеральных законов, нормативных актов Президента РФ, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства РФ;

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 РФ;
- 3) по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан проверяет конституционность закона, примененного в конкретном деле;
- 3.1) по запросам судов проверяет конституционность закона, подлежащего применению соответствующим судом в конкретном деле;
- 4) дает толкование Конституции РФ;
- 5) дает заключение о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения Президента РФ в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления;
- 6) выступает с законодательной инициативой по вопросам своего ведения;
- 7) осуществляет иные полномочия, предоставляемые ему Конституцией РФ, Федеративным договором и федеральными конституционными законами; может также пользоваться правами, предоставляемыми ему заключенными в соответствии со ст. 11 Конституции РФ договорами о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти ее субъектов, если эти права не противоречат его юридической природе и предназначению в качестве судебного органа конституционного контроля.

Конституционный Суд РФ решает исключительно вопросы права. Конституционный Суд РФ при осуществлении конституционного судопроизводства воздерживается от установления и исследования фактических обстоятельств во всех случаях, когда это входит в компетенцию других судов или иных органов.

По вопросам своей внутренней деятельности Конституционный Суд РФ принимает Регламент Конституционного Суда РФ.

Вся деятельность Конституционного Суда РФ нацелена на защиту основ конституционного строя, основных прав и свобод человека и гражданина, обеспечение верховенства и прямого действия Конституции РФ на всей территории Российской Федерации. Указанные цели достигаются посредством совершения совокупности действий (принятие определенных актов, их реализация и внедрение в жизнь) <1>.

-----  
<1> Соловьева Т.В. Постановления Верховного Суда РФ, Конституционного Суда РФ и Европейского суда по правам человека в сфере гражданского судопроизводства и порядок их реализации / Под ред. О.В. Исаенковой. М., 2011. С. 44.

Авторы учебника полагают возможным разделить мнение о том, что главное в деятельности Конституционного Суда РФ - это обеспечение единого конституционно-правового пространства в стране, отстаивание верховенства Конституции РФ <1>. Конституционный Суд РФ не рассматривает конкретные уголовные, гражданские, арбитражные, административные дела, не применяет правовые нормы к конкретным случаям, как иные суды. Он наделен функцией конституционного контроля - это особая функция судебной власти. "Природа и характер деятельности Конституционного Суда требуют, - отмечают исследователи, - от него исключительно правового подхода к принятию решений" <2>.

-----  
<1> Сафонов В.Е. Государственное единство и территориальная целостность в судебных решениях: международные и конституционно-правовые аспекты. М., 2008. С. 161 - 163.

<2> Белов С.А. Ценностное обоснование решений как проявление судебного активизма Конституционного Суда РФ // Сравнительное конституционное обозрение. 2012. N 2. С. 140 - 150.

Конституционный Суд РФ функционирует достаточно активно; так, только в 2009 - 2011 гг. в Конституционный Суд РФ поступило 57985 обращений; после исключения явно неподведомственных обращений Конституционным Судом РФ в итоге за эти годы было рассмотрено 5335 обращений <1>.

-----  
<1> Кокотов А.Н. Насущные вопросы регулирования деятельности Конституционного Суда РФ // Российский юридический журнал. 2012. N 2. С. 20 - 27.

Конституционный Суд РФ состоит из 19 судей, назначаемых Советом Федерации по представлению Президента РФ. Полномочия судьи Конституционного Суда РФ не ограничены определенным сроком. К кандидатам в судьи Конституционного Суда РФ применяется возрастной ценз: это должно быть лицо, достигшее к моменту назначения 40 лет, имеющее высшее юридическое образование и стаж работы по юридической специальности не менее 15 лет и обладающее признанной высокой квалификацией в области права.

В случае если решением Конституционного Суда РФ нормативный акт признан не

соответствующим Конституции РФ полностью или частично либо из решения Конституционного Суда РФ вытекает необходимость устранения пробела в правовом регулировании:

1) Правительство РФ не позднее трех месяцев после опубликования решения Конституционного Суда РФ вносит в Государственную Думу проект нового федерального конституционного закона, федерального закона или ряд взаимосвязанных проектов законов либо законопроект о внесении изменений и (или) дополнений в закон, признанный неконституционным в отдельной его части. Указанные законопроекты рассматриваются Государственной Думой во внеочередном порядке;

2) Президент РФ, Правительство РФ не позднее двух месяцев после опубликования решения Конституционного Суда РФ отменяют нормативный акт соответственно Президента РФ или Правительства РФ, принимают новый нормативный акт либо вносят изменения и (или) дополнения в нормативный акт, признанный неконституционным в отдельной его части;

3) законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ в течение шести месяцев после опубликования решения Конституционного Суда РФ вносит необходимые изменения в конституцию (устав) субъекта РФ, отменяет признанный неконституционным закон субъекта РФ, принимает новый закон субъекта РФ или ряд взаимосвязанных законов либо вносит изменения и (или) дополнения в закон российского региона, признанный неконституционным в отдельной его части. Высшее должностное лицо субъекта РФ (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти) вносит соответствующий законопроект в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ не позднее двух месяцев после опубликования решения Конституционного Суда РФ. Если по истечении шести месяцев после опубликования решения этого Суда законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ не будут приняты предусмотренные настоящим пунктом меры в связи с решением Конституционного Суда РФ, применяется механизм ответственности, предусмотренный федеральным законодательством;

4) высшее должностное лицо субъекта РФ (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти) не позднее двух месяцев после опубликования решения Конституционного Суда РФ отменяет признанный неконституционным нормативный акт, принимает новый нормативный акт либо вносит изменения и (или) дополнения в нормативный акт, признанный неконституционным в отдельной его части. Если по истечении двух месяцев после опубликования решения Конституционного Суда РФ высшим должностным лицом субъекта РФ (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти) не будут приняты предусмотренные настоящим пунктом меры в связи с решением Конституционного Суда РФ, применяется механизм ответственности, предусмотренный федеральным законодательством;

5) федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов РФ, заключившие признанные полностью или частично не соответствующими Конституции РФ договор между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ, договор между органами государственной власти субъектов РФ, не позднее двух месяцев после опубликования решения Конституционного Суда РФ вносят в соответствующий договор изменения и (или) дополнения или прекращают действие договора.

При осуществлении своей деятельности Конституционный Суд РФ опирается на принципы независимости судей, коллегиальности, гласности, состязательности и равноправия сторон, закрепленные в Федеральном конституционном законе "О Конституционном Суде Российской Федерации".

Конституционный Суд РФ не является вышестоящей судебной инстанцией по отношению к конституционным (уставным) судам субъектов РФ.

Согласно ст. 27 Федерального конституционного закона "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;

- для толкования конституции (устава) субъекта РФ.

Финансирование конституционного (уставного) суда субъекта РФ производится за счет средств бюджета соответствующего субъекта РФ. Конституционный (уставный) суд субъекта РФ рассматривает отнесенные к его компетенции вопросы в порядке, установленном законом российского региона. Решение конституционного (уставного) суда субъекта РФ, принятое в пределах его полномочий, не может быть пересмотрено иным судом.

В настоящее время примерно около трети всех российских регионов создали такие суды <1>. Авторы главы разделяют мнение о том, что "за 20-летнюю историю конституционное правосудие доказало свою востребованность как в сфере защиты прав граждан, так и в сфере укрепления российской государственности. Создание конституционной юстиции не только на уровне Федерации, но и в ее субъектах послужило необходимым условием существования правового государства, выступает средством для решения вопросов, связанных с формированием единого правового пространства,

гарантированием основных прав и свобод человека и гражданина" <2>.

<1> См., например: Конституционный закон Республики Чечня от 20 апреля 2006 г. N 2-ПКЗ "О Конституционном суде Чеченской Республики" // Акты конституционного правосудия субъектов Российской Федерации: Дайджест оперативной информации. N 7. М., 2006. С. 42 - 68; Закон Московской области от 26 сентября 2006 г. N 153/2006-ОЗ "Об Уставном суде Московской области" (вводится в действие Законом Московской области "О введении в действие Закона Московской области "Об Уставном суде Московской области" (ст. 112)) (ред. от 17 мая 2007 г.) // Ежедневные новости Подмосковья. 2006. N 185; Закон Самарской области от 1 декабря 2006 г. N 145-ГД "Об Уставном суде Самарской области" (ред. от 6 мая 2009 г.) // Волжская коммуна. 2006. N 230 (25783); и др.

<2> Пантелеев В.Ю. Повышение эффективности деятельности конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2012. N 1. С. 59 - 61. См. подробнее о статусе этих судов: Павликов С.Г. Статус конституционных (уставных) и мировых судов на современном этапе развития российского государства. М., 2007.

#### § 4. Федеральные суды общей юрисдикции

Согласно ст. 1 Федерального конституционного закона "О судах общей юрисдикции в Российской Федерации" к судам общей юрисдикции относятся:

- 1) Верховный Суд РФ;
- 2) верховные суды республик, краевые, областные суды, суды городов федерального значения, суд автономной области, суды автономных округов;
- 3) районные суды, городские суды, межрайонные суды (далее - районные суды);
- 4) военные суды;
- 5) специализированные суды, полномочия, порядок образования и деятельности которых устанавливаются федеральным конституционным законом.

К судам общей юрисдикции субъектов Российской Федерации относятся мировые судьи.

По существующим правилам гражданские дела, **подведомственные** судам общей юрисдикции, относятся к ведению судов определенного уровня судебной системы либо конкретного суда. В зависимости от характера гражданские дела рассматриваются по первой инстанции мировыми судьями, районными (городскими) судами, либо республиканскими (краевыми) и равными им судами (например, Московским городским судом), либо Верховным Судом РФ. Подсудность конкретных категорий гражданских дел судам определенного звена судебной системы называется **родовой**, т.е. определяемой характером дела и нормой закона. Так, например, правила территориальной **подсудности** направлены на распределение гражданских дел между судами одного уровня (звена) - между мировыми судьями, районными (городскими) судами, между республиканскими, краевыми и равными им судами, Верховным Судом РФ. При предъявлении иска физическим лицом суд определяется в соответствии с местом жительства ответчика, иски к организациям (юридическим лицам) предъявляются, как правило, по месту нахождения юридического лица (ст. 28 ГПК РФ) <1>.

<1> Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14 ноября 2002 г. N 138-ФЗ (ред. от 4 марта 2013 г.) // Парламентская газета. 2002. 20 нояб. N 220, 221.

Подсудность по выбору истца называется альтернативной подсудностью, поскольку закон предоставляет истцу возможность отступить от общего правила территориальной подсудности и выбрать из двух, а иногда и трех судов наиболее удобный для него суд. Она является разновидностью территориальной, но не родовой подсудности. Установление подсудности по выбору истца (альтернативной) объясняется рядом причин: а) необходимостью предоставления льготных условий для определенных групп населения (при предъявлении исков о взыскании алиментов, о взыскании за вред, причиненный здоровью, о восстановлении пенсионных, трудовых, жилищных прав и т.д.); б) проявлением принципа диспозитивности, когда стороны в договоре указывают место его исполнения и поэтому закон предоставляет возможность истцу предъявить иск по месту исполнения договора.

Исключительная подсудность - особая разновидность территориальной подсудности. Правила об исключительной подсудности не позволяют применять при возбуждении гражданских дел нормы о других видах территориальной подсудности - общей территориальной подсудности, альтернативной, договорной и подсудности по связи дел.

При договорной подсудности в соответствии с принципом диспозитивности гражданского процесса стороны вправе определить сами суд, которому подсудно дело. Однако они могут изменить только два вида территориальной подсудности - общую и альтернативную подсудность (ст. 32 ГПК РФ). Исключительная подсудность, как и родовая, не может определяться соглашением сторон.

Охарактеризуем теперь конституционно-правовой статус судов общей юрисдикции.

Верховный Суд РФ является высшим судебным органом в системе судов общей юрисдикции по всем подведомственным данной системе судам по гражданским, уголовным и административным делам, осуществляющим надзор за всеми судами общей юрисдикции и дающим разъяснения по вопросам судебной практики (ст. 126 Конституции РФ).

Верховный Суд РФ в пределах своей компетенции рассматривает дела в качестве суда первой, апелляционной, кассационной, надзорной инстанций и по новым или вновь открывшимся обстоятельствам в порядке, предусмотренном федеральными законами.

В соответствии с ч. 1 ст. 104 Конституции РФ Верховному Суду РФ принадлежит право законодательной инициативы по вопросам его ведения.

Верховный Суд РФ:

1) изучает, обобщает судебную практику и в целях обеспечения ее единства дает судам общей юрисдикции разъяснения по вопросам применения законодательства Российской Федерации;

2) разрешает в пределах своей компетенции вопросы, связанные с международными договорами Российской Федерации;

3) публикует судебные акты Верховного Суда РФ, а также решает вопросы обеспечения доступа к информации о деятельности Верховного Суда РФ в соответствии с федеральными законами;

4) осуществляет иные полномочия в соответствии с федеральными конституционными законами и федеральными законами.

Верховный Суд РФ действует в следующем составе:

1) Пленум Верховного Суда РФ;

2) Президиум Верховного Суда РФ;

3) Апелляционная коллегия Верховного Суда РФ;

4) Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда РФ;

5) Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда РФ;

6) Судебная коллегия по уголовным делам Верховного Суда РФ;

7) Военная коллегия Верховного Суда РФ.

В Верховном Суде РФ действуют общее собрание судей Верховного Суда РФ и Совет судей Верховного Суда РФ, полномочия, порядок формирования и деятельности которых регулируются положением о них, принимаемым общим собранием судей Верховного Суда РФ. При Верховном Суде РФ в качестве совещательного органа образуется Научно-консультативный совет, состав которого утверждается Пленумом Верховного Суда РФ по представлению Председателя Верховного Суда РФ.

Верховный суд республики, краевой, областной суд, суд города федерального значения, суд автономной области, суд автономного округа являются федеральными судами общей юрисдикции, действующими в пределах территории соответствующего субъекта РФ, и непосредственно вышестоящими судебными инстанциями по отношению к районным судам, действующим на территории соответствующего субъекта РФ.

Верховный суд республики, краевой, областной суд, суд города федерального значения, суд автономной области, суд автономного округа действуют в составе:

1) президиума суда;

2) судебной коллегии по гражданским делам;

3) судебной коллегии по уголовным делам.

В целях приближения правосудия к месту нахождения или месту жительства лиц, участвующих в деле, находящихся или проживающих в отдаленных местностях, федеральным законом в составе верховного суда республики, краевого, областного суда, суда города федерального значения, суда автономной области, суда автономного округа может быть образовано постоянное судебное присутствие, расположенное вне места постоянного пребывания суда. Постоянное судебное присутствие верховного суда республики, краевого, областного суда, суда города федерального значения, суда автономной области, суда автономного округа является обособленным подразделением суда и осуществляет его полномочия.

Районный суд создается федеральным законом в судебном районе, территория которого охватывает территорию одного района, города или иной соответствующей им административно-территориальной единицы субъекта РФ.

Районный суд может быть создан также в судебном районе, территория которого охватывает имеющие общие (смежные) границы территории нескольких районов или иных соответствующих им административно-территориальных единиц субъекта РФ.

Районный суд формируется в составе председателя районного суда, его заместителя (заместителей) и судей районного суда, назначаемых на должность в количестве, достаточном для обеспечения права граждан, проживающих на территории судебного района, на доступность правосудия и определяемом Судебным департаментом при Верховном Суде РФ по согласованию с председателем верховного суда республики, краевого, областного суда, суда города федерального значения, суда автономной области, суда автономного округа в пределах общей численности судей всех федеральных



судов общей юрисдикции, установленной федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период.

В целях приближения правосудия к месту нахождения или месту жительства лиц, участвующих в деле, находящихся или проживающих в отдаленных местностях, федеральным законом в составе районного суда может быть образовано постоянное судебное присутствие, расположенное вне места постоянного пребывания суда. Постоянное судебное присутствие районного суда является обособленным подразделением суда и осуществляет его полномочия.

Районный суд рассматривает все уголовные, гражданские и административные дела в качестве суда первой инстанции, за исключением дел, отнесенных федеральными законами к подсудности других судов.

Районный суд правомочен в ходе досудебного производства рассматривать жалобы на действия (бездействие) и решения прокурора, следователя, органа дознания и дознавателя.

Районному суду подсудны уголовные дела о всех преступлениях, за исключением уголовных дел, подсудных другим судам общей юрисдикции (например, это убийство в состоянии аффекта, убийство, изнасилование (кроме квалифицированных составов), злоупотребление полномочиями и т.д.).

Гражданские дела, подведомственные судам, рассматриваются районным судом в качестве суда первой инстанции (кроме подсудных мировым судьям, специализированным и военным, республиканским, краевым и равным им судам, Верховному Суду РФ).

В частности, это дела:

- о расторжении брака, если между супругами имеет место спор о детях;
- о разделе между супругами совместно нажитого имущества при цене иска, превышающей 50 тысяч рублей;
- об оспаривании отцовства (материнства), об установлении отцовства, о лишении родительских прав, об ограничении родительских прав, об усыновлении (удочерении) ребенка, другие дела по спорам о детях и дела о признании брака недействительным;
- о наследовании имущества и дела, возникающие из отношений по созданию и использованию результатов интеллектуальной деятельности, при цене иска, превышающей 50 тысяч рублей;
- об установлении фактов, имеющих юридическое значение, и т.п.

Военные суды РФ являются федеральными судами общей юрисдикции, входят в судебную систему Российской Федерации, осуществляют судебную власть в Вооруженных Силах РФ, других войсках, воинских формированиях и органах, в которых федеральным законом предусмотрена военная служба (далее также - органы), и иные полномочия в соответствии с федеральными конституционными законами и федеральными законами (ст. 1 Федерального конституционного закона "О военных судах").

Военные суды создаются по территориальному принципу по месту дислокации воинских частей и учреждений Вооруженных Сил РФ, других войск, воинских формирований и органов. Военные суды располагаются в открытых для свободного доступа местах.

Мировые судьи в Российской Федерации являются судьями общей юрисдикции субъектов РФ и входят в единую судебную систему Российской Федерации (ст. 1 Федерального закона "О мировых судьях в Российской Федерации") <1>.

-----  
<1> Федеральный закон от 17 декабря 1998 г. N 188-ФЗ "О мировых судьях в Российской Федерации" (ред. от 4 марта 2013 г.) // Российская газета. 1998. 22 дек. N 242.

