

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ
УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
НОВГОРОДСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
ИМЕНИ ЯРОСЛАВА МУДРОГО

И. М. Ильин

**КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО
РОССИИ**

Учебное пособие

ВЕЛИКИЙ НОВГОРОД
2019

УДК 342
ББК 67.400
И 46

Печатается по решению
РИС НовГУ

Рецензенты:

доктор юридических наук, профессор **Х. Х. Лойт**
доктор юридических наук, член Российской Академии
юридических наук **С. Ю. Фабричный**

Учебное издание

Ильин Игорь Михайлович

Ильин И. М.
И 46 Конституционное право России: учеб. пособие / И. М. Ильин;
НовГУ им. Ярослава Мудрого. – Великий Новгород, 2019. – 348 с.

**КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО
РОССИИ**

Учебное пособие

DOI: <https://doi.org/10.34680/Ilin.2019.3>

Настоящее учебное пособие представляет собой учебное издание, дополняющее ранее изданный этим же автором учебник «Конституционное право России».

В данном учебном пособии на основе приведения и анализа норм Конституции РФ, действующих нормативно-правовых актов, доктрины и актуализированной судебной практики раскрываются основные вопросы учебного курса «Конституционное право России», а также приводится библиографический список литературы.

Учебное пособие подготовлено в соответствии с Федеральным государственным образовательным стандартом высшего профессионального образования и предназначено для студентов-бакалавров, студентов-магистров, обучающихся по направлению подготовки 40.03.01 – «Юриспруденция», а также аспирантов, преподавателей юридических вузов и факультетов и лиц, занимающихся самостоятельным изучением вопросов конституционного права.

Компьютерная верстка
Е. М. Бармина

*Оригинал-макет подготовлен Отделом обеспечения деятельности
Института экономики, управления и права*

Подписано в печать 03.12.2019. Бумага офсетная. Формат 60×84 1/16.
Гарнитура Times New Roman. Печать офсетная.
Усл. печ. л. 19,6. Уч.-изд. л. 21,8. Тираж 100 экз.
Заказ № 747.

Издательско-полиграфический центр
Новгородского государственного университета им. Ярослава Мудрого.
173003, Великий Новгород, ул. Б. Санкт-Петербургская, 41.
Отпечатано в Институте экономики, управления и права.

УДК 342
ББК 67.400

© Новгородский государственный
университет, 2019
© И. М. Ильин, 2019

ОГЛАВЛЕНИЕ

Предисловие	9
Тема 1. Классификация источников отрасли конституционного права Российской Федерации	11
§ 1. Общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры Российской Федерации как источники Конституционного права России	11
§ 2. Федеративный договор и договоры о разграничении предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами	15
§ 3. Декларации как источник Конституционного права России	18
§ 4. Федеральные конституционные законы, федеральные законы, законы Российской Федерации	20
§ 5. Подзаконные акты как источники Конституционного права России	21
§ 6. Законодательство субъектов Российской Федерации как источники Конституционного права России	23
§ 7. Муниципальные правовые акты как источники Конституционного права России	27
§ 8. Решения Конституционного суда Российской Федерации	30
Тема 2. Конституция Российской Федерации	34
§ 1. Преамбула Конституции и ее практическая необходимость	34
§ 2. Функции конституции	36
§ 3. Субъекты, которые вправе инициировать процесс пересмотра Конституции Российской Федерации 1993 г.	38
Тема 3. Теоретические основы конституционного строя России	42
§ 1. Российская Федерация, как демократическое, федеративное, правовое государство с республиканской формой правления	42
§ 2. Понятие, принципы и формы демократии	45
§ 3. Идеологическое многообразие и многопартийность	47
§ 4. Правовое государство: понятие, признаки, основополагающие принципы	49
§ 5. Россия – светское государство	52