Полномочия, порядок деятельности мировых судей и порядок создания должностей мировых судей устанавливаются Конституцией РФ, Федеральным конституционным законом "О судебной системе Российской Федерации", иными федеральными конституционными законами, Федеральным законом "О мировых судьях в Российской Федерации" и другими федеральными законами, а порядок назначения (избрания) и деятельности мировых судей устанавливается также законами субъектов РФ.

Мировые судьи осуществляют правосудие именем Российской Федерации. Порядок осуществления правосудия мировыми судьями устанавливается федеральным законом. Вступившие в силу постановления мировых судей, а также их законные распоряжения, требования, поручения, вызовы и другие обращения являются обязательными для всех без исключения федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, общественных объединений, должностных лиц, других физических и юридических лиц и подлежат неукоснительному исполнению на всей территории Российской Федерации.

Мировой судья рассматривает в первой инстанции:

- 1) уголовные дела о преступлениях, за совершение которых максимальное наказание не превышает трех лет лишения свободы, подсудные ему в соответствии с ч. 1 ст. 31 УПК РФ;
- 2) дела о выдаче судебного приказа;
- 3) дела о расторжении брака, если между супругами отсутствует спор о детях;
- 4) дела о разделе между супругами совместно нажитого имущества при цене иска, не

превышающей 50 тысяч рублей;

5) иные возникающие из семейно-правовых отношений дела, за исключением дел об оспаривании отцовства (материнства), об установлении отцовства, о лишении родительских прав, об ограничении родительских прав, об усыновлении (удочерении) ребенка, других дел по спорам о детях и дел о признании брака недействительным;

6) дела по имущественным спорам, за исключением дел о наследовании имущества и дел, возникающих из отношений по созданию и использованию результатов интеллектуальной деятельности, при цене иска, не превышающей 50 тысяч рублей;

7) дела об определении порядка пользования имуществом;

8) дела об административных правонарушениях, отнесенные к компетенции мирового судьи Кодексом РФ об административных правонарушениях и законами субъектов РФ.

Мировой судья единолично рассматривает дела, отнесенные к его компетенции настоящим Федеральным законом.

Деятельность мировых судей осуществляется в пределах судебного района на судебных участках. Общее число мировых судей и количество судебных участков субъекта РФ определяются федеральным законом по законодательной инициативе соответствующего субъекта РФ, согласованной с Верховным Судом РФ, или по инициативе Верховного Суда РФ, согласованной с соответствующим субъектом РФ.

Судебные участки и должности мировых судей создаются и упраздняются законами субъектов РФ из расчета численности населения на одном участке от 15 до 23 тысяч человек. В административно-территориальных образованиях с численностью населения менее 15 тысяч человек создается один судебный участок.

Председатель районного суда в целях обеспечения равномерности нагрузки на мировых судей в случае, если нагрузка на мирового судью превышает среднюю нагрузку на мирового судью по судебному району, вправе мотивированным распоряжением передать часть уголовных, гражданских дел, дел об административных правонарушениях и исковых заявлений, поступивших к мировому судье одного судебного участка, мировому судье другого судебного участка того же судебного района.

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.

Мировой судья назначается (избирается) на должность на срок, установленный законом соответствующего субъекта РФ, но не более чем на пять лет. По истечении указанного срока лицо, занимавшее должность мирового судьи, вправе снова выдвинуть свою кандидатуру для назначения (избрания) на данную должность.

При повторном и последующих назначениях (избраниях) на должность мирового судьи мировой судья назначается (избирается) на срок, устанавливаемый законом соответствующего субъекта РФ, но не менее чем на пять лет. В случае если в течение указанного срока мировой судья достигнет предельного возраста пребывания в должности судьи, он назначается (избирается) на должность мирового судьи на срок до достижения им предельного возраста пребывания в должности мирового судьи.

## § 5. Федеральные арбитражные суды

Арбитражные суды являются составной частью единой судебной системы Российской Федерации. Основными задачами арбитражных судов в Российской Федерации при рассмотрении подведомственных им споров являются:

- защита нарушенных или оспариваемых прав и законных интересов предприятий, учреждений, организаций и граждан в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности;
- содействие укреплению законности и предупреждению правонарушений в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности (ст. 5 Федерального конституционного закона "Об арбитражных судах в Российской Федерации").

До внесения конституционных поправок об объединении Верховного и Высшего Арбитражного Суда РФ в систему арбитражных судов в Российской Федерации входили:

- 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 (далее - арбитражные суды субъектов РФ);
- специализированные арбитражные суды (в настоящее время создан суд по интеллектуальным правам) <1>.

---

<1> Федеральный конституционный закон от 6 декабря 2011 г. N 4-ФКЗ "О внесении изменений в

Федеральный конституционный закон "О судебной системе Российской Федерации" и Федеральный конституционный закон "Об арбитражных судах в Российской Федерации" в связи с созданием в системе арбитражных судов Суда по интеллектуальным правам" // Российская газета. 2011. 9 дек. N 278.

27 ноября 2013 г. принят Закон РФ о поправке к Конституции РФ "О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации" <1>, которым предусматривается объединение Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ. Законом предусмотрена новая редакция ст. 126 Конституции РФ, в соответствии с которой Верховный Суд РФ определяется как высший судебный орган по гражданским делам, разрешению экономических споров, уголовным, административным и иным делам, подсудным судам, образованным в соответствии с федеральным конституционным законом. Верховный Суд РФ также уполномочен осуществлять в предусмотренных федеральным законом процессуальных формах судебный надзор за деятельностью этих судов и давать разъяснения по вопросам судебной практики.

-----  
<1> Российская газета. 2013. 4 дек. Федеральный выпуск N 6249.

Закон РФ о поправке к Конституции РФ "О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации" не предусматривает ликвидации системы арбитражных судов, которые продолжают функционировать в качестве самостоятельной подсистемы.

Арбитражные суды разрешают экономические споры и рассматривают иные дела с участием организаций, являющихся юридическими лицами, граждан, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица и имеющих статус индивидуального предпринимателя, приобретенный в установленном законом порядке. Согласно ст. 29 АПК РФ <1> арбитражные суды рассматривают в порядке административного судопроизводства возникающие из административных и иных публичных правоотношений экономические споры и иные дела, связанные с осуществлением организациями и гражданами предпринимательской и иной экономической деятельности:

-----  
<1> Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24 июля 2002 г. N 95-ФЗ (ред. от 30 декабря 2012 г.) // Парламентская газета. 2002. 27 июля. N 140, 141.

1) об оспаривании нормативных правовых актов, затрагивающих права и законные интересы заявителя в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности;

2) об оспаривании затрагивающих права и законные интересы заявителя в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности ненормативных правовых актов, решений и действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов, организаций, наделенных федеральным законом отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностных лиц;

3) об административных правонарушениях, если федеральным законом их рассмотрение отнесено к компетенции арбитражного суда (например, это такие составы административных правонарушений, как нарушение порядка распоряжения объектом нежилого фонда, находящимся в федеральной собственности, и использования указанного объекта; невыполнение требований о представлении образцов продукции, документов или сведений, необходимых для осуществления государственного контроля (надзора) в сфере технического регулирования и др.) <1>;

-----  
<1> Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. N 195-ФЗ (ред. от 23 февраля 2013 г.) // Парламентская газета. 2002. 5 янв. N 2 - 5.

4) о взыскании с организаций и граждан, осуществляющих предпринимательскую и иную экономическую деятельность, обязательных платежей, санкций, если федеральным законом не предусмотрен иной порядок их взыскания;

5) другие дела, возникающие из административных и иных публичных правоотношений, если федеральным законом их рассмотрение отнесено к компетенции арбитражного суда.

Арбитражный процессуальный кодекс РФ устанавливает специальную подведомственность дел арбитражным судам (о несостоятельности (банкротстве); по корпоративным спорам; по спорам об отказе в государственной регистрации, уклонении от государственной регистрации юридических лиц, индивидуальных предпринимателей; о защите деловой репутации в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности и других категорий дел).

Высший Арбитражный Суд РФ до вступления в силу Закона РФ о поправке к Конституции РФ "О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации" являлся высшим судебным органом по разрешению экономических споров и иных дел, рассматриваемых арбитражными

судами, осуществлял в предусмотренных федеральным законом процессуальных формах судебный надзор за их деятельностью и давал разъяснения по вопросам судебной практики. После вступления в силу указанного Закона эти полномочия Высшего Арбитражного Суда переданы Верховному Суду РФ.

На территориях субъектов РФ в соответствии с федеральным законом создаются арбитражные суды. В арбитражном суде субъекта РФ действует президиум. В арбитражном суде могут быть образованы судебные коллегии по рассмотрению споров, возникающих из гражданских и иных правоотношений, и по рассмотрению споров, возникающих из административных правоотношений.

Арбитражный суд субъекта РФ:

- 1) рассматривает в первой инстанции дела, отнесенные к его компетенции;
- 2) пересматривает по вновь открывшимся обстоятельствам принятые им и вступившие в законную силу судебные акты;
- 3) обращается в Конституционный Суд РФ с запросом о проверке конституционности закона, примененного или подлежащего применению в деле, рассматриваемом им в любой инстанции;
- 4) изучает и обобщает судебную практику;
- 5) подготавливает предложения по совершенствованию законов и иных нормативных правовых актов;
- 6) анализирует судебную статистику.

В целях приближения правосудия к месту нахождения или месту жительства участвующих в деле лиц, находящихся или проживающих в отдаленных местностях, а также с учетом количества дел, рассматриваемых арбитражными судами субъектов РФ в отдельных местностях, в составе арбитражных судов субъектов РФ могут быть образованы постоянные судебные присутствия, расположенные вне места постоянного пребывания этих судов.

Новым специализированным арбитражным судом, рассматривающим в пределах своей компетенции в качестве суда первой и кассационной инстанций дела по спорам, связанным с защитой интеллектуальных прав, является Суд по интеллектуальным правам.

Суд по интеллектуальным правам:

- 1) обращается в Конституционный Суд РФ с запросом о проверке конституционности закона, примененного или подлежащего применению в рассматриваемом им деле;
- 2) изучает и обобщает судебную практику;
- 3) подготавливает предложения по совершенствованию законов и иных нормативных правовых актов;
- 4) анализирует судебную статистику.

## Выводы

Итак, судебная власть представляет собой принадлежащее особым государственным органам (судам) полномочие по разрешению споров правового характера между субъектами права и иных правовых дел, осуществляемое в особых процессуальных формах, в результате которого принимается акт применения права, содержащий обязательное государственное веление и являющийся юридическим фактом.

Основными задачами судебной власти в России являются защита прав и свобод граждан, конституционного строя Российской Федерации, обеспечение соответствия актов законодательной и исполнительной власти Конституции РФ, обеспечение соблюдения законности и справедливости при исполнении и применении законов, а также иных нормативных актов.

К полномочиям судебной власти относятся: осуществление правосудия; конституционный контроль; осуществление судебного контроля за законностью и обоснованностью решений и действий (или бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления и должностных лиц; обеспечение исполнения приговоров и иных судебных актов; разъяснение действующего законодательства на основе изучения и обобщения судебной практики; законодательная инициатива; участие в формировании судейского корпуса и содействие органам судейского сообщества; обеспечение судебной деятельности.

Правосудие представляет собой конституционно закрепленную особую форму деятельности государства в сфере осуществления судебной власти, выражающуюся в защите и охране судами нормального функционирования общественных отношений. Конституция РФ закрепляет следующие принципы правосудия: законность правосудия; осуществление правосудия только судом; гарантированность права на судебную защиту; презумпция невиновности; обеспечение квалифицированной защиты подозреваемому, обвиняемому и подсудимому; состязательность и равноправие сторон в судебном процессе.

Судебная система - это составляющая единое целое совокупность всех законно действующих на территории России федеральных судов и судов субъектов РФ, объединенная общими целями и задачами, принципами организации и деятельности, имеющая иерархическое построение и призванная

осуществлять судебную власть. Она включает в себя: Конституционный Суд РФ; федеральные суды общей юрисдикции - Верховный Суд РФ, верховные суды республик, краевые и областные суды, суды городов федерального значения, суды автономной области и автономных округов, районные суды, военные и специализированные суды, составляющие систему федеральных судов общей юрисдикции; федеральные арбитражные суды, а также суды субъектов РФ - конституционные (уставные) суды и мировых судей.

Для регулирования проблемы выбора суда, правомочного решить спор о праве, существует институт подведомственности, функцией которого является разграничение предметной компетенции различных, в том числе судебных, органов.

Конституционный Суд РФ является судебным органом конституционного контроля. Он осуществляет свои полномочия в целях защиты основ конституционного строя, основных прав и свобод человека и гражданина, обеспечения верховенства и прямого действия Конституции РФ на всей территории Российской Федерации. Решение Конституционного Суда РФ окончательно, не подлежит обжалованию и вступает в силу немедленно после его провозглашения. Оно действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами. Акты или их отдельные положения, признанные неконституционными, утрачивают силу; признанные не соответствующими Конституции РФ не вступившие в силу международные договоры не подлежат введению в действие и применению. Решения судов и иных органов, основанные на актах, признанных неконституционными, не подлежат исполнению и должны быть пересмотрены в установленных федеральным законом случаях.

К ведению судов общей юрисдикции относится рассмотрение следующих категорий дел: исковые дела с участием граждан, организаций, органов государственной власти, органов местного самоуправления о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов, по спорам, возникающим из гражданских, семейных, трудовых, жилищных, земельных, экологических и иных правоотношений; дела о выдаче судебного приказа; дела, возникающие из публичных правоотношений (по заявлениям граждан, организаций, прокурора об оспаривании нормативных правовых актов, по заявлениям об оспаривании решений и действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих, по заявлениям о защите избирательных прав или права на участие в референдуме граждан Российской Федерации); дела особого производства (об установлении фактов, имеющих юридическое значение, об усыновлении (удочерении) ребенка, о признании гражданина безвестно отсутствующим или об объявлении гражданина умершим, об ограничении дееспособности гражданина, о признании гражданина недееспособным и т.п.); дела об оспаривании решений третейских судов и о выдаче исполнительных листов на принудительное исполнение решений третейских судов; дела о признании и приведении в исполнение решений иностранных судов и иностранных арбитражных решений и др.

Только суд общей юрисдикции правомочен признать лицо виновным в совершении уголовного преступления и назначить ему наказание; применить принудительные меры медицинского характера или принудительные меры воспитательного воздействия; решить вопрос об избрании меры пресечения в виде заключения под стражу, домашнего ареста, о продлении срока содержания под стражей; разрешить проведение осмотра жилища при отсутствии согласия проживающих в нем лиц, обыска и (или) выемки в жилище, наложить арест на корреспонденцию, на имущество, включая денежные средства, временно отстранить обвиняемого от должности, разрешить контроль и запись телефонных и иных переговоров и т.п.

Арбитражные суды осуществляют правосудие путем разрешения споров экономического характера, вытекающих из гражданских, административных и иных правоотношений. Арбитражные суды рассматривают в порядке искового производства возникающие из гражданских правоотношений экономические споры и другие дела, связанные с осуществлением предпринимательской и иной экономической деятельности юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями. К исключительному ведению арбитражных судов отнесено рассмотрение: исков о несостоятельности (банкротстве); споров о создании, реорганизации и ликвидации организаций; споров между акционером и акционерным обществом, участниками иных хозяйственных товариществ и обществ, вытекающих из деятельности хозяйственных товариществ и обществ (за исключением трудовых споров); исков о защите деловой репутации в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности. Арбитражные суды рассматривают в порядке административного судопроизводства возникающие из административных и иных публичных правоотношений экономические споры и иные дела, связанные с осуществлением организациями и гражданами предпринимательской и иной экономической деятельности, в том числе: об оспаривании правовых актов, затрагивающих права и законные интересы заявителя в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности; об административных правонарушениях; о взыскании с организаций и граждан, осуществляющих предпринимательскую и иную экономическую деятельность, обязательных платежей, санкций.

Со вступлением в силу Закона РФ о поправке к Конституции Российской Федерации "О Верховном

Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации" произошло объединение Верховного Суда и Высшего Арбитражного Суда РФ. В соответствии со ст. 126 Конституции Верховный Суд РФ является высшим судебным органом по гражданским делам, разрешению экономических споров, уголовным, административным и иным делам, подсудным судам, образованным в соответствии с федеральным конституционным законом.

Кроме того, с принятием Федерального конституционного закона от 6 декабря 2011 г. N 4-ФКЗ "О внесении изменений в Федеральный конституционный закон "О судебной системе Российской Федерации" и Федеральный конституционный закон "Об арбитражных судах в Российской Федерации" в связи с созданием в системе арбитражных судов Суда по интеллектуальным правам" претерпела серьезные изменения структура арбитражных судов <1>. В составе арбитражных судов появился Суд по интеллектуальным правам. Этот суд является специализированным арбитражным судом, рассматривающим в пределах своей компетенции в качестве суда первой и кассационной инстанций дела по спорам, связанным с защитой интеллектуальных прав.

-----  
<1> Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. N 50. Ст. 7334.

К подведомственности Суда по интеллектуальным правам отнесены:

- дела об оспаривании нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, затрагивающих права и законные интересы заявителя в области правовой охраны результатов интеллектуальной деятельности и средств индивидуализации;

- дела по спорам о предоставлении или прекращении правовой охраны результатов интеллектуальной деятельности и приравненных к ним средств индивидуализации юридических лиц, товаров, работ, услуг и предприятий (за исключением объектов авторских и смежных прав, топологий интегральных микросхем).

Численность Суда по интеллектуальным правам - 30 судей. Председатель, заместители председателя и судьи Суда по интеллектуальным правам назначаются на должность при соблюдении требований и в порядке, которые установлены для председателя, заместителей председателя и судей федеральных арбитражных судов округов.

В судебную систему Российской Федерации также входят суды субъектов РФ: конституционные (уставные) суды субъектов Федерации как органы, осуществляющие судебную защиту их конституций (уставов); мировые судьи, являющиеся судьями общей юрисдикции.

#### Контрольные вопросы

1. Какую роль имеет судебная власть для развития правового государства? Как Вы понимаете термины "судебная" власть", "судебная деятельность", "правосудие"?
2. Охарактеризуйте отечественную судебную систему как судебную систему современного федеративного государства. Из каких основных элементов она состоит?
3. Каковы полномочия судебной власти?
4. Назовите функции правосудия.
5. Перечислите принципы правосудия.
6. Каковы место и роль Конституционного Суда РФ в судебной системе Российской Федерации?
7. Какие суды Российской Федерации относятся к судам общей юрисдикции? Какова их компетенция? По каким принципам распределяются дела между этими судами?
8. Охарактеризуйте конституционно-правовой статус Верховного Суда РФ.
9. Что такое органы судейского сообщества? Каковы их виды и полномочия?
10. Назовите отличительные признаки арбитражных судов Российской Федерации.
11. Охарактеризуйте состав и структуру арбитражных судов.
12. Какие специализированные арбитражные суды Вы знаете?
13. В чем заключается специфичность статуса конституционных (уставных) судов и мировых судей субъектов РФ?

#### Литература

1. Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г.
2. Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 27 ноября 2013 г. "О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации" // Российская газета. 2013. 4 дек. Федеральный выпуск N 6249.
3. Федеральный конституционный закон от 31 декабря 1996 г. N 1-ФКЗ "О судебной системе Российской Федерации" (ред. от 25 декабря 2012 г.) // Российская газета. 1997. 6 янв. N 3.
4. Федеральный конституционный закон от 6 декабря 2011 г. N 4-ФКЗ "О внесении изменений в

Федеральный конституционный закон "О судебной системе Российской Федерации" и Федеральный конституционный закон "Об арбитражных судах в Российской Федерации" в связи с созданием в системе арбитражных судов Суда по интеллектуальным правам" // Российская газета. 2011. 9 дек. N 278.

5. Федеральный конституционный закон от 7 февраля 2011 г. N 1-ФКЗ "О судах общей юрисдикции в Российской Федерации" (ред. от 1 декабря 2012 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. N 7. Ст. 898.

6. Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 г. N 1-ФКЗ "О Конституционном Суде Российской Федерации" (ред. от 25 декабря 2012 г.) // Российская газета. 1994. 23 июля. N 138, 139.

7. Федеральный конституционный закон от 28 апреля 1995 г. N 1-ФКЗ "Об арбитражных судах в Российской Федерации" (ред. от 6 декабря 2011 г.) // Российская газета. 1995. 16 мая. N 93.

8. Федеральный конституционный закон от 23 июня 1999 г. N 1-ФКЗ "О военных судах Российской Федерации" (ред. от 25 декабря 2012 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. N 26. Ст. 3170.

9. Закон Российской Федерации от 26 июня 1992 г. N 3132-1 "О статусе судей в Российской Федерации" (ред. от 4 марта 2013 г.) // Российская юстиция. 1995. N 11.

10. Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14 ноября 2002 г. N 138-ФЗ (ред. от 4 марта 2013 г.) // Парламентская газета. 2002. 20 нояб. N 220, 221.

11. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18 декабря 2001 г. N 174-ФЗ (ред. от 4 марта 2013 г.) // Парламентская газета. 2001. 22 дек. N 241, 242.

12. Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24 июля 2002 г. N 95-ФЗ (ред. от 30 декабря 2012 г.) // Парламентская газета. 2002. 27 июля. N 140 - 141.

13. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. N 195-ФЗ (ред. от 23 февраля 2013 г.) // Парламентская газета. 2002. 5 янв. N 2 - 5.

14. Федеральный закон от 17 декабря 1998 г. N 188-ФЗ "О мировых судьях в Российской Федерации" (ред. от 4 марта 2013 г.) // Российская газета. 1998. 22 дек. N 242.

15. Анишина В.И. Конституционные принципы судебной власти Российской Федерации: формирование, содержание и перспективы развития. М., 2006.

16. Колоколов Н.А. Судебная власть как общеправовой феномен. М., 2007.

17. Колюшин Е.И. Конституционное право России: Курс лекций. М., 2006.

18. Косолапов М.Ф. Судебная власть в конституционном строе России. Саратов, 2005.

19. Павликов С.Г. Системы судов субъектов федеративного государства. М., 2012.

20. Судебная власть / Под ред. И.Л. Петрухина. М., 2003.

## **Глава X. ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ПРАВО И ИЗБИРАТЕЛЬНЫЙ ПРОЦЕСС В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

### **§ 1. Всеобщие выборы и референдум - конституционные институты народовластия**

Носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации (п. 1 ст. 3 Конституции РФ) является ее многонациональный народ. Народ осуществляет свою власть (п. 2 ст. 3 Конституции РФ) непосредственно, а также через органы государственной власти и местного самоуправления. Высшим непосредственным выражением власти народа (п. 3 ст. 3 Конституции РФ) являются референдум и свободные выборы.

Выборы являются наиболее востребованной формой волеизъявления народа. Референдум не является приоритетной формой народовластия, именно государство устанавливает пределы использования института референдума в политической жизни. "...В действительности возможности принятия гражданами публично-властных решений на референдуме всегда ограничены. Они определяются совокупностью норм конституционного права, устанавливающих гарантии права граждан на участие в референдуме. Совокупность этих норм права составляет институт референдума" <1>.

-----  
<1> Руденко В.Н. Прямая демократия: модели правления, конституционно-правовые институты. Екатеринбург, 2003. С. 126.

Законодатель в Федеральном конституционном законе от 28 июня 2004 г. N 5-ФКЗ "О референдуме Российской Федерации" <1> (ст. 1) установил, что референдум Российской Федерации - **всенародное голосование граждан Российской Федерации, обладающих правом на участие в референдуме, по вопросам государственного значения**. В мировой политико-правовой практике понятиями, близкими к "референдуму", считаются "плебисцит", "всенародный опрос", "всенародное обсуждение". Все эти понятия связаны с выявлением воли избирателей, но методы и результаты такого выявления неодинаковы и различаются по государственно-правовым формам их реализации. В конституционном

праве понятие "плебисцит" отлично от понятия "референдум". **Плебисцит** (лат. **plebiscitum**, от лат. **plebs** - плебс (простой народ) и лат. **scitum** - решение, постановление) - опрос граждан, как правило, с целью определения судьбы соответствующей территории или других вопросов локального характера. **Референдум** (от лат. **referendum** - то, что должно быть сообщено) - голосование избирателей, посредством которого принимается решение государственного или самоуправленческого характера, имеющее общегосударственное или местное значение. Это решение имеет силу закона, а иногда и большую силу, чем обычный закон парламента (считается, что решение, принятое путем референдума, не следует отменять обыкновенным законом), или важного постановления местного самоуправления. Референдум, как важнейший институт прямой демократии, представляет собой форму непосредственного волеизъявления граждан, выражающуюся в голосовании по наиболее значимым вопросам общегосударственного, регионального или местного масштаба. Принимаемые на референдуме решения обладают особой юридической силой: они являются общеобязательными, не требуют дополнительного утверждения и могут быть отменены либо изменены посредством принятия решения на новом референдуме.

<1> Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. N 27. Ст. 2710.

Выборы и референдумы в Российской Федерации проводятся на трех уровнях: федеральном, региональном (субъекты РФ) и муниципальном. Их регулирование осуществляется как федеральным законодательством, так и законодательством соответствующего уровня, на котором проводятся выборы и референдумы. Они имеют свои особенности организации, их проведение обеспечивается соответствующей организующей комиссией, возглавляющей систему комиссий, обеспечивающих данные выборы и референдум.

Выборы - демократическая процедура, регулирующая исходные признаки и качества демократической публичной власти, основанной на выборных началах, правилах и процедурах, обеспечивающих политическую стабильность, юридическую преемственность, социальную легитимность представительных и исполнительных институтов власти, осуществляемая путем голосования (тайного, открытого), проводимого в соответствии с регламентом выборов.

Функции выборов многогранны и включают в себя три составляющие: политическую, юридическую и технологическую. В политическом отношении выборы представлены в форме конкретной избирательной системы, обеспечивающей распределение выборных мандатов по итогам голосования избирателей. В юридическом плане выборы выступают в качестве избирательного права - системы юридических правил, устанавливающих порядок и гарантии осуществления избирательных действий на стадиях избирательного процесса. В технологическом аспекте выборы оформлены в виде официального документооборота, обеспечивающего реализацию активного и пассивного избирательного права в рамках избирательного процесса. Все три предметные области проявления и существования выборов раскрывают формальную или нормативную часть избирательного процесса.

Социальная ценность выборов в том и состоит, что они являются одним из существенных моментов политического самоутверждения граждан и политической самоорганизации гражданского общества, обеспечивающих его автономию, юридически признанной за гражданами и их политическими объединениями возможностью быть субъектами государственной власти.

Законодателем под выборами понимается форма прямого волеизъявления граждан, осуществляемого в соответствии с Конституцией РФ, федеральными законами, конституциями (уставами), законами субъектов РФ, уставами муниципальных образований в целях формирования органа государственной власти, органа местного самоуправления или наделения полномочиями должностного лица <1>. Понимание выборов законодателем значительно уже, беднее и по смыслу способствует сведению выборов к акту голосования.

<1> См.: п. 9 ст. 2 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации".

В действительности выборы представляют собой совокупность всех фактических общественных отношений, которые возникают между избирателями и соискателями права осуществлять публичную власть от имени народа, в том числе и отношений, возникающих при голосовании <1>. Выборы являются тем выдающимся общественно-правовым институтом, который позволяет рассмотреть многие важные проблемы по взаимоотношениям общества и властных институтов, элит, элементов гражданского общества в их непосредственном развитии.

<1> Колюшин Е.И. Выборы и избирательное право в зеркале судебных решений. М., 2010. С. 13 - 14.



Выборы и демократия - хотя и взаимозависимые, но не совпадающие категории. История знает множество примеров использования выборов в ситуациях, не предполагающих ротацию и передачу власти по итогам голосования. Поэтому современное избирательное право должно соответствовать универсальным международно-правовым стандартам, так как демократические, свободные, открытые, конкурентные выборы - итог длительной эволюции социальных, политических, демократических и правовых институтов.

Под универсальными международными избирательными стандартами понимают принципы международного права, относящиеся к избирательным правам граждан, к организации и проведению выборов, они действуют в отношении демократического государства любого континента Земли. Общеизвестные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации (ч. 4 ст. 15 Конституции РФ) являются составной частью ее правовой системы. Например, одним из источников универсальных принципов является Всеобщая декларация прав человека (принята на третьей сессии Генеральной Ассамблеи ООН Резолюцией 217А (III) от 10 декабря 1948 г.), в ст. 21 которой закреплено: "Каждый человек имеет право принимать участие в управлении своей страной непосредственно или через посредство свободно избранных представителей. Воля народа должна быть основой власти правительства, эта воля должна находить свое выражение в периодических и нефальсифицированных выборах, которые должны проводиться при всеобщем и равном избирательном праве, путем тайного голосования или же посредством других равнозначных форм, обеспечивающих свободу голосования" <1>.

-----  
<1> Российская газета. 1998. 10 дек.

Наряду со всеобщими, универсальными международными избирательными стандартами существуют еще и региональные международные избирательные стандарты, т.е. стандарты, содержащиеся в документах, к которым присоединяются государства, располагающиеся в рамках того или иного географического региона, - например, Американская конвенция о правах человека (заключена в г. Сан-Хосе 22 ноября 1969 г. <1>) и др.

-----  
<1> Международные акты о правах человека: Сборник документов. 2-е изд. М., 2002. С. 867 - 886.

Современная Россия, как демократическое по форме и правовое по конституционно провозглашенным принципам своего существования государство, просто не мыслится без свободных и демократических выборов, соответствующих общепризнанным международным критериям избирательных прав и свобод граждан, всех участников избирательного процесса. Анализ современного избирательного законодательства Российской Федерации позволяет сделать вывод, что в основу организации и проведения федеральных, региональных и муниципальных выборов положены следующие принципы (т.е. отправные начала), которые объединяются в три группы.

**Первая группа** - принципы организации и проведения выборов, которые образуют исходные (базовые) начала правового обеспечения избирательных отношений, связанные с: обязательностью выборов - легитимным способом формирования органов государственной власти; периодичностью выборов - ограничениями полномочий выборных органов государственной власти по срокам их исполнения; своевременностью назначения выборов; свободой выборов - добровольностью участия граждан в избирательном процессе; альтернативностью - конгруэнтностью, состязательностью выборов; допустимостью различных избирательных систем; независимостью органов, осуществляющих организацию и проведение выборов; наличием специальных органов - избирательных комиссий; федеративной основой и разграничением полномочий между субъектами избирательного процесса; запретом одновременного проведения выборов и референдума.

**Вторая группа** - принципы участия граждан России в выборах. К ним следует отнести следующие: выборы являются равными; наличие у каждого избирателя только одного голоса; участие в выборах на равных основаниях; тайное голосование на выборах; участие гражданина является свободным и добровольным.

К **третьей группе** принципов избирательного права относятся: гласность и открытость - обеспечиваются прежде всего гласным и открытым характером деятельности избирательных органов; территориальный принцип организации выборов - выборы проводятся по территориальным избирательным округам; ответственность субъектов за нарушение избирательных прав граждан.

По видам различаются выборы законодательных (представительных) органов и выборы должностных лиц (Президента РФ, глав субъектов РФ, муниципальных образований). Выборы классифицируются по характеру и объему избирательной кампании: очередные - по истечении установленного законом срока полномочий выбираемого органа; досрочные - в связи с прекращением ранее объявленного срока полномочий избирательных органов власти или выборных должностных лиц; выборы депутатов в порядке ротаций. Выборы могут проводиться в отношении части депутатов

представительного органа государственной власти или местного самоуправления в порядке и в сроки, установленные законом; дополнительные выборы (довыборы) назначаются в случае возникновения вакансий во время срока полномочий коллегиального органа; повторные выборы - когда проведенные выборы признаны несостоявшимися или недействительными по решению суда или избирательной комиссии. Повторные и дополнительные выборы следует отличать от повторного голосования, так как повторное голосование является факультативной стадией (вторым туром) одних и тех же выборов. Прямые выборы - порядок проведения выборов, при котором избиратели прямо и непосредственно избирают депутатов в представительные органы или должностных лиц; косвенные (многостепенные) выборы - система выборов, при которой депутаты представительного органа или должностные лица не избираются непосредственно избирателями, а избираются выборщиками (например, в США, Франции, Финляндии, ФРГ, Индии и др.). В Российской Федерации и ее субъектах косвенные и многостепенные выборы не проводятся, за исключением случаев, предусмотренных Федеральным законом "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (п. 1 ч. 4 ст. 35, п. 1 ч. 2 ст. 36) <1>, законами субъектов РФ, уставами муниципальных образований, которые допускают возможность формирования представительного органа муниципального района из глав поселений, входящих в состав муниципального района, и из депутатов представительных органов указанных поселений, избираемых представительными органами поселений из своего состава, а также избрания главы муниципального района представительным органом данного муниципального образования из своего состава. Совмещенные выборы - когда в один и тот же день одновременно избираются несколько органов или должностных лиц разных уровней публичной власти.

-----  
<1> Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. N 40. Ст. 3822; 2012. N 53 (ч. 1). Ст. 7596.

## § 2. Избирательное право и его источники

В юридической литературе термин "избирательное право" употребляется в двух значениях: в широком смысле - как совокупность правовых норм (подотрасль конституционного права), регулирующих выборы (**объективное избирательное право**), и в узком смысле - как одно из конституционных прав гражданина (**субъективное избирательное право**).

**Объективное избирательное право** - это совокупность правовых норм, которыми устанавливается порядок избрания выборных должностных лиц (президента, мэра и т.д.), представительных органов государственной власти (парламента) и местного самоуправления. Как правовая категория это система юридических норм, сформулированных в законодательных и иных нормативных правовых актах, закрепляющих общественные отношения (право граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти и местного самоуправления, а также право отзыва избирателями избранных лиц, не оправдавших их доверия), регулирующих деятельность (принципы и правила поведения) субъектов, как участвующих в избирательном процессе, так и действующих в межвыборный период.

**Содержание избирательного права** - это облеченные государством в форму правовых норм принципы, положения и гарантии, согласно которым проводятся выборы, осуществляются действия и принимаются решения гражданами, политическими партиями, избирательными комиссиями, органами, наделенными полномочиями по подготовке и проведению выборов, иными субъектами правоотношений на различных этапах избирательных кампаний. Предметом избирательного права является совокупность общественных отношений, опосредующих осуществление и защиту права граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления и процедуру реализации этого права в процессе организации и проведения выборов и в межвыборный период. В предмет избирательного права не входят общественные отношения, возникающие в связи с отзывом депутатов и выборных должностных лиц, и общественные отношения, связанные с организацией и проведением референдумов. Правовое регулирование указанных общественных отношений осуществляется в рамках соответствующих институтов конституционного права.

**Субъекты избирательного права** - это потенциальные участники избирательных правовых отношений, обладающие соответствующими субъективными правами и юридическими обязанностями, они обладают избирательной правосубъектностью (дееспособностью, деликтоспособностью) и могут благодаря этому участвовать в конкретном избирательном правоотношении. Круг таких субъектов многообразен, они подразделяются на две большие группы: индивидуальные (избиратели, кандидаты, представители и доверенные лица кандидатов и избирательных объединений, наблюдатели, члены избирательных комиссий, должностные лица и т.д.) и коллективные (избирательные объединения, избирательные комиссии, государственные и муниципальные органы, СМИ и т.д.).

**Избирательное право России** - это институт (подотрасль) конституционного права, представляющий собой совокупность правовых норм, регулирующих общественные отношения,

охватывающие осуществление и защиту прав граждан (а в случаях, установленных законом, - иностранцев), процедуры реализации этих прав в процессе организации и проведения свободных выборов в органы государственной власти и местного самоуправления и в межвыборный период.

**Субъективное (всеобщее) избирательное право** - это право гражданина принимать участие в выборах и референдумах и быть избранным, подразделяется на: **активное избирательное право** - право участия в выборах; **пассивное избирательное право** - право быть избранным в различные органы государства. В состав данного понятия включается право участвовать в выдвижении кандидатов, списков кандидатов, в предвыборной агитации, в наблюдении за проведением выборов, работой избирательных комиссий, включая установление итогов голосования и определение результатов выборов, другие избирательные действия в порядке, установленном Конституцией РФ, федеральными законами, конституциями (уставами), законами субъектов РФ.

Не имеют права избирать, быть избранными, участвовать в референдуме граждане, признанные судом недееспособными или содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда.