§ 6. Россия – социальное государство.....	54
§ 7. Россия – федеративное государство.....	56
§ 8. Понятие и признаки суверенного государства. Формы выражения власти народом.....	59
§ 9. Экономическая основа. Местное самоуправление.....	64
 Тема 4. Конституционные права, свободы и обязанности человека и гражданина.....	 67
§ 1. Порядок ограничения прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации.....	67
§ 2. Отличительные особенности и сходство прав, свобод человека и гражданина.....	70
§ 3. Механизмы защиты прав и свобод личности.....	72
 Тема 5. Гражданство Российской Федерации.....	 75
§ 1. Классификация органов, правомочных рассматривать дела о гражданстве.....	75
§ 2. Гражданство детей при изменении гражданства родителей, опекунов, попечителей.....	77
§ 3. Гражданство недееспособных и ограниченно дееспособных лиц.....	80
§ 4. Соотношение понятий «гражданство» и «подданство».....	82
 Тема 6. Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации.....	 85
§ 1. Конституционно-правовой статус уполномоченного по правам человека в Российской Федерации.....	85
§ 2. Процедура, основания назначения и прекращения полномочий уполномоченного по правам человека в Российской Федерации.....	90
§ 3. Уполномоченный при Президенте Российской Федерации по правам ребенка.....	94
 Тема 7. Федеративное устройство России.....	 100
§ 1. Основные принципы федеративного устройства Российской Федерации.....	100

§ 2. Конституционный порядок образования и принятия в состав Российской Федерации новых субъектов Российской Федерации.....	102
§ 3. Государственные символы Российской Федерации.....	104
§ 4. Право народов на равноправие и самоопределение.....	106
§ 5 Территория Российской Федерации.....	109
§ 6. Равноправие субъектов Российской Федерации.....	111
§ 7. Договоры о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектами.....	112
Тема 8. Президент Российской Федерации.....	115
§ 1. Рассмотрение законов Президентом Российской Федерации.....	115
§ 2. Правовые акты Президента Российской Федерации.....	117
§ 3. Особенности взаимодействия Президента Российской Федерации и Федерального Собрания.....	120
§ 4. Особенности взаимодействия Президента и Правительства Российской Федерации.....	122
§ 5. Место Президента Российской Федерации в системе органов государственной власти.....	124
§ 6. Администрация Президента Российской Федерации: структура, правовой статус.....	127
§ 7. Государственный Совет при Президенте Российской Федерации: структура, порядок формирования, полномочия.....	130
§ 8. Правовой статус полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах.....	133
§ 9. Сравнительный анализ полномочий и прав глав государств (президентов) в различных странах мира.....	136
Тема 9. Федеральное Собрание Российской Федерации.....	140
§ 1. Конституционно-правовой статус Федерального собрания.....	140
§ 2. Законодательство Российской Федерации о парламентаризме.....	143
§ 3. Законодательная инициатива в Федеральном собрании Российской Федерации: понятие и порядок осуществления.....	146
§ 4. Права депутата в избирательном округе.....	149
§ 5. Предварительное рассмотрение законопроектов в комитетах, комиссиях Государственной Думы Российской Федерации.....	151

§ 6. Законотворческий процесс. Субъекты права законодательной инициативы	154
§ 7. Рассмотрение и принятие законопроектов в Государственной Думе. Направление принятых законов в Совет Федерации.....	156
§ 8. Рассмотрение законов в Совете Федерации Российской Федерации.....	158
§ 9. Процедура преодоления президентского вето. Подписание, обнародование и вступление в юридическую силу законов Российской Федерации	160
§ 10. Парламентский Контроль Федерального собрания Российской Федерации	163
§ 11. Особенности федеральных конституционных законов: принятие, отмена	168
§ 12. Правовая и лингвистическая экспертиза законопроектов: понятие, цели, место в законодательном процессе.....	171
Тема 10. Правительство Российской Федерации.....	174
§ 1. Место Правительства Российской Федерации в системе органов государственной власти.....	174
§ 2. Нормативно-правовые акты Правительства Российской Федерации, порядок их принятия и действия на территории Российской Федерации	176
§ 3. Основание и порядок отставки Правительства РФ.....	178
§ 4. Правовой статус федеральных органов исполнительной власти, подчиненных Правительству Российской Федерации	181
§ 5. Роль Президента Российской Федерации в функционировании Правительства	183
Тема 11. Судебная власть и судебная система Российской Федерации.....	187
§ 1. Особенности судебной реформы России в условиях построения демократического правового государства.....	187
§ 2. Порядок судоустройства и правового статуса судей в Российской Федерации.....	190
§ 3. Порядок рассмотрения дел в российских судах.....	192
§ 4. Осуществление судебной власти.....	194

§ 5. Виды, роль и юридическое значение решений Конституционного Суда Российской Федерации: теория и практика.....	197
§ 6. Федеральные арбитражные суды Российской Федерации.....	200