Приобретение активного и пассивного избирательного права ограничивается системой установленных в законах условий и цензов, т.е. минимальных требований к избирающим или избираемым лицам. **Избирательный ценз** (избирательная квалификация) - устанавливаемые конституцией или избирательным законом условия для получения или осуществления избирательного права, смысл которых в том, что возможность управлять страной предоставлена гражданам, обладающим житейскими навыками и достаточными знаниями об окружающей действительности, способным на основе своего жизненного опыта принимать адекватные в складывающейся обстановке решения. Во многих странах применяются различные цензы: возрастные, оседлости, гражданства, социальные, политические, имущественные, образовательные.

В большинстве стран, в том числе и в России, активное избирательное право наступает по достижении 18 лет (ко дню выборов). Иногда национальным законодательством устанавливается пониженный возраст (в Бразилии, Иране, на Кубе, в Никарагуа - 16 лет), иногда, напротив, он более высокий (в Марокко, Японии - 20 лет, в Латвии - 21 год) <1>.

-----  
<1> См. подробно: Чиркин В.Е. Конституционное право зарубежных стран: Учебник. 7-е изд., перераб. и доп. М., 2012. С. 208.

Для пассивного избирательного права в редких случаях установлен тот же возраст, но в России гражданин, достигший 18 лет, имеет право быть избранным депутатом представительного органа муниципального образования, в иных случаях требуется повышенный возраст: 21 год - для кандидатов в депутаты Государственной Думы РФ; 30 лет - для кандидатов для избрания высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ); 35 лет - для кандидатов в Президенты РФ. Для обладания пассивным избирательным правом могут быть установлены и другие условия и цензы. Так, для кандидата на должность президента в ряде стран требуется, чтобы он в течение определенного срока постоянно проживал в данной стране (в США - 14 лет, в России - 10 лет), был урожденным, а не натурализованным гражданином, не был лицом преклонного возраста (например, в Намибии - не более 65 лет, в Иране - 75 лет). В отдельных странах Прибалтики (бывших союзных республиках СССР) не могут быть избраны бывшие работники МВД, службы безопасности; в Турции кандидат на должность президента должен иметь высшее образование, кандидат в парламент - пройти военную службу; в Болгарии не могут выставлять свои кандидатуры солдаты, в Израиле - раввины и т.д. В некоторых странах нельзя избирать граждан, имеющих также гражданство другого государства. Федеральный закон от 12 июня 2002 г. N 67-ФЗ "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" устанавливает, что не имеют права быть избранными граждане РФ (кроме как в органы местного самоуправления, если это предусмотрено законодательством РФ), имеющие гражданство иностранного государства либо вид на жительство или иной документ, подтверждающий право на постоянное проживание на территории иностранного государства. В Иране и некоторых других мусульманских странах существует религиозный ценз. Во многих государствах кандидаты в члены представительных органов должны внести довольно крупную сумму в качестве избирательного залога <1>.

-----  
<1> Чиркин В.Е. Указ. соч. С. 209.

При ограничении в пассивном избирательном праве существуют понятия **неизбираемости** или **избирательной несовместимости**, означающие, что определенные лица не могут выдвигать свои кандидатуры на выборах. Неизбираемость бывает абсолютная (например, члены королевской семьи в Испании никогда не могут баллотироваться в парламент) и относительная (многие должностные лица не могут баллотироваться, если они не ушли в отставку за полгода, а то и за год до выборов) <1>. Федеральный закон "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме

граждан Российской Федерации" устанавливает, что не имеют права быть избранными граждане РФ:

-----  
<1> Чиркин В.Е. Указ. соч. С. 209.

- 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, за совершение преступлений экстремистской направленности, предусмотренных УК РФ, и имеющие на день голосования на выборах неснятую и непогашенную судимость за указанные преступления;

- подвергнутые административному наказанию за совершение административных правонарушений за пропаганду и публичное демонстрирование нацистской атрибутики или символики либо публичное демонстрирование атрибутики или символики экстремистских организаций, производство и распространение экстремистских материалов, если голосование на выборах состоится до окончания срока, в течение которого лицо считается подвергнутым административному наказанию;

- в отношении которых вступило в силу решение суда, устанавливающее факты нарушения ограничений предвыборной агитации: экстремистскую деятельность либо побуждение к таким деяниям; действия, направленные на возбуждение социальной, расовой, национальной или религиозной розни; унижение национального достоинства; пропаганду исключительности, превосходства либо неполноценности граждан по признаку их отношения к религии, социальной, расовой, национальной, религиозной или языковой принадлежности; пропаганду и публичную демонстрацию нацистской атрибутики, символики, атрибутики, сходной с нацистской атрибутикой или символикой, и т.п.

**Несовместимость** означает запрет одновременно занимать выборную и иную государственную должность. В отличие от неизбираемости несовместимость не препятствует участию в выборах в качестве кандидата и избранию в представительный орган. Это не исключает возможности избрания лица, занимающего государственную должность, в представительные органы, но в случае избрания это лицо должно решить, сохраняет ли оно за собой государственную должность или отказывается от выборной должности.

Избирательное право имеет свои источники. Под **источником избирательного права** понимается форма выражения правовых норм в законодательстве и правовых актах, содержащих нормы, регулирующие избирательные отношения. **Избирательное законодательство** - это комплекс нормативных правовых актов различной юридической силы, связанных с регулированием общественных отношений в области электоральных прав российских граждан при проведении выборов в органы государственной власти и местного самоуправления, а также в межвыборный период.

Система источников избирательного права характеризуется взаимосвязью и иерархией правовых актов, основными из которых являются:

- Конституция РФ (ст. 3, ст. 10, ч. 4 ст. 15, ст. ст. 32, 55, 60, 71, 72, 77, 81 и др.) - регулирует наиболее важные стороны общественной жизни путем установления основных принципов построения государства и взаимоотношений его с личностью, является базой для формирования отраслей права и подотраслей конституционного права, к которым относится избирательное право;

- общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры РФ - являются составной частью ее правовой системы (Всеобщая декларация прав человека (принята на третьей сессии Генеральной Ассамблеи ООН Резолюцией 217А (III) от 10 декабря 1948 г.); Международный пакт о гражданских и политических правах (г. Нью-Йорк, 19 декабря 1966 г.); Конвенция о защите прав человека и основных свобод ETS N 005 (г. Рим, 4 ноября 1950 г.) и др.);

- федеральные конституционные, федеральные законы, нормативные акты федеральных органов государственной власти, в том числе Федеральные законы: от 12 июня 2002 г. N 67-ФЗ "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации", от 10 января 2003 г. N 19-ФЗ "О выборах Президента РФ", от 18 мая 2005 г. N 51-ФЗ "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации", от 6 октября 1999 г. N 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ", от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"; Указы Президента РФ, например от 18 октября 2004 г. N 1321 "О совершенствовании оплаты труда лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации в Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, и лиц, замещающих государственные должности федеральной государственной службы в аппарате Центральной избирательной комиссии РФ"; Постановления Правительства РФ, например от 17 сентября 2007 г. N 589 "О мерах по оказанию содействия избирательным комиссиям в реализации их полномочий при подготовке и проведении выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации и Президента РФ";

- конституции (уставы), законы и нормативные акты субъектов РФ, например Устав Ставропольского края от 12 октября 1994 г. N 6-кз, Закон Свердловской области от 29 апреля 2003 г. N

10-ОЗ "Избирательный кодекс Свердловской области";

- постановления Конституционного Суда РФ, в том числе Постановление от 30 октября 2003 г. N 15-П "По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы и жалобами граждан С.А. Бунтмана, К.А. Катаняна и К.С. Рожкова";

- акты избирательных комиссий, в том числе Центральной избирательной комиссии РФ, например Постановление Центризбиркома РФ от 28 июня 1995 г. N 7/46-II "О регламенте Центральной избирательной комиссии РФ";

- муниципальные нормативно-правовые акты, например Устав города Ставрополя, утвержденный решением Ставропольской городской Думы от 25 мая 2008 г. N 81 (зарег. в ГУ Минюста РФ по Южному федеральному округу 28 апреля 2008 г. N Ru263090002008002), Устав города-курорта Кисловодска от 30 июня 2005 г. N 79-25 (зарег. в ГУ Минюста РФ по Южному федеральному округу 10 ноября 2005 г. N Ru263050002005001).

### § 3. Понятие избирательной системы

Под **избирательной системой** государства понимаются действующие в стране избирательное право и совокупность общественных отношений, связанных с выборами в органы публичной власти. Понятие избирательной системы включает: способ организации избирательной территории; принцип организации избирательных округов; порядок выдвижения кандидатов на выборные должности; характер голосования; методы установления результатов голосования, т.е. систему определения результатов голосования, порядок определения результатов выборов, подсчет поданных и признанных действительными или недействительным голосов избирателей, выявление победителей на выборах; легитимацию выборов.

Термин "избирательная система" употребляется в двух значениях: широком и узком. В **широком смысле** под избирательной системой в Российской Федерации понимается порядок выборов непосредственно гражданами Президента РФ, депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ, иных федеральных государственных органов, государственных органов субъектов Федерации и местного самоуправления, предусмотренных Конституцией РФ, законодательством РФ и ее субъектов, а также актами местного самоуправления. В **узком смысле** избирательная система - это способ распределения депутатских мандатов между кандидатами в зависимости от результатов голосования избирателей или других уполномоченных (при косвенных выборах) на это лиц. Есть и другое, "узкое" понимание избирательной системы - как совокупности правовых норм, определяющих, каким образом итоги голосования избирателей трансформируются в результаты выборов.

Многовековой историей развития представительной демократии выработано два базовых типа избирательных систем: **мажоритарная** и **пропорциональная**, элементы которых так или иначе проявляются в многообразных моделях избирательных систем в различных странах.

**Мажоритарная избирательная система** - это система формирования выборных органов власти на основе персонального (индивидуального) представительства, в которой избранным считается кандидат, набравший предусмотренное законом большинство голосов. Она основана на системе персонального представительства во власти и применяется в одномандатных и многомандатных округах, имеет собственные разновидности (относительного, абсолютного, квалифицированного большинства).

При всех достоинствах (к их числу относят наличие непосредственных связей между кандидатом/депутатом и избирателями, возможность приоритетного представительства в парламенте наиболее крупных политических партий/сил, создающих стабильные однопартийные правительства, и как следствие, отсутствие политической раздробленности в органах представительной власти и т.д.) мажоритарная система имеет очевидный недостаток - "победитель получает все", а граждане, голосовавшие за других кандидатов, не представлены в законодательных органах власти. Попытки преодолеть недостаток мажоритарной избирательной системы привели к ее модификации (в некоторых странах используются система передаваемого голоса, система с одним непередаваемым голосом, система на основе кумулятивного голосования).

**Пропорциональная избирательная система** - это система формирования выборных органов власти на основе партийного представительства, при которой депутатские места (мандаты) в представительном органе власти распределяются в соответствии с числом набранных партиями голосов в процентном выражении. В основе пропорциональной избирательной системы лежит принцип партийного представительства. Партии выдвигают ранжированные ими списки кандидатов, за которые и предлагается проголосовать избирателю. Места в представительном органе власти, которые получила политическая партия (избирательный блок), занимают кандидаты из партийного списка в соответствии с установленным партией приоритетом. Данная система обеспечивает адекватное представительство

политических интересов в выборных органах власти. При ее использовании, в отличие от мажоритарной системы, потери голосов избирателей минимальны и связаны чаще всего с **избирательным порогом (избирательным барьером)** - минимальным количеством голосов, которое должна набрать на выборах партия, чтобы получить право участвовать в распределении мандатов в избираемом органе. Избирательный барьер устанавливается для того, чтобы отсеять избирательный "шум" (ошибки избирателей во время голосования за кандидатов, не имеющих своего электората) и ограничить доступ в представительные органы власти мелких, зачастую маргинальных и невлиятельных партий. Набранные такими партиями голоса распределяются пропорционально между партиями-победительницами.

Главная проблема при такой системе заключается в том, что если делить мандаты строго пропорционально числу поданных голосов, то число мандатов практически всегда будет получаться дробным. Поэтому были разработаны методы **избирательной квоты** (избирательный метр, избирательное частное) - наименьшего числа голосов, необходимого для избрания одного кандидата. Определяется она различно. Томас Хэр (**Hare**) в 1855 г. предложил квоту, определяемую по простейшей формуле:  $x/y$ , где  $x$  - число голосов, а  $y$  - число мандатов. После того как квота определена, число голосов, собранное каждой партией, делится на эту квоту, и полученные от деления целые числа показывают, сколько мандатов партии положено. Однако у этой формулы есть заметный недостаток, который состоит в том, что часто образуются большие остатки голосов и остается много нераспределенных мандатов. В то же время очевидно, что число мандатов, которые могут доставаться каждой партии, должно быть целым. Поэтому квоту Хэра начали совершенствовать главным образом путем прибавления к знаменателю по одной, две, три и т.д. единицы, позволяющие распределять целые числа мандатов так, чтобы это распределение было в той или иной степени близко к идеальной пропорции. В российскую избирательную практику внедрены методы д'Ондта и Империаля, но каждый из этих методов имеет свои достоинства и недостатки искажения пропорциональности при распределении мандатов.

Основной недостаток пропорциональной избирательной системы заключается в том, что избиратель не имеет возможности влиять на персональный состав выборного органа власти. С целью преодоления этого недостатка в некоторых странах пропорциональная избирательная система предполагает преференциальное голосование. При таком голосовании избиратель не только голосует за тот или иной партийный список, но и имеет возможность с помощью определения своих предпочтений (рейтингового или ординального голосования) изменять приоритетность партийного списка.

Еще один существенный недостаток в данной системе связан с относительной независимостью партийных депутатов от регионов и невозможностью в этой связи выражать региональные интересы во власти. Данный недостаток попытался преодолеть российский законодатель, предусмотрев разбивку федерального списка кандидатов от партии на региональные группы, соответствующие части территории субъекта Федерации. При этом в федеральном списке кандидатов от партии должна быть предусмотрена и общефедеральная часть.

Попытки максимально использовать достоинства базовых избирательных систем и нивелировать их недостатки приводят к возникновению смешанных избирательных систем. **Смешанная избирательная система** - это система формирования представительных органов власти, при которой часть депутатов избирается на персональной основе по мажоритарным округам, а другая часть - на партийной основе по пропорциональному принципу представительства. Суть смешанной избирательной системы заключается в том, что часть депутатов в один и тот же представительный орган власти избирается по мажоритарной системе, а другая часть - по пропорциональной системе. Предполагается при этом создание мажоритарных избирательных округов (чаще всего одномандатных, реже - многомандатных) и избирательных округов (при пропорциональной системе с многомандатными округами) или единого общенационального многомандатного избирательного округа для голосования по партийным спискам кандидатов. Соответственно, избиратель получает право одновременно проголосовать за кандидата (кандидатов), баллотирующегося в мажоритарном округе на персональной основе, и за политическую партию (список кандидатов от политической партии). В реальности при осуществлении процедуры голосования избиратель получает минимум два бюллетеня: один - для голосования за конкретного кандидата по мажоритарному округу, другой - для голосования за партию. Такая система в Российской Федерации применялась на выборах в Государственную Думу первого - четвертого созывов (1993, 1995, 1999, 2003 гг.), применяется в субъектах Федерации при избрании законодательных собраний и т.д.

Смешанные избирательные системы принято различать по характеру взаимосвязи используемых в них элементов мажоритарной и пропорциональной систем. По этому основанию выделяются два вида смешанных систем: смешанная несвязанная система выборов, при которой распределение мандатов по мажоритарной системе никак не зависит от результатов выборов по пропорциональной системе; смешанная связанная избирательная система, при которой распределение мест по мажоритарной системе зависит от результатов выборов по пропорциональной системе. В этом случае кандидаты в

мажоритарных округах выдвигаются политическими партиями, участвующими в выборах по пропорциональной системе. Мандаты, полученные партиями в мажоритарных округах, распределяются в зависимости от результатов выборов по пропорциональной системе. Так, в Германии на выборах в бундестаг основным является голосование за земельные списки партий. Однако немецкие избиратели голосуют и за кандидатов по мажоритарным округам. Политическая партия, набравшая голосов больше предусмотренного законом количества, получает право на представительство своих кандидатов, победивших в мажоритарных округах ("переходные мандаты").

#### § 4. Избирательный процесс и его стадии

Избирательный процесс является технологической инфраструктурой и формой реализации конституционных принципов организации периодических свободных выборов, обеспечения избирательных прав человека и гражданина в рамках предусмотренной законом последовательности совершения комплекса избирательных действий и процедур. Несмотря на неоднократно предпринимаемые в научной литературе попытки сформулировать понятие "избирательный процесс", четкого и однозначного определения этого политико-правового явления до сих пор не выработано, что нередко приводит исследователей к самым разнообразным оценкам образующих избирательный процесс признаков <1>.

---

КонсультантПлюс: примечание.

Учебник Е.И. Козловой, О.Е. Кутафина "Конституционное право России" включен в информационный банк согласно публикации - Юристъ, 2004 (3-е издание, переработанное и дополненное).

---

<1> См.: Князев С.Д. Российское избирательное право. Владивосток, 2001. С. 273 - 274; Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации: Учебник / Под ред. А.А. Вешнякова. М., 2003. С. 280 - 287; Безуглов А.А., Солдатов С.А. Конституционное право России. М., 2001. Т. 2. С. 88; Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России. М., 2006. С. 331; Колюшин Е.И. Выборы и избирательное право в зеркале судебных решений. М., 2010. С. 17 - 18.

Избирательный процесс выступает самостоятельной юридической формой определенного комплекса государственно-правовых отношений, замыкающихся на обслуживании подготовки и проведения выборов. В федеральном законодательстве не содержится определение избирательного процесса, однако во многих региональных законодательных актах ранее встречались характеристики данного термина. Так, в утратившем силу Избирательном кодексе Тюменской области (в ред. от 1 апреля 2002 г. N 12) (п. 12 ст. 2) устанавливалось, что избирательный процесс - это регламентированная законодательством Российской Федерации и настоящим Кодексом последовательная деятельность граждан, избирательных комиссий, органов государственной власти и органов местного самоуправления, избирательных объединений, избирательных блоков по подготовке и проведению выборов.

С учетом вышесказанного определять **избирательный процесс** целесообразнее как строго регламентированный действующим законодательством, последовательно осуществляемый комплекс избирательных действий и процедур, выделенных во времени и направленных на обеспечение целостности и законности подготовки и проведения выборов в органы государственной власти РФ, органы государственной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления, а также выборных должностных лиц.

"Избирательный процесс" как политико-правовой термин используется в широком и узком значении, и его конкретное использование предопределяется временными рамками (начала и окончания) его структурного развертывания в виде последовательности перехода от одной стадии к другой.

Понятие "избирательный процесс" ассоциируется с понятием "избирательная кампания", но не тождественно ему, поскольку избирательный процесс охватывает ряд обязательных элементов, стадий, избирательных действий и процедур, предопределяемых временными рамками (начала и окончания) в виде последовательности перехода от одной стадии к другой, направленных на итоги выборов. Избирательный процесс как формализованное явление включает установленную законом совокупность стадий организации и проведения выборов, обеспечивающих целостность и легитимность итогов голосования и результатов выборов.

Избирательная кампания представляет собой особый вид политического управления в ходе избирательного процесса и заканчивается со сдачей итогового финансового отчета избирательной комиссии, организующей выборы. В качестве субъекта управления в ней выступает команда (партийная организация, группа единомышленников, политические консультанты) во главе с кандидатом, а

объектом являются потенциальные избиратели. Цель управления определяется теми задачами, которые ставит перед собой кандидат.

**Стадии (этапы) избирательного процесса** - это правовые институты, являющиеся последовательными структурными элементами избирательного процесса. В рамках большинства стадий закрепляются как требования (критерии) для совершения избирательных действий, так и определенные организационно-правовые гарантии в виде обязательных и факультативных избирательных процедур, которые обеспечивают легитимный характер выборов и избрания соответствующих выборных лиц. В научной и юридической литературе встречаются от четырех до 13 классификаций состава стадий, их деление носит сугубо условный характер. Их последовательно-временная увязка происходит с календарным планом конкретной избирательной кампании. Стадиям соответствуют: назначение выборов; формирование организационно-технической основы выборов (образование избирательных округов, образование избирательных участков, создание и организация работы системы избирательных комиссий, составление списков избирателей); выдвижение и регистрация кандидатов; агитация при проведении выборов; голосование и подведение итогов выборов; опубликование итогов выборов. При подведении итогов выборов возможно появление факультативной стадии (повторного голосования и пересчета голосов). При этом на протяжении всего избирательного процесса действуют общие (условные) стадии финансового обеспечения выборов и защиты прав и законных интересов субъектов избирательных правоотношений.

**Назначение выборов** - начальная стадия избирательного процесса, когда уполномоченный на то орган государства в установленные законом сроки и порядке провозглашает дату проведения выборов. Так, выборы депутатов Государственной Думы назначает своим указом Президент РФ, решение должно быть принято не ранее чем за 110 дней и не позднее чем за 90 дней до дня голосования. При досрочном роспуске Государственной Думы Президент РФ одновременно назначает досрочные выборы депутатов Государственной Думы нового созыва. Такое решение подлежит официальному опубликованию в средствах массовой информации не позднее чем через пять дней со дня его принятия. Днем голосования в этом случае является последнее воскресенье перед днем, когда истекают три месяца со дня роспуска Государственной Думы.

В свою очередь, выборы Президента РФ назначает Совет Федерации, решение о назначении должно быть принято не ранее чем за 100 дней и не позднее чем за 90 дней до дня голосования. Днем выборов депутатов Государственной Думы и Президента РФ является первое воскресенье после истечения конституционного срока, на который они были избраны. В случае досрочного прекращения полномочий Президента РФ Совет Федерации Федерального Собрания РФ не позднее чем через 14 дней со дня такого прекращения назначает досрочные выборы Президента РФ. Решение о назначении досрочных выборов подлежит официальному опубликованию в средствах массовой информации не позднее чем через пять дней со дня его принятия. Днем голосования является последнее воскресенье перед днем, когда истекают три месяца со дня досрочного прекращения исполнения своих полномочий Президентом РФ.

Законодательством закрепляются еще два правила назначения выборов <1>. Если уполномоченный на то орган или должностное лицо не назначит выборы в установленные законом сроки, выборы назначаются в порядке, установленном профильным законом соответствующей избирательной комиссией (например, выборы в федеральные органы государственной власти назначает ЦИК РФ). Если соответствующая избирательная комиссия не назначит (или таковой нет) в установленные сроки выборы, соответствующий суд общей юрисдикции по заявлениям избирателей, избирательных объединений, органов государственной власти, органов местного самоуправления, прокурора может определить срок, не позднее которого уполномоченный на то орган или должностное лицо, а в случае их отсутствия - соответствующая избирательная комиссия должны назначить выборы. При этом суд вправе возложить на избирательную комиссию соответственно уровню выборов обязанность сформировать временную избирательную комиссию в количестве не более 15 членов комиссии, а при отсутствии уполномоченного назначить выборы органа или должностного лица - также установить срок, в течение которого временная избирательная комиссия должна назначить выборы. Срок полномочий и количество членов временной избирательной комиссии с правом решающего голоса устанавливаются сформировавшей ее избирательной комиссией.

<1> См.: ст. 10 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" (ред. от 7 мая 2013 г.).

**Формирование организационно-технической основы выборов** - составление списков избирателей, создание и организация работы системы избирательных комиссий, образование избирательных округов, образование избирательных участков.

**Составление списка избирателей** - составление документа, содержащего в алфавитном или ином порядке перечень граждан, обладающих активным избирательным правом и проживающих



(постоянно, преимущественно) на территории избирательного участка. Список избирателей, участников референдума составляется соответствующей комиссией, в том числе с использованием ГАС "Выборы" <1>, отдельно по каждому избирательному участку, участку референдума на основании сведений, предоставляемых по установленной форме уполномоченным на то органом или уполномоченным должностным лицом. В списки избирателей включаются граждане, достигшие возраста 18 лет, а на выборах в органы местного самоуправления могут включаться и иностранные граждане, постоянно или преимущественно проживающие на территории муниципального образования, в котором проводятся данные выборы. Глава местной администрации обязан по состоянию на 1 января и 1 июля каждого года вносить уточнения в списки зарегистрированных избирателей и не позднее чем за 40 дней до дня выборов направлять все сведения об избирателях в соответствующую избирательную комиссию. Соответствующая комиссия составляет и передает по акту первый экземпляр списка избирателей, подписанный председателем, секретарем и заверенный печатью этой комиссии, конкретной участковой комиссии, не позднее чем за 20 дней до дня голосования.

-----  
<1> Федеральный закон от 10 января 2003 г. N 20-ФЗ "О Государственной автоматизированной системе Российской Федерации "Выборы" // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. N 2. Ст. 172.

**Создание и организация работы системы избирательных комиссий.** В Российской Федерации действуют следующие избирательные комиссии, комиссии референдума: Центральная избирательная комиссия РФ; избирательные комиссии субъектов РФ; избирательные комиссии муниципальных образований; окружные избирательные комиссии; территориальные (районные, городские и др.) комиссии; участковые комиссии. Эти комиссии (кроме окружных и участковых) являются постоянно действующими избирательными государственными или муниципальными органами соответствующего уровня. Обязательно также наличие участковых (в случае законодательного установления - окружных) избирательных комиссий, создаваемых в периоды избирательных кампаний и кампаний референдума. На участковые комиссии возлагается основная работа по организации голосования и подсчета голосов избирателей (участников референдума).

**Образование избирательных округов и избирательных участков.** Избирательный округ - это территориальная единица (территория), от которой непосредственно гражданами избираются депутаты, а также выборные должностные лица. Для проведения выборов образуются одномандатные и (или) многомандатные избирательные округа либо определяется единый федеральный избирательный округ; для проведения референдума определяется округ референдума. Одномандатный (униноминальный) - округ, от которого по мажоритарной системе избирается один депутат; многомандатный - округ, от которого избираются несколько депутатов; единый (федеральный) избирательный округ в Российской Федерации - избирательный округ, включающий в себя всю территорию, на которой проводятся выборы (вся страна).

Одномандатные и (или) многомандатные избирательные округа образуются сроком на 10 лет на основании данных о численности избирателей, зарегистрированных на соответствующей территории. Избирательная комиссия, организующая выборы, определяет схему одномандатных и (или) многомандатных избирательных округов, в которой обозначены их границы, определен перечень административно-территориальных единиц, муниципальных образований или населенных пунктов, входящих в каждый избирательный округ, указаны номер каждого избирательного округа, место нахождения каждой соответствующей избирательной комиссии.

**Избирательный участок** - образуемая в границах избирательного округа территориальная единица, предназначенная для регистрации избирателей, проведения голосования и подсчета голосов, главами муниципальных образований по согласованию с избирательными комиссиями сроком на пять лет с учетом местных и иных условий, исходя из необходимости создания максимальных удобств избирателям, участникам референдума. Максимальная численность избирателей на каждом избирательном участке не должна превышать 3 тыс. человек. При образовании избирательных участков должны быть соблюдены границы административно-территориального деления в субъекте РФ, не должны пересекаться границы избирательных округов. В местах временного пребывания избирателей, участников референдума (больницах, санаториях, домах отдыха, на вокзалах, в аэропортах, местах содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых и других местах временного пребывания), в труднодоступных и отдаленных местностях, на судах, находящихся в день голосования в плавании, на полярных станциях избирательные участки, участки референдума могут образовываться соответствующей комиссией на установленный ею срок не позднее чем за 30 дней до дня голосования, а в исключительных случаях - не позднее чем за три дня до дня голосования. Военнослужащие голосуют на общих избирательных участках, участках референдума. В воинских частях избирательные участки, участки референдума могут образовываться командирами воинских частей в случаях, а также в порядке и сроки, которые установлены законом. Избирательные участки для граждан РФ, пребывающих на

территории иностранного государства, образуют руководители дипломатических представительств или консульских учреждений РФ на территории страны их проживания. Списки избирательных участков с указанием их границ, адресов и номеров телефонов, мест нахождения участков избирательных комиссий и помещений для голосования должны быть опубликованы главой муниципального образования не позднее чем за 20 дней до дня голосования на выборах.

**Выдвижение и регистрации кандидата (списка кандидатов)** - это стадия, содержанием которой охватывается совокупность процедур, связанных с выдвижением кандидатов (списков кандидатов), а также сбор подписей избирателей в поддержку инициативы выдвижения кандидата (списка кандидатов) в случаях, предусмотренных законом. Граждане РФ, обладающие пассивным избирательным правом, могут быть выдвинуты кандидатами непосредственно либо в составе списка кандидатов в соответствии с законом.

Непосредственное выдвижение кандидатов может быть осуществлено путем самовыдвижения, выдвижения избирательным объединением. Самовыдвижение кандидата на должность высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) может предусматриваться законом субъекта РФ.

Выдвижение кандидатов в составе списка кандидатов может быть осуществлено политической партией, имеющей право участвовать в выборах, либо ее региональным отделением или иным структурным подразделением, имеющими такое право на выборах соответствующего уровня.

Кандидат не может быть выдвинут или дать согласие на выдвижение на одних и тех же выборах по нескольким избирательным округам или более чем одному инициатору выдвижения. О выдвижении кандидата (кандидатов), в том числе в составе списка кандидатов, избирательная комиссия уведомляется в установленном законом порядке.

**Регистрация кандидата (списка кандидатов)** - это предусмотренная законом процедура, связанная с проверкой организующей выборы избирательной комиссией соответствия фактического порядка и представленной документации, в том числе и подписных листов, при условии обязательного сбора подписей для регистрации кандидата (списка кандидатов), предусмотренного избирательным законодательством. Законодательством устанавливаются сроки регистрации кандидатов: например, все документы для регистрации кандидата в Президенты РФ представляются кандидатом или уполномоченным представителем политической партии, выдвинувшей кандидата, в ЦИК РФ одновременно не ранее чем за 80 дней и не позднее чем за 45 дней до дня голосования до 18 часов по московскому времени, а все документы для регистрации федерального списка кандидатов в депутаты Государственной Думы РФ представляются в ЦИК РФ одновременно не ранее чем за 75 дней и не позднее чем за 45 дней до дня голосования до 18 часов по московскому времени. Соответствующая избирательная комиссия в течение установленного срока (10 дней при проведении выборов в федеральные органы государственной власти и пять дней при проведении выборов в органы государственной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления) обязана проверить соответствие порядка выдвижения закону и принять решение о регистрации либо об отказе в регистрации. Решение комиссии о регистрации кандидата либо об отказе в регистрации может быть обжаловано в соответствующий суд. В частности, решение Центральной избирательной комиссии может быть обжаловано в Верховный Суд РФ, а окружной избирательной комиссии - в суд субъекта РФ (краевой, областной, верховный суд республики и т.д.). Жалоба должна быть рассмотрена в течение трех дней.

Зарегистрированному кандидату выдается удостоверение о регистрации с указанием даты и времени. Данные о зарегистрированном кандидате (списке кандидатов) в течение 48 часов после регистрации сообщаются средствам массовой информации.

Избирательное законодательство определяет гарантии равного статуса зарегистрированных кандидатов.

**Предвыборная агитация** предусматривает порядок (процедуры) осуществления представителями избирательных объединений, инициативных групп, непосредственно избирателями целенаправленных действий в поддержку и продвижение кандидатов, списков кандидатов. Предвыборной агитацией охватывается также совокупность избирательных действий граждан, кандидатов, иных субъектов агитации по подготовке и распространению информации, имеющей целью побудить избирателей принять участие в выборах, голосовании за или против тех или иных кандидатов, избирательных объединений. Агитация проводится в законодательно установленных формах: через средства массовой информации; путем проведения публичных предвыборных мероприятий (предвыборных собраний и встреч с избирателями, публичных предвыборных дебатов и дискуссий, митингов, шествий и т.п.); путем выпуска и распространения печатных, аудиовизуальных и иных агитационных материалов; в других не запрещенных законом формах. Агитация в поддержку кандидатов начинается со дня уведомления избирательной комиссии о выдвижении, а в СМИ - за 28 дней до дня голосования и заканчивается в ноль часов по местному времени накануне дня, предшествующего дню выборов, т.е. за сутки до дня голосования. В день выборов и в предшествующий ему день любая предвыборная агитация законом

запрещена. Агитационные материалы должны изготавливаться на территории Российской Федерации и отвечать требованиям, установленным законодательством.

В день выборов голосование проводится с 8 до 22 часов по местному времени. О месте и времени голосования участковые избирательные комиссии обязаны оповестить избирателей не позднее чем за 20 дней до дня его проведения. Избирателю, который в течение 15 дней до дня выборов будет отсутствовать по месту своего жительства и не сможет прийти на избирательный участок, предоставляется возможность проголосовать досрочно. Для реализации права голосовать досрочно избиратель вправе получить в участковой избирательной комиссии того избирательного участка, где он включен в список избирателей, открепительное удостоверение, предоставляющее ему право принять участие в голосовании на том избирательном участке, на котором он будет находиться в день голосования, в пределах избирательного округа, где данный избиратель обладает активным избирательным правом. Каждый избиратель голосует лично, голосование за других лиц не допускается. Избирательные бюллетени заполняются избирателем в специально оборудованных кабине или комнате, в которых не допускается присутствие иных лиц. Тем самым обеспечивается принцип тайного голосования. Заполненный избирательный бюллетень избиратель опускает в избирательный ящик, который должен находиться в поле зрения членов участковой избирательной комиссии. Член участковой избирательной комиссии отстраняется от участия в ее работе, а наблюдатель незамедлительно удаляется из помещения для голосования, если они нарушают тайну голосования или пытаются повлиять на волеизъявление избирателя. Такое решение принимает участковая избирательная комиссия.

Для голосования могут применяться комплексы электронного голосования (КЭГ): например, в России в декабре 2011 г. на выборах в Государственную Думу системами КЭГ были оснащены 320 участков, на президентских выборах в марте 2012 г. КЭГ применялись на 337 избирательных участках в семи субъектах Российской Федерации, а также за границей - в Латвии, Германии, Казахстане (на Байконуре) и Польше. Технологии электронного голосования, если это установлено законодательством, могут включать в себя перфокарты (носитель информации, предназначенный для использования в системах автоматической обработки данных), системы оптического сканирования и специализированные терминалы для голосования. Они также могут включать передачу избирательных бюллетеней и голосов по телефону, частным компьютерным сетям или через Интернет. Системы электронного подсчета голосов применяются на выборах с 1960-х годов - с тех пор, как появились перфокарты. Более новая система оптического сканирования может считывать с бюллетеня отметку, поставленную избирателем. Системы прямой записи голосов, накапливающие голос на одном устройстве, используются повсеместно в Бразилии, также достаточно широко распространены в Индии, Нидерландах, Венесуэле и США. Системы интернет-голосования завоевали популярность и используются в правительственных выборах и референдумах в Великобритании, Эстонии и Швейцарии, а также на муниципальных выборах в Канаде и партийных выборах в США и Франции.

**Определение результатов выборов** - это установление общих итогов голосования о результатах выборов, которое осуществляет соответствующая вышестоящая избирательная комиссия на основании первых экземпляров протоколов об итогах голосования, полученных из непосредственно нижестоящих избирательных комиссий. Общие результаты выборов устанавливаются путем сложения содержащихся в них данных. О результатах выборов составляются в трех экземплярах протокол и сводная таблица, которые подписывают все присутствующие члены данной избирательной комиссии с правом решающего голоса. На основании общих результатов выборов избирательная комиссия принимает одно из следующих решений: признание избранным кандидата, набравшего необходимое количество голосов; проведение повторного голосования; проведение дополнительных выборов; признание выборов несостоявшимися; признание выборов недействительными.

**Опубликование итогов голосования и результатов выборов.** Итоги голосования и итоги выборов по каждому избирательному участку, избирательному округу предоставляются для ознакомления избирателям, кандидатам, их доверенным лицам, избирательным объединениям, наблюдателям, представителям средств массовой информации по их требованию. Избирательные комиссии, проводившие регистрацию кандидатов (списков кандидатов), направляют общие данные о результатах выборов по избирательному округу в средства массовой информации в течение 24 часов после определения результатов выборов, в том числе в информационно-телекоммуникационной сети Интернет. Официальное опубликование полных данных о результатах выборов в федеральные органы государственной власти осуществляется в течение трех месяцев со дня голосования, а в органы государственной власти субъекта РФ и органы местного самоуправления - в течение двух месяцев со дня голосования.

**Финансирование выборов** (стадия избирательного процесса, распространяющаяся на весь процесс) характеризуется совокупностью избирательных действий, связанных с финансовым обеспечением подготовки и проведения выборов, а также с финансированием предвыборной агитации.

Источниками средств на финансовое обеспечение подготовки и проведения выборов являются

средства федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов. Для финансирования предвыборной агитации кандидаты создают собственные избирательные фонды, в которые законодательно допускается привлечение собственных средств кандидата, пожертвований юридических и физических лиц, денежных средств избирательных объединений и др., которые используются строго на избирательные цели. Разрешение на открытие избирательного фонда предоставляется кандидату соответствующей избирательной комиссией одновременно с его выдвижением в отделении Сберегательного банка РФ или иного уполномоченного банка. Законодательство устанавливает предельные размеры избирательных фондов кандидатов, условия и формы отчетности. Остатки денежных средств на счетах кандидатов после окончания выборов перечисляются ими пропорционально вложенным средствам на текущие (расчетные) счета жертвователей, а в случае невозврата зачисляются в соответствующий бюджет.

**Обжалование нарушений и защита избирательных субъективных прав** (стадия избирательного процесса, распространяющаяся на весь процесс) - это предусмотренные законом процедуры (порядок) восстановления избирательных прав граждан, нарушенных незаконными решениями и действиями (бездействием) органов власти, избирательных комиссий и общественных объединений. Российское законодательство предусматривает судебный и административный порядок обжалования. Заявитель самостоятельно определяет механизм целесообразной защиты избирательных прав - обращение в суд по подсудности, в непосредственно вышестоящую избирательную комиссию или в органы внутренних дел и прокуратуру. Предварительное обращение в избирательную комиссию не является обязательным условием для обращения в суд - судебный порядок имеет приоритетный характер; в случае принятия жалобы к рассмотрению судом комиссия приостанавливает рассмотрение жалобы до вступления решения суда в законную силу.

Действующее избирательное законодательство за нарушение избирательных прав граждан предусматривает четыре вида юридической ответственности:

- конституционно-правовая - применение к лицу (органу), виновному в нарушении, предписаний конституционно-правовых норм;

- административная - выражающаяся в применении уполномоченным органом (должностным лицом) административного взыскания к лицу, совершившему правонарушение (ст. ст. 5.1, 5.3 - 5.24, 5.45 - 5.52, 5.56 КоАП РФ);

- уголовная - наступающая за совершение общественно опасных нарушений избирательных прав граждан, законодательства о выборах (ст. ст. 141, 142 УК РФ);

- гражданско-правовая - установленные нормами гражданского права последствия неисполнения или ненадлежащего исполнения лицом предусмотренных гражданским правом обязанностей.

## Выводы

В соответствии с конституционным законодательством выборы и референдумы занимают особое место в системе народовластия в Российской Федерации. Выборы - это один из важнейших способов легитимации государственной власти и местного самоуправления, который заключается в наделении народом (населением) отдельных своих представителей властными полномочиями, а также деятельность граждан, общественных объединений, государственных органов и органов местного самоуправления по составлению списков избирателей, выдвижению и регистрации кандидатов, голосованию и подведению его итогов, проведению иных избирательных действий.

**Избирательное право России - это институт (подотрасль)** конституционного права, представляющий собой самостоятельную систему правовых норм, содержащихся в Конституции РФ, законодательных и иных нормативных правовых актах (источниках избирательного права), которые регулируют общественные отношения, охватывающие осуществление и защиту права граждан (в установленных законом случаях - иностранцев) избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления и процедуру реализации этого права в процессе организации и проведения выборов и в межвыборный период.

Всеобщее избирательное право граждан подразделяется на активное (избирать) и пассивное (избираться).

Источниками избирательного права являются правовые акты, содержащие нормы, регулирующие избирательные отношения. Система источников выражена в самых разнообразных формах: Конституция РФ, международные правовые акты, федеральное законодательство и правовые акты, конституции (уставы) и законы субъектов Федерации, правовые акты местного самоуправления, судебные акты, акты избирательных комиссий и др.

Избирательная система - это совокупность правил, приемов и процессов, обеспечивающих и регулирующих легитимное становление представительных государственных органов политической власти. Она является каналом, по которому осуществляется процесс формирования всей системы представительной власти - от местных органов до президента страны.

Под избирательной системой в Российской Федерации понимается порядок выборов Президента РФ, депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ, иных федеральных государственных органов, предусмотренных Конституцией РФ и избираемых непосредственно гражданами РФ, в соответствии с федеральными законами, используемыми при выборах в органы государственной власти субъектов РФ, а также при выборах в органы местного самоуправления, проводимых в соответствии с федеральными законами, законами и иными нормативными правовыми актами законодательных органов государственной власти субъектов РФ и местного самоуправления. Избирательная система в узком смысле - это способ распределения депутатских мандатов между кандидатами в зависимости от результатов голосования избирателей или других уполномоченных на то лиц. В этом смысле сложились и широко применяются избирательные системы: мажоритарная, пропорциональная, смешанная и их разновидности.

Избирательный процесс - это строго регламентированный действующим законодательством, последовательно осуществляемый комплекс избирательных действий и процедур в деятельности участников избирательной кампании, выделенных во времени и направленных на обеспечение целостности и законности подготовки и проведения выборов в органы государственной власти РФ, органы государственной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления, а также выборов должностных лиц. Избирательный процесс выражается в системе последовательно сменяющих друг друга стадий (этапов). Стадии избирательного процесса являются правовыми институтами, структура (содержание) избирательного процесса увязывается исключительно со стадиями и календарными планами избирательных кампаний.

#### Контрольные вопросы

1. В чем заключается политико-правовое и социальное значение свободных демократических выборов? Дайте примерный перечень видов и уровней выборов органов публичной власти РФ.
2. Что понимается под избирательным правом в Российской Федерации? Определите его предмет и методы регулирования.
3. Каково место и роль избирательного права в системе российского права?
4. Дайте общую характеристику системы и источников избирательного права.
5. Что понимается под избирательной системой? Дайте характеристику видов избирательных систем.
6. Какие избирательные системы применяются в Российской Федерации и ее субъектах при проведении выборов органов государственной власти и местного самоуправления? Раскройте их содержание.
7. Что понимается под термином "избирательный процесс" в широком и узком смысле?
8. Назовите и охарактеризуйте основные стадии избирательного процесса.

#### Литература

1. Конституция Российской Федерации 1993 г. (с поправками, внесенными Законами РФ от 30 декабря 2008 г. N 6-ФЗ и от 30 декабря 2008 г. N 7-ФЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2009. N 4. Ст. 445.
2. Федеральный конституционный закон от 28 июня 2004 г. N 5-ФКЗ "О референдуме Российской Федерации" (ред. от 24 апреля 2008 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. N 27. Ст. 2710; 2008. N 17. Ст. 1754.
3. Федеральный закон от 12 июня 2002 г. N 67-ФЗ "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" (в ред. 7 мая 2013 г. N 102-ФЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. N 24. Ст. 2253; 2013. N 19. Ст. 2329.
4. Федеральный закон от 18 мая 2005 г. N 51-ФЗ "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" (в ред. от 2 мая 2012 г. N 41-ФЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. N 21. Ст. 1919; 2012. N 19. Ст. 2275.
5. Федеральный закон от 10 января 2003 г. N 19-ФЗ "О выборах Президента РФ" (в ред. от 2 мая 2012 г. N 41-ФЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. N 2. Ст. 171; 2012. N 19. Ст. 2275.
6. Федеральный закон от 10 января 2003 г. N 20-ФЗ "О Государственной автоматизированной системе Российской Федерации "Выборы" (ред. от 11 июля 2011 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. N 2. Ст. 172; 2011. N 29. Ст. 4291.
7. Волков В.П., Дамаскин О.В. Проблемы обеспечения конституционной законности избирательного процесса в интересах укрепления российской государственности. М., 2009.
8. Избирательное право России: Учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности "Юриспруденция" / Под ред. В.О. Лучина. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2010.

9. Избирательное право: Учебное пособие для студентов вузов, обучающихся по специальности "Юриспруденция". М., 2012.
10. Колюшин Е.И. Выборы и избирательное право в зеркале судебных решений. М., 2010.
11. Князев С.Д. Современное российское избирательное право: понятие, принципы, источники: Монография. Владивосток, 1999.
12. Матейкович М.С. Избирательное право и избирательный процесс: Учеб. пособие. М., 2010.
13. Чепунов О.И. Избирательное право и процесс в Российской Федерации: Учебно-методическое пособие. М., 2005.

## **Глава XI. КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

### **§ 1. Понятие и принципы местного самоуправления**

Местное самоуправление - один из важнейших демократических принципов организации и осуществления народом своей власти в пределах, установленных Конституцией РФ, федеральными законами и законами субъектов РФ, самостоятельного решения населением непосредственно через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций.

Конституция РФ признает самостоятельность местного самоуправления в пределах его полномочий. Это предполагает введение особой сферы вопросов местного значения, которые отнесены к ведению местного самоуправления.

Под местным самоуправлением понимается право и способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею, действуя в рамках закона в соответствии со своей компетенцией и в интересах местного населения.

В соответствии со ст. 130 Конституции РФ органы местного самоуправления самостоятельно обеспечивают решение населением вопросов местного значения, владения, пользования и распоряжения муниципальной собственностью. Данное право население реализует непосредственно (через референдум и др.) и через выборные и другие органы местного самоуправления.

Местное самоуправление осуществляется на всей территории Российской Федерации.

Государство, признавая конституционное право населения на осуществление местного самоуправления, самостоятельно решает вопросы местного значения, берет на себя тем самым обязанность создавать необходимые условия.

Федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Федерации создают все правовые, организационные, материально-финансовые условия для становления и развития местного самоуправления и оказывают содействие населению в осуществлении права на местное самоуправление <1>.

-----  
<1> Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. N 42. Ст. 5011.

Важную роль в этом деле играет Комиссия при Президенте РФ по вопросам федеративных отношений и местного самоуправления, являющаяся постоянно действующим консультативным органом <1>.

-----  
<1> Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. N 48. Ст. 4660.

При Правительстве РФ действует Совет по вопросам местного самоуправления. Совет является совещательным органом, образованным для предварительного рассмотрения вопросов местного самоуправления, выработки предложений по решению основных проблем его развития и обеспечения взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления <1>.

-----  
<1> Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. N 41. Ст. 3968.

Местное самоуправление - это прежде всего идея демократизации власти в государстве, ее децентрализации в разумных, не угрожающих единству государства и общества пределах.

Местное самоуправление как правовой институт относится к числу общепризнанных принципов и норм международного права, которые согласно ч. 4 ст. 15 Конституции РФ являются составной частью ее правовой системы.

Российская Федерация ратифицировала и присоединилась к Европейской хартии местного самоуправления <1>. Согласно ст. 3 данной Хартии под местным самоуправлением понимается право и

реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею под свою ответственность и в интересах местного самоуправления.

<1> Принята Советом Европы в Страсбурге 15 октября 1985 г. (см. Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. N 36. Ст. 4466), ратифицирована Федеральным законом от 11 апреля 1998 г. N 55-ФЗ "О ратификации Европейской хартии местного самоуправления" см. там же (N 15. Ст. 1659).

Основные принципы местного самоуправления можно вывести как из данного, так и из вышеприведенного определения, установленного в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации".

Первый принцип (который следует также из преамбулы Европейской хартии) - признание того, что разрешение вопросов местного значения на местном уровне является более эффективным. Определение того, какие вопросы относятся к вопросам местного значения, зависит от их приближенности к населению:

- а) функциональный;
- б) территориальный.

"Понимание местного самоуправления как признаваемой и гарантируемой Конституцией РФ территориальной самоорганизацией населения, призванной обеспечивать ему самостоятельное и под свою ответственность решение вопросов местного значения, обуславливает необходимость учета природы муниципальной власти как власти местного сообщества и особенностей институтов местного самоуправления, как наиболее приближенных к населению", - отмечается Конституционным Судом РФ <1>.

<1> Постановление Конституционного Суда РФ от 2 апреля 2002 г. N 7-П "По делу о проверке конституционности отдельных положений Закона Красноярского края "О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления" и Закона Корякского автономного округа "О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Корякском автономном округе" в связи с жалобами заявителей А.Г. Злобина и Ю.А. Хнаева" // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. N 14. Ст. 1374.

Из положения о том, что вопросы местного значения должны решаться населением и органами местного самоуправления под свою ответственность, логично вытекает принцип самостоятельности местного самоуправления, закрепленный в ст. 12 Конституции РФ.

Данный принцип также реализуется:

а) функционально, т.е. через выделение независимых от органов государственной власти органов местного самоуправления (ст. 12 Конституции РФ), а также перечня вопросов местного значения, которые могут решаться только местными органами <1>;

<1> Позиция о том, что передача вопросов местного значения на разрешение органов государственной власти является неправомерной, подтверждается в Постановлениях Конституционного Суда РФ от 30 ноября 2000 г. N 15-П "По делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного Закона) Курской области в редакции Закона Курской области от 22 марта 1999 г. "О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной закон) Курской области", от 24 января 1997 г. "По делу о проверке конституционности Закона Удмурдской Республики "О системе органов государственной власти в Удмурдской Республике", от 15 января 1998 г. "По делу о проверке конституционности статей 80, 92, 93 и 94 Конституции Республики Коми и статьи 31 Закона Республики Коми "Об органах исполнительной власти в Республике Коми".

б) территориально, т.е. через выделение базовых территориальных единиц, на которых осуществляется местное самоуправление, - муниципальных образований.

Важно отметить, что принцип самостоятельности местного самоуправления раскрывается также в конституционном установлении его финансовых основ. Так, исходя из ст. 3 Европейской хартии под местным самоуправлением понимается не только право, но и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел в интересах местного населения. В связи с этим в Конституции РФ установлена особая форма собственности на объекты данного права - муниципальная собственность (ст. 130). Кроме того, в ст. ст. 130, 132 Конституции РФ зафиксировано право органов местного самоуправления управлять, в том числе владеть, пользоваться и распоряжаться муниципальной собственностью, а также формировать, утверждать, исполнять местный бюджет, устанавливать местные налоги и сборы. В соответствии с п. 1 ст. 49 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" экономическую основу местного самоуправления составляют находящееся в муниципальной собственности имущество,

средства местных бюджетов, а также имущественные права муниципальных образований.

## § 2. Правовая основа местного самоуправления

Под правовой основой местного самоуправления понимается система нормативно-правовых актов, определяющих организацию, формы осуществления и гарантии местного самоуправления, его задачи и функции, а также компетенцию и ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления, их взаимоотношения с органами государственной власти, гражданами, их объединениями с Российской Федерацией.

В соответствии со ст. 4 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" правовую основу местного самоуправления составляют:

1) общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры Российской Федерации;

2) Конституция РФ, федеральные конституционные законы, собственно Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", другие федеральные законы и издаваемые в соответствии с ними иные нормативные правовые акты Российской Федерации (указы и распоряжения Президента РФ, постановления и распоряжения Правительства РФ, иные нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти);

3) конституции (уставы), законы и нормативные правовые акты субъектов Федерации;

4) уставы муниципальных образований, решения, принятые на местных референдумах и сходах граждан, иные муниципальные правовые акты.

Представляется очевидным, что, определяя иерархию правовых актов, регулирующих отношения в сфере местного самоуправления, законодатель руководствовался тем, что местное самоуправление (наряду с другими формами осуществления народом своей власти) обеспечивает реализацию общепризнанного права каждого человека принимать участие в управлении своей страной непосредственно или через свободно избранных представителей, и в силу этого местное самоуправление является одной из главных основ любого демократического строя, определяемых прежде всего общепризнанными принципами и нормами международного права, международными договорами Российской Федерации, которые в силу ч. 4 ст. 15 Конституции РФ являются составной частью ее правовой системы.

Европейская хартия местного самоуправления определяет понятие местного самоуправления, сферу его компетенции, устанавливает гарантии организационной и финансовой независимости органов местного самоуправления от вмешательства со стороны государственных органов в решение ими вопросов местного значения и право органов местного самоуправления на сотрудничество с другими органами местного самоуправления и вступление в ассоциации, а право граждан участвовать в управлении государственными делами относится к тем демократическим принципам, которые разделяются всеми государствами - членами Совета Европы (включая и Россию - члена Совета Европы).

Согласно ст. 17 Конституции РФ Российская Федерация признает и гарантирует права и свободы человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в соответствии с Конституцией РФ.

Признавая всю правовую и политическую значимость Европейской хартии местного самоуправления для утверждения и развития принципов местного самоуправления в нашей стране, нужно учитывать правовую позицию Конституционного Суда РФ, который в своем Постановлении от 30 ноября 2000 г. N 15-П признал, что Конституция РФ и федеральные законы закрепляют более высокий, чем это предусмотрено международными обязательствами России, уровень гарантий самостоятельности местного самоуправления.

Конституция РФ, федеральные законы занимают особое место в правовой основе местного самоуправления, что нашло отражение в п. "н" ч. 1 ст. 72 Конституции РФ, определяющем, что установление общих принципов организации местного самоуправления находится в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов.

Федеральные законы, законы субъектов Федерации, устанавливающие нормы муниципального права, не могут противоречить Конституции РФ и Федеральному закону "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", ограничивать гарантированные ими права местного самоуправления.

Вместе с Конституцией РФ, Европейской хартией местного самоуправления названный Федеральный закон составляет, таким образом, юридическую основу правового регулирования деятельности местного самоуправления субъектами Федерации. При этом следует учитывать, что согласно ст. 5 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" ему не могут противоречить другие федеральные законы, регулирующие вопросы местного значения.



В нем, в соответствии с Конституцией РФ, установлены общие правовые, территориальные, организационные и экономические принципы организации местного самоуправления и определены государственные гарантии его осуществления.

Перечисленные федеральные нормативные акты устанавливают лишь наиболее общие правила функционирования местного самоуправления, оставляя в соответствии с предписанием п. "н" ч. 1 ст. 72 Конституции РФ возможность конкретизации общеправовых установлений нормативными актами субъектов Федерации, играющих важную роль в формировании правовой основы местного самоуправления на своей территории, формулируют и развивают принципы и правила взаимодействия органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления:

- 1) осуществляют правовое регулирование форм и методов организации местного самоуправления;
- 2) устанавливают правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности органов государственной власти субъектов Федерации и их должностных лиц в области местного самоуправления;

- 3) определяют объем прав, обязанностей и ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления по предметам ведения субъектов Федерации, а также в пределах делегированных полномочий органов государственной власти субъектов Федерации - по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов;

- 4) осуществляют правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления при осуществлении отдельных государственных полномочий, которыми органы местного самоуправления наделены законами субъектов Федерации в порядке, установленном Федеральным законом "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации".

Отметим, что в силу принципа единства системы права, установленного в ст. 76 Конституции РФ, конституции (уставы) и законы субъектов Федерации, которые, признавая местное самоуправление в качестве одного из основополагающих начал организации публичной власти на своей территории и определяя систему организации этой власти, не могут снижать уровень гарантий самостоятельности местного самоуправления, предоставляемых федеральным законодательством. Например, учитывая исторически сложившиеся структуры управления и местные традиции, законы субъектов Федерации привносят в отношения между властью и населением объективно необходимое содержание, обеспечивающее эффективность и актуальность принимаемых управленческих решений, наделяют местные сообщества возможностью решать вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности по своей воле и в своем интересе.

Так, например, в отличие от общих норм, регулирующих оборот земель сельскохозяйственного назначения <sup><1></sup> и наделяющих субъект Российской Федерации преимущественным правом покупки земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения, законом Тамбовской области такое право предоставлено также и муниципальному образованию, а законом Саратовской области такое правомочие находится в исключительном ведении муниципального образования.

-----  
<sup><1></sup> См., например: ст. 8 Федерального закона от 24 июля 2002 г. N 101-ФЗ "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения" (ред. от 29 июня 2012 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. N 30. Ст. 3018; 2012. N 27. Ст. 3587.

В соответствии со ст. 43 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" в систему муниципальных правовых актов входят:

- 1) устав муниципального образования, который определяет основу статуса муниципального образования:

- 1.1) наименование муниципального образования;
- 1.2) перечень вопросов местного значения;
- 1.3) формы, порядок и гарантии участия населения в решении вопросов местного значения, в том числе путем образования органов территориального общественного самоуправления;
- 1.4) структуру и порядок формирования органов местного самоуправления;
- 1.5) наименование и полномочия выборных и иных органов местного самоуправления, должностных лиц местного самоуправления;
- 1.6) виды, порядок принятия (издания), официального опубликования (обнародования) и вступления в силу муниципальных правовых актов;
- 1.7) виды ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления;
- 1.8) порядок формирования, утверждения и исполнения местного бюджета и некоторые другие вопросы;

- 2) правовые акты, принятые на местном референдуме (сходе граждан), нормативные и иные правовые акты представительного органа муниципального образования;

3) правовые акты главы муниципального образования, постановления и распоряжения главы местной администрации, иных органов и должностных лиц местного самоуправления, предусмотренных уставом муниципального образования.

Муниципальные правовые акты подлежат обязательному исполнению на всей территории муниципального образования.

Муниципальные правовые акты не должны противоречить Конституции РФ, федеральным законам и иным нормативным правовым актам Российской Федерации, а также конституциям (уставам), законам, иным нормативным правовым актам субъектов Федерации.

Муниципальные правовые акты могут быть отменены или их действие может быть приостановлено органами и должностными лицами местного самоуправления, их принявшими (издавшими), а также судом.

### § 3. Функции местного самоуправления

Основные направления деятельности муниципальной деятельности принято именовать функциями местного самоуправления.

Учитывая роль местного самоуправления в организации и осуществлении народовластия, а также в решении задач в процессе повседневной муниципальной деятельности, можно выделить следующие основные функции местного самоуправления.

#### **1. Обеспечение участия населения в решении местных задач.**

Местное самоуправление позволяет гражданам принять участие в формировании властных решений, способствует приближению власти к народу, созданию гибкого управленческого механизма, в меньшей мере обремененного бюрократией, нежели при централизованной системе управления.

Это предполагает развитие демократии на местном уровне, поддержку инициатив и самостоятельности граждан, развитие различных форм самоуправления, создание условий для самостоятельного решения населением вопросов местного значения.

Участие граждан в решении вопросов местного значения обеспечивается различными формами волеизъявления, среди которых важнейшим инструментом являются демократические, свободные и регулярные муниципальные выборы, посредством которых избираются представительные и иные органы местного самоуправления.

Гражданам гарантируется право избирать и быть избранными в органы местного самоуправления <1>, право равного доступа к муниципальной службе, право обращаться в органы местного самоуправления и к должностным лицам местного самоуправления.

-----  
<1> Федеральный закон от 26 ноября 1996 г. N 138-ФЗ "Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления" (ред. от 9 ноября 2009 г.) (вместе с Временным положением о проведении выборов депутатов представительных органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления в субъектах Российской Федерации, не обеспечивших реализацию конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. N 49. Ст. 5497; 2009. N 45. Ст. 5268.

Хотя с 1 января 2009 г. федеральный законодатель лишил граждан права на принятие решения об образовании самостоятельного муниципального образования, как это было в ранее действующем законодательстве, тем не менее мнение граждан по-прежнему имеет значение при изменении границ муниципальных образований, а также при преобразовании муниципальных образований - объединении, разделении, изменении статуса городского поселения, упразднении городских и сельских поселений (ст. 12, 13, 13.1 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации").

Наличие выборных органов местного самоуправления (представительного органа местного самоуправления, главы муниципального образования) является обязательным. В отдельных муниципальных образованиях, например, уставом поселения в соответствии со ст. 35 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" представительный орган может не формироваться, если численность жителей населения, обладающих избирательным правом, составляет менее 100 человек. В этом случае полномочия представительного органа осуществляются сходом граждан.

Вторым важнейшим инструментом для решения вопросов местного значения является местный референдум, в котором имеют право участвовать все граждане, проживающие на территории муниципального образования.

Кроме перечисленных форм народного волеизъявления в качестве важного фактора развития демократических институтов на местном уровне необходимо отметить публичные слушания проекта

местного бюджета, опросы и собрания граждан, индивидуальные и коллективные обращения в органы и к должностным лицам местного самоуправления.

Участие граждан в осуществлении местного самоуправления обеспечивается также через выборные и другие органы местного самоуправления.

Граждане могут принимать участие в осуществлении местного самоуправления и посредством реализации права быть избранными в органы местного самоуправления, для чего им обеспечивается также равный доступ к муниципальной службе <1>.

-----  
<1> См., например: Федеральный закон от 2 марта 2007 г. N 25-ФЗ "О муниципальной службе в Российской Федерации" // Парламентская газета. 2007. 7 марта. N 34.

## **2. Управление муниципальной собственностью, финансовыми средствами местного самоуправления.**

Эффективное осуществление данной функции органами местного самоуправления является необходимой предпосылкой решения основных задач местного самоуправления и реализуется муниципальными образованиями посредством обладания правами муниципальной собственности, формирования и расходования местных бюджетов, для чего создают муниципальные предприятия и учреждения, устанавливают тарифы на их услуги <1>, формируют и размещают муниципальный заказ <2>, развивают внешнеэкономические связи.

-----  
<1> См., например: ст. 5 Федерального закона от 30 декабря 2004 г. N 210-ФЗ "Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса" // Российская газета. 2004. 31 дек.

<2> См., например: ст. 9 Федерального закона от 21 июля 2005 г. N 94-ФЗ "О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд" // Российская газета. 2005. 28 июля.

Отметим особую роль местных бюджетов в реализации принципа самостоятельности местного самоуправления. Конституционный Суд РФ в одном из своих актов указал, что принцип самостоятельности бюджетов применительно к местным бюджетам означает "право и обязанность органов местного самоуправления обеспечивать сбалансированность местного бюджета и эффективность использования бюджетных средств, право и обязанность самостоятельно осуществлять бюджетный процесс, а также право определять формы и направления расходования бюджетных средств (за исключением расходов, финансовое обеспечение которых осуществляется за счет субсидий и субвенций из бюджетов других уровней) (статья 31)". При этом "финансовая самостоятельность, - продолжает Конституционный Суд РФ, - предполагает наличие необходимых бюджетных прав у органов местного самоуправления. Степень финансовой самостоятельности определяется компетенцией органов местного самоуправления, которая закрепляется Конституцией РФ и действующим законодательством. Самостоятельность местного самоуправления в сфере бюджетной деятельности гарантируется закрепленным в статье 133 Конституции РФ и конкретизированным в федеральных законах правом на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти" <1>.

-----  
<1> Постановление Конституционного Суда РФ от 15 мая 2006 г. N 5-П "По делу о проверке конституционности положений статьи 153 Федерального закона от 22 августа 2004 года N 122-ФЗ "О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федеральных законов "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" в связи с жалобой главы города Твери и Тверской городской Думы" // Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. N 22. Ст. 2375.

Проблема обеспечения финансово-экономической самостоятельности муниципальных образований является основной в становлении местного самоуправления в России, и именно в связи с нерешенностью этой проблемы вступление в силу в полном объеме в 2009 г. Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" имеет важное значение.

Органы местного самоуправления могут в интересах населения устанавливать условия использования земель, находящихся в границах муниципального образования, разрешать вопросы оборота земель сельскохозяйственного назначения.

Необходимым условием успешной реализации данной функции является наличие у населения

муниципального образования достаточного объема информации о результатах управления и распоряжения муниципальной собственностью, финансовыми ресурсами и тем самым наличие действенного контроля за экономической стороной деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления, для чего уставы муниципальных образований должны содержать соответствующие условия о формах контроля граждан за деятельностью муниципальных образований в экономической сфере.

### **3. Обеспечение развития муниципального образования.**

Принимая программы и планы развития муниципального образования, утверждая и исполняя местные бюджеты, управляя муниципальным хозяйством, органы местного самоуправления призваны обеспечивать комплексное решение экономического, социально-культурного развития городских и сельских населенных пунктов, других территорий, в пределах которых осуществляется местное самоуправление. Осуществляя данную функцию, органы местного самоуправления должны учитывать и интересы развития территории субъекта Федерации. Поэтому в соответствии со ст. 14 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" к полномочиям местного самоуправления относятся также:

- решение вопросов комплексного социально-экономического развития муниципального образования;
- принятие планов и программ комплексного развития муниципального образования, утверждение отчетов об их исполнении;
- регулирование тарифов на товары и услуги организаций коммунального комплекса;
- дорожная деятельность в отношении автомобильных дорог местного значения;
- организация строительства и содержания муниципального жилищного фонда;
- создание условий для предоставления транспортных услуг;
- утверждение схем территориального планирования муниципального района, ведение информационной системы обеспечения градостроительной деятельности, резервирование и изъятие, в том числе путем выкупа, земельных участков в границах муниципального района для муниципальных нужд;
- создание условий для развития сельскохозяйственного производства в поселениях, расширения рынка сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, содействие развитию малого и среднего предпринимательства и пр.

Комплексное социально-экономическое развитие муниципального образования тесно связано с его бюджетно-финансовой политикой, направленной на материальное обеспечение муниципальных планов и программ, их сбалансированность и обоснованность, для чего органы местного самоуправления формируют и распоряжаются средствами местных бюджетов, полученными как за счет доходов от собственной экономической деятельности, так и в результате установления местных налогов и сборов, а также льгот по их уплате.

В ведении местного самоуправления находятся организация и содержание муниципальных архивов, в связи с чем Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" относит к полномочиям органов местного самоуправления также организацию сбора статистических данных, характеризующих состояние экономики и социальной сферы муниципального образования.

Важно отметить, что проблемы комплексного социально-экономического развития муниципальных образований во многом связаны с деятельностью организаций, не находящихся в муниципальной собственности, но вместе с тем органы местного самоуправления вправе, не вмешиваясь в их хозяйственную деятельность, координировать участие данных организаций в развитии территории муниципального образования.

### **4. Обеспечение удовлетворения основных жизненных потребностей населения в сферах, отнесенных к ведению муниципальных образований.**

Органы местного самоуправления, в соответствии с федеральным законом, обязаны обеспечивать удовлетворение основных жизненных потребностей населения в сферах, отнесенных к ведению муниципальных образований.

Для этого нормы ст. 14 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" предписывают органам местного самоуправления заниматься вопросами:

- организации, содержания и развития муниципальных учреждений дошкольного, начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования;
- оказания муниципальных коммунальных услуг, в том числе: энерго-, газо-, тепло- и водоснабжения, водоотведения, организации снабжения населения топливом, утилизации и переработки бытовых отходов, транспортного обслуживания населения;
- оказания первичной медико-санитарной помощи в амбулаторно-поликлинических, стационарно-поликлинических и больничных учреждениях, скорой медицинской помощи, медицинской

помощи женщинам в период беременности, во время и после родов;

- содержания мест захоронения, организации ритуальных услуг;
- организации библиотечного обслуживания населения и обеспечения сохранности библиотечных фондов;
- создания условий для организации досуга и оказания услуг организаций культуры;
- создания условий для развития местного традиционного народного художественного творчества и т.п.

Кроме того, органы местного самоуправления обеспечивают условия для развития массовой физической культуры и спорта, участвуют в охране окружающей среды, осуществлении экологического контроля, обеспечивают первичные меры пожарной безопасности в муниципальном образовании. Они осуществляют опеку и попечительство, а также решают другие вопросы, связанные с оказанием населению разного рода услуг, созданием условий для обслуживания населения в различных сферах местной жизни.

Определяя объем вопросов местного значения, относящихся к ведению муниципальных образований различных видов (поселений, муниципального района, городского округа, внутригородских муниципальных образований городов федерального значения), Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" учитывает специфику каждого вида муниципального образования.

#### **5. Охрана общественного порядка.**

В соответствии со ст. 132 Конституции РФ к органам местного самоуправления относится функция охраны общественного порядка.

Общественный порядок - основа нормальной жизни муниципального образования, функционирования местной демократии, необходимое условие реализации прав и свобод граждан.

Охрану общественного порядка в муниципальном образовании должны обеспечивать специально формируемые муниципальные органы охраны общественного порядка.

Согласно ст. 132 Конституции РФ предусматривается формирование муниципальной полиции, которая до сих пор не создана.

В настоящее время охрана общественного порядка обеспечивается органами местного самоуправления с помощью полиции, и в связи с принятием Федерального закона от 7 февраля 2011 г. N 3-ФЗ "О полиции" они также вправе производить дополнительные расходы на обеспечение деятельности полиции.

В обеспечении охраны общественного порядка на территории муниципального образования принимают участие соответствующие депутатские комиссии, комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав и др. Кроме того, возможно и участие населения в реализации данной функции путем создания народных дружин, использования других форм общественной самодеятельности граждан.

#### **6. Защита интересов и прав местного самоуправления, гарантированных Конституцией РФ.**

Органы местного самоуправления, взаимодействуя с государственными и иными органами и организациями в различных сферах местной жизни, должны отстаивать и защищать интересы населения муниципальных образований, активно использовать свои конституционные полномочия на судебную и иные формы защиты интересов и прав местного самоуправления в случае их игнорирования и нарушения.

Представительство и защиту интересов и прав местного самоуправления осуществляют прежде всего органы и должностные лица местного самоуправления при взаимодействии с органами государственной власти и организациями. Они наделены для этого соответствующими полномочиями.

Представительные органы местного самоуправления обладают правом законодательной инициативы в законодательном (представительном) органе субъекта Федерации. Они вправе разрабатывать проекты законодательных актов субъекта Федерации по вопросам местного самоуправления, которые должны быть рассмотрены законодательным (представительным) органом субъекта.

Граждане, население муниципальных образований также участвуют в реализации данной функции местного самоуправления, используя в этих целях прежде всего институты и формы прямой демократии (референдумы, сходы и т.д.).

Представительство и защита прав местного самоуправления обеспечиваются и на международном уровне. Важную роль в ее реализации играют органы и должностные лица местного самоуправления, взаимодействующие с органами государства, а также союзы и ассоциации муниципальных образований, которые образуются в целях координации деятельности муниципальных образований, более эффективного осуществления ими своих прав, защиты интересов населения.

### **§ 4. Территориальные основы местного самоуправления**

Вопросы организации власти в государстве неразрывно связаны с его территориальным

устройством, ибо функционирование органов власти осуществляется в границах определенных территориальных единиц, на которые делится территория государства. Такое подразделение территории государства именуется административно-территориальным делением: оно выступает неотъемлемой частью государственного устройства.

В соответствии с административно-территориальным делением организуется государственная власть.

Поскольку территорией осуществления местного самоуправления является вся территория России, то в субъектах Федерации муниципальные образования должны охватывать всю их территорию, за исключением территорий с низкой плотностью населения.

Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (ст. 12) устанавливает, что территории муниципальных образований - городов, поселков, станиц, районов (уездов), сельских округов (волостей, сельсоветов) и других муниципальных образований - устанавливаются в соответствии с федеральными законами и законами субъектов Федерации с учетом исторических и иных местных традиций.

К видам муниципальных образований в нашей стране относятся: городское поселение; сельское поселение; муниципальный район; городской округ; внутригородская территория города федерального значения. Городские, сельские поселения образуются для решения вопросов поселенческого значения, внутригородские территории - для решения внутригородских вопросов на территории городов - субъектов РФ (Москва, Санкт-Петербург), муниципальные районы - для решения вопросов межпоселенческого значения, городские округа - для решения одновременно вопросов поселенческого и межпоселенческого значения. Органы местного самоуправления, как правило, муниципальных районов, городских округов могут дополнительно наделяться отдельными государственными полномочиями.

Муниципальные образования равноправны. Как указывается Конституционным Судом РФ, "муниципальные образования независимо от размеров территории и численности населения, а также своей структуры и места в системе территориального устройства пользуются одними и теми же конституционными правами и гарантиями; между ними нет отношений подчиненности" <1>.

-----  
<1> Постановление Конституционного Суда РФ от 16 октября 1997 г. N 14-П "По делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 49 Федерального закона от 28 августа 1995 года "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" // Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. N 42. Ст. 4902.

При создании муниципальных образований, выборе их вида учитываются такие обстоятельства, как история складывания местного сообщества, величина его территории, тип населенных пунктов и его число, численность населения, наличие транспортной, иной инфраструктуры. Муниципальное образование не может состоять из территориально не связанных друг с другом частей. Границы поселений не могут пересекаться границами населенных пунктов. Территория поселения не может входить в состав другого поселения. Территория городского округа, даже если она окружена со всех сторон территорией муниципального района, не входит в состав территории последнего. Границы муниципальных районов не могут пересекаться границами поселений. Границы муниципальных образований любых видов не могут пересекать границы субъекта Федерации, на территории которого созданы названные муниципальные образования. Изменение границ муниципального образования не допускается без учета мнения населения в соответствии с законом субъекта Федерации.

## § 5. Органы местного самоуправления

К органам местного самоуправления относятся:

1) представительные органы, которые могут именоваться думой, муниципальным собранием, муниципальным комитетом и т.п. Они избираются непосредственно городским, сельским населением;

2) собрания, сходы граждан, посредством которых население прямо осуществляет местное самоуправление в небольших населенных пунктах (представительные органы местного самоуправления в них не образуются);

3) главы местного самоуправления (глава администрации, мэр, староста и т.п.). Они могут избираться или назначаться.

Деятельность органов местного самоуправления носит властный характер (через них народ осуществляет свою власть): решения, принятые ими в пределах своих полномочий, обязательны на территории местного самоуправления для всех предприятий, организаций, учреждений, должностных лиц, граждан, общественных объединений <1>.

-----  
<1> Отметим в связи с этим, что Конституционный Суд РФ в своем Определении от 2 ноября 2006 г. N 540-О "По запросу Правительства Самарской области о проверке конституционности статьи 1,

частей шестой и восьмой статьи 2 Федерального закона "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и статьи 50 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" отметил, что "конституционными характеристиками местного самоуправления как формы публичной власти обуславливаются особенности его правосубъектности, сопоставимые с особенностями правосубъектности иных публичных образований - Российской Федерации и субъектов Российской Федерации".

Местное самоуправление интегрировано в систему управления обществом и государством, в рамках которой осуществляется взаимодействие муниципальных органов с органами государственной власти Российской Федерации, ее субъектов, а также между муниципальными органами. Принципы этого взаимодействия определяются федеральным законодательством, а также правовыми актами органов государственной власти субъектов РФ.

Органы местного самоуправления организуют исполнение федеральных законов, указов Президента РФ, постановлений Правительства РФ, правовых актов субъектов РФ. Они также оказывают содействие федеральным органам государственной власти, расположенным на их территории, и органам государственной власти субъектов РФ, осуществляют координацию деятельности органов территориального общественного самоуправления.

Представительный орган муниципального образования - это выборный орган местного самоуправления, наделенный соответствующими полномочиями по решению вопросов местного значения, представляющий интересы населения и принимающий от его имени муниципальные правовые акты, действующие на территории муниципального образования. Наличие представительного органа обязательно в муниципальном образовании.

Глава муниципального образования руководит деятельностью местной администрации по решению вопросов местного значения. Глава муниципального образования непосредственно или через структурные подразделения местной администрации осуществляет исполнительно-распорядительные функции.

Глава муниципального образования не может быть одновременно председателем представительного органа и главой местной администрации. Глава муниципального образования (мэр, староста, глава муниципалитета и т.п.) является высшим должностным лицом соответствующего муниципального образования, но его место в системе органов местного самоуправления может быть различным. Глава муниципального образования подконтролен и подотчетен населению и представительному органу муниципального образования. Исключение составляют сельские поселения, в которых предусмотрено формирование исполнительно-распорядительного органа, возглавляемого главой муниципального образования, исполняющего полномочия председателя представительного органа муниципального образования.

## **§ 6. Материально-финансовая основа деятельности местного самоуправления**

Экономическую основу местного самоуправления составляют находящиеся в муниципальной собственности имущество, средства местных бюджетов, имущественные права муниципальных образований.

В соответствии со ст. 215 ГК РФ права собственника в отношении имущества, входящего в состав муниципальной собственности, от имени муниципального образования осуществляют органы местного самоуправления.

Конституция РФ гарантирует, что органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью (ст. 132).

Эффективное управление муниципальной собственностью, использование социально-экономического потенциала муниципального образования в целом являются необходимым условием успешного решения вопросов местного значения, отнесенных к ведению муниципального образования.

В соответствии с законодательством, уставом муниципального образования представительный орган регулирует вопросы, связанные с организацией управления имуществом.

К исключительной компетенции представительного органа относятся:

- 1) принятие планов и программ развития муниципального образования;
- 2) утверждение местного бюджета;
- 3) определение порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности;
- 4) определение порядка принятия решений о создании, реорганизации и ликвидации

муниципальных предприятий и учреждений, а также об установлении тарифов на услуги муниципальных предприятий и учреждений;

5) определение порядка участия муниципального образования в организациях межмуниципального сотрудничества;

6) определение порядка материально-технического и организационного обеспечения деятельности органов местного самоуправления.

Целью управления и распоряжения муниципальным имуществом являются решение социально-экономических задач муниципального образования, сохранение и создание новых рабочих мест, привлечение инвестиций и стимулирование предпринимательской активности на территории муниципального образования, повышение благосостояния и жизненного уровня населения, создание благоприятной для проживания среды, обеспечение доходной части бюджета.

Управление и распоряжение муниципальным имуществом обеспечивает местная администрация.

Местная администрация осуществляет также иные полномочия в соответствии с законодательством, уставом муниципального образования, нормативными правовыми актами его представительного органа.

В целях решения вопросов местного значения органы местного самоуправления принимают и организуют выполнение планов и программ комплексного социально-экономического развития муниципального образования, организуют сбор статистических данных, характеризующих состояние экономики и социальной сферы муниципального образования, и представление указанных данных органам государственной власти в порядке, установленном Правительством РФ.

Принятие планов и программ развития муниципального образования и утверждение отчетов об их исполнении относятся к исключительным полномочиям представительного органа.

Проекты планов и программ развития муниципального образования должны выноситься на публичные слушания.

Разработка проектов планов и программ развития муниципального образования осуществляется исполнительным органом местного самоуправления (местной администрацией).

Важную роль в достижении целей рационального использования земли и других природных ресурсов играют органы местного самоуправления, которые обладают широким кругом полномочий в области использования земли и других природных ресурсов.

Регулярные платежи за пользование недрами взимаются в денежной форме и зачисляются в местные бюджеты в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации.

Принимая планы и программы развития территории муниципального образования, разрабатывая и утверждая местный бюджет, органы местного самоуправления учитывают и необходимость решения вопросов охраны окружающей природной среды, экологической безопасности.

## § 7. Гарантии местного самоуправления

Важнейшим и необходимым условием полного и эффективного осуществления задач и функций местного самоуправления является гарантированность прав местного самоуправления.

Гарантией организационного обособления и самостоятельности местного самоуправления в системе управления обществом и государством является их закрепление в Конституции РФ (ст. ст. 3, 8, 9, 12, 15, 130 - 133). Конституционный принцип местного самоуправления заключается в признании и гарантировании самостоятельности мест на всей территории России. Конституция РФ закрепляет, что законодатель по своему усмотрению не вправе вводить или упразднить местное самоуправление.

Это подтверждается практикой Конституционного Суда РФ.

Так, в одном из дел, рассмотренных Конституционным Судом РФ, была проверена на соответствие Конституции РФ норма, установленная в п. 3 ст. 81 Устава (Основного Закона) Курской области, согласно которой население было наделено полномочием самостоятельно и добровольно через референдум решать вопрос о необходимости организации местного самоуправления на своей территории; согласно п. 4 той же статьи в случае, если население самостоятельно и добровольно отказалось от реализации права на организацию местного самоуправления, на данной территории осуществляется государственная власть Курской области. В частности, исполнительную власть на территории муниципального образования в соответствии с находящимся во взаимосвязи с указанными положениями Устава (Основного Закона) Курской области п. 1 его ст. 18 осуществляют "сельские и поселковые администрации, входящие в единую систему органов исполнительной государственной власти Курской области".

Таким образом, положениями п. п. 3 и 4 ст. 81 Устава (Основного Закона) Курской области были допущены упразднение местного самоуправления как такового на территории определенного муниципального образования и его замена органами государственной власти, если решение отказаться "от реализации права на организацию местного самоуправления" принято "самостоятельно и добровольно через референдум" большинством голосов населения данного муниципального



образования, обладающего активным избирательным правом.

"Между тем, - отмечается в Постановлении Конституционного Суда РФ, - из статей 3 (часть 2) и 12 Конституции РФ следует, что местное самоуправление является необходимой формой осуществления власти народа и составляет одну из основ конституционного строя Российской Федерации. По смыслу статей 32 (часть 2), 130, 131 и 132 Конституции РФ граждане имеют право на осуществление местного самоуправления и реализуют его путем референдума, выборов, иных форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы самоуправления.

Это означает, в частности, что граждане имеют право на участие - непосредственно и через своих представителей - в осуществлении публичной власти в рамках муниципального образования, причем как само муниципальное образование, так и право проживающих на его территории граждан на осуществление местного самоуправления возникают на основании Конституции РФ и закона, а не на основании волеизъявления населения муниципального собрания.

Любое изменение территориальных основ местного самоуправления не может приводить к отказу от него. Возможность же полного упразднения местного самоуправления на определенной территории, предусмотренная пунктами 3 и 4 статьи 81 Устава (Основного Закона) Курской области, противоречит предписаниям Конституции РФ и федеральных законов об осуществлении местного самоуправления на всей территории Российской Федерации как необходимого элемента конституционного механизма народовластия и нарушает волю многонационального народа Российской Федерации, закрепленную в Конституции РФ (части 1 и 2 статьи 3, статья 12 и часть 1 статьи 131)" <1>.

-----  
<1> Постановление Конституционного Суда РФ от 30 ноября 2000 г. N 15-П "По делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного Закона) Курской области в редакции Закона Курской области от 22 марта 1999 г. "О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной закон) Курской области" // Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. N 50. Ст. 4943.

Конституционное право населения, граждан на местное самоуправление означает их право осуществлять местное самоуправление посредством участия в местных референдумах, муниципальных выборах, посредством иных форм прямого волеизъявления, а также через выборные и иные органы местного самоуправления. Иностранцы граждане, постоянно или преимущественно проживающие на территории муниципального образования, обладают при осуществлении местного самоуправления правами в соответствии с международными договорами РФ и федеральными законами. Граждане имеют равные права на осуществление местного самоуправления независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям. Установленные Конституцией РФ и Федеральным законом "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" права граждан на осуществление местного самоуправления 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. Федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов РФ должны обеспечивать государственные гарантии прав населения на осуществление местного самоуправления.

Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" развивает конституционные положения, закрепляя гарантии организационной самостоятельности местного самоуправления и вместе с тем устанавливая основы взаимодействия органов местного самоуправления с органами государственной власти.

Особую роль в системе гарантий, обеспечивающих правовую защиту местного самоуправления, играет конституционное право местного самоуправления на судебную защиту.

Судебная власть в Российской Федерации призвана способствовать обеспечению законности в государстве, укреплению правопорядка, защите конституционного строя, одним из элементов которого является местное самоуправление, признаваемое и гарантируемое государством.

В соответствии с Федеральным законом "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" суд или арбитражный суд рассматривает иски о признании недействительными актов, нарушающих права местного самоуправления:

- а) органов государственной власти и государственных должностных лиц;
- б) органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления;
- в) предприятий, учреждений и организаций;
- г) общественных объединений.

С такими исками в суд или арбитражный суд вправе обращаться не только органы и должностные лица местного самоуправления, но и граждане, проживающие на территории муниципального образования.

Закон также предусматривает судебную защиту прав муниципального образования в случае отказа

в государственной регистрации устава муниципального образования.

Важным средством правовой защиты интересов местного самоуправления, его прав являются обращения органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления в органы государственной власти и к государственным должностным лицам. Органы и должностные лица местного самоуправления должны получить мотивированный ответ на свои обращения.

Надзор за соблюдением законодательства о местном самоуправлении, права населения на местное самоуправление осуществляет прокуратура РФ.

Муниципальные образования имеют возможность отстаивать свои интересы по вопросам местного самоуправления в Совете по местному самоуправлению при Президенте РФ.

Правовая защита интересов и прав местного самоуправления обеспечивается федеральными и региональными программами развития местного самоуправления.

Обеспечению правовой защиты местного самоуправления служит право муниципальных образований объединяться в союзы и ассоциации.

В случае нарушения органами и должностными лицами местного самоуправления прав физических и юридических лиц, причинения им имущественного или морального вреда они могут быть привлечены к ответственности в соответствии с действующим законодательством.

### Выводы

Местное самоуправление как форма народовластия населения является важной основой конституционного строя Российской Федерации. Местное самоуправление признано одной из фундаментальных составляющих российской системы народовластия и отражает возрастающую роль местной власти в удовлетворении потребностей населения муниципальных образований.

Местное самоуправление является одной из составляющих конституционного строя Российской Федерации и осуществляется на всей территории государства.

Согласно Конституции РФ основными целями организации и деятельности органов местного самоуправления являются привлечение населения к управлению государственными и общественными делами на местном уровне, обеспечение участия населения в решении тесно связанных с ним вопросов. Действующим законодательством к ведению местного самоуправления отнесены: обеспечение удовлетворения жизненных потребностей населения; охрана общественного порядка; управление муниципальной собственностью и финансовыми средствами местных бюджетов; обеспечение социально-экономического развития муниципального образования.

Правовые основы местного самоуправления в России включают в себя Европейскую хартию местного самоуправления, Конституцию РФ, Федеральный закон "Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации", конституции (уставы), законы и иные нормативные акты субъектов РФ, касающиеся местного самоуправления.

Все правовые акты органов местного самоуправления должны соответствовать уставу муниципального образования, в котором закрепляются границы и состав территории муниципального образования; вопросы местного значения, относящиеся к ведению муниципального образования; структура и порядок формирования органов местного самоуправления, их полномочия и наименование; гарантии участия населения в решении вопросов местного значения.

Территорию муниципального образования составляют земли поселений и прилегающие к нему земли общего пользования, земли, необходимые для развития поселений, и рекреационные зоны. Установление и изменение границ территорий муниципального образования осуществляется с учетом мнения местного населения и исторических и иных местных традиций.

Систему местного самоуправления образуют: представительный орган местного самоуправления, состоящий из депутатов, избираемых местным населением тайным голосованием; глава муниципального образования, являющийся выборным должностным лицом, возглавляющим деятельность по осуществлению местного самоуправления; иные органы и должностные лица местного самоуправления, которые в первую очередь несут ответственность за надлежащее выполнение своих функций перед избравшим их населением.

Для решения наиболее важных вопросов местного значения непосредственно населением в муниципальном образовании может проводиться местный референдум, а также создаваться собрания и сходы граждан.

Экономическая основа местного самоуправления включает в себя муниципальную собственность, финансы местных бюджетов, имущество, находящееся в государственной собственности и переданное в управление или ведение органам местного самоуправления, и иную собственность, предназначенную для удовлетворения потребностей населения муниципального образования.

В соответствии с действующим законодательством местное население не может быть лишено (или ограничено) права на осуществление местного самоуправления. Конституция РФ и Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" закрепляют ряд

гарантий для осуществления местного самоуправления: в частности, граждане и органы, должностные лица местного самоуправления вправе предъявлять в суд иски о признании недействительными актов различных органов, нарушающих права местного самоуправления.

#### Контрольные вопросы

1. Что понимается под местным самоуправлением?
2. Что понимается под правовой и территориальной организацией местного самоуправления?
3. Взаимоотношения местного самоуправления и государства.
4. Функции местного самоуправления.
5. Формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участие в осуществлении местного самоуправления.
6. Органы и должностные лица местного самоуправления.
7. Экономическая основа местного самоуправления.
8. Виды межмуниципального сотрудничества.
9. Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления.
10. Какие правовые гарантии местного самоуправления предусмотрены Конституцией РФ?

#### Литература

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г., с учетом поправок, внесенных Законами Российской Федерации о поправках к Конституции РФ от 30 декабря 2008 г. N 6-ФКЗ и от 30 декабря 2008 г. N 7-ФКЗ) // Российская газета. 2009. 21 янв. N 7.
2. Европейская хартия местного самоуправления (совершена в Страсбурге 15 октября 1985 г.; ратифицирована Федеральным законом от 11 апреля 1998 г. N 55-ФЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. N 15. Ст. 1695.
3. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (в ред. от 7 мая 2013 г. N 104-ФЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. N 40. Ст. 3822; 2013. N 19. Ст. 2331.
4. Федеральный закон от 2 марта 2007 г. N 25-ФЗ "О муниципальной службе в Российской Федерации" (в ред. от 7 мая 2013 г. N 99-ФЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2007. N 10. Ст. 1152; 2013. N 19. Ст. 2326.
5. Федеральный закон от 7 апреля 1999 г. N 70-ФЗ "О статусе наукограда Российской Федерации" (ред. от 27 декабря 2009 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. N 15. Ст. 1750; 2009. N 52 (ч. 1). Ст. 6436.
6. Федеральный закон от 21 июля 2005 г. N 97-ФЗ "О государственной регистрации уставов муниципальных образований" (ред. от 21 ноября 2011 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. N 30 (ч. 1). Ст. 3108; 2011. N 48. Ст. 6730.
7. Закон РФ от 14 июля 1992 г. N 3297-1 "О закрытом административно-территориальном образовании" (ред. от 22 ноября 2011 г.) // Российская газета. 1992. 26 авг.; Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. N 48. Ст. 6734.
8. Голубцов В.Г. Гражданско-правовой статус государства и муниципальных образований в Российской Федерации: Монография. М., 2006.
9. Кутафин О.Е. Муниципальное право Российской Федерации: Учебник. М., 2010.
10. Малько А.В. Муниципальное право России: Учебник. М., 2010.

---

КонсультантПлюс: примечание.

Учебник Ю.Н. Мильшина, С.Е. Чаннова "Муниципальное право России" включен в информационный банк согласно публикации - Издательско-торговая корпорация "Дашков и К", 2006.

---

11. Мильшин Ю.Н., Чанов С.Е. Муниципальное право России: Учебное пособие. М., 2008.
12. Муниципальное право Российской Федерации: Учебник / Под ред. А.В. Колесникова. М., 2012.
13. Муниципальное право: Учебник / Под ред. А.Н. Костюкова. М., 2011.
14. Муниципальное право: Учебное пособие / Под ред. С.Е. Чаннова. М., 2006.
15. Соколова Э.Д. Теоретические и правовые основы финансовой деятельности государства и муниципальных образований. М., 2011.
16. Соловьев С.Г. Муниципальное право: Учебник. Рекомендован УМО вузов РФ. М., 2013.

---

КонсультантПлюс: примечание.

Монография Н.Н. Черногора "Проблемы ответственности в теории муниципального права и практике местного самоуправления" включена в информационный банк согласно публикации -

Юриспруденция, 2007.

---

17. Черногор Н.Н. Проблемы ответственности в теории муниципального права и практике местного самоуправления. М., 2011.

18. Шугрина Е.С. Муниципальное право: Учебник. М., 2010.

---