Тема 12. Органы государственной власти субъектов Российской Федерации.....	205
§ 1. Общие принципы организации и деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации.....	205
§ 2. Порядок формирования и компетенция органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.....	210
§ 3. Высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации: правовой статус, особенности наделения полномочиями, компетенция.....	213
§ 4. Процедура и основания для прекращения полномочий высшего должностного лица субъекта Российской Федерации.....	215
§ 5. Исполнительная власть в субъектах Российской Федерации: структура, особенности наделения полномочиями, компетенция.....	219
§ 6. Общие принципы организации и деятельности законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, их взаимодействие с региональными органами исполнительной власти.....	221
§ 7. Порядок формирования и компетенция законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации.....	227
§ 8. Двухпалатные и однопалатные парламенты субъектов Российской Федерации.....	233
§ 9. Региональное нормотворчество. Досрочное прекращение полномочий региональных парламентов.....	236

Тема 13. Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации.....	246
§ 1. Особенности законодательства о выборах и референдумах Российской Федерации.....	246
§ 2. Конституционное закрепление принципа многопартийности и практика его реализации.....	252

§ 3. Избирательные комиссии в Российской Федерации: понятие, виды порядок формирования и полномочия.	259
§ 4. Центральная избирательная комиссия Российской Федерации: состав, образование, полномочия.	262
§ 5. Информационное обеспечение выборов: предвыборная агитация.....	269
§ 6. Юридические гарантии реализации активного и пассивного избирательного права в Российской Федерации.....	272
§ 7. Право иностранных граждан избирать и быть избранным по законодательству Российской Федерации.	274
§ 8. Всеобщее избирательное право: понятие, цензы, принципы.....	275
§ 9. Избирательные округа и участки: понятие, виды, правила образования.....	284
 Тема 14. Органы местного самоуправления в Российской Федерации.....	 289
§ 1. Временное осуществление органами государственной власти отдельных полномочий органов местного самоуправления.	289
§ 2. Контроль и надзор за деятельностью органов местного самоуправления и их должностных лиц.....	299
§ 3. Децентрализация местного самоуправления.	310
 Библиографический список.....	 316

ПРЕДИСЛОВИЕ

Успешное освоение курса конституционного права является необходимым условием для эффективного изучения других отраслей юридической науки как в теоретическом плане, так и для практической работы будущего юриста. Для достижения этой цели действенным инструментом является источник получения знаний – книга.

Настоящая книга (далее – учебное пособие) направлена на получение знаний и дополняет ранее изданный учебник этим же автором по конституционному праву. При изложении в учебном пособии материала автором учитывались изменения действующего конституционного законодательства и решены одновременно несколько задач. С одной стороны раскрыта конституционно-правовая действительность, что дает студентам возможность ознакомиться с нормативным материалом и его усвоить, а с другой стороны на основе приведенной судебной практики и доктрины объяснена сущность конституционно-правовых категорий, показано развитие соответствующих конституционно-правовых явлений, что будет полезно не только студенту, но и аспиранту, а также лицу, деятельность которого связана с изучением вопросов конституционного права.

При подготовке пособия был использован комплекс теоретико-практических, эмпирических и научных методов, что по мнению автора позволяет решить основную задачу курса конституционного права, связанную с восприятием конституционной материи как неотъемлемого элемента конституционной культуры, получением у обучающегося знаний о конституционном праве, а также представлений о тенденциях и перспективах конституционного развития.

В настоящем учебном пособии подробно раскрывается содержание следующих вопросов:

- источники отрасли конституционного права;
- особенности Конституции РФ, ее практическая значимость и необходимость;
- основы конституционного строя;
- взаимодействие государства, общества и отдельного индивида;
- гражданства и соотношение с категорией «подданство»;
- принципы и особенности федеративного устройства;
- особенности избирательного права и процесса в Российской Федерации;

- особенности функционирования и взаимодействия органов государственной власти Российской Федерации и её субъектов;
- особенности компетенции и контроль за деятельностью органов местного самоуправления.

Приведенный перечень вопросов составляет предмет курса конституционного права и предусмотрен федеральным образовательным стандартом для юридических вузов различных уровней, готовящих бакалавров и магистров (специалистов).

По завершению написания материала автором приведен библиографический список литературы, на основе которого написаны ранее изданный учебник объемом 20,9 учебно-издательских листов по конституционному праву и настоящее учебное пособие.

Кроме того, автор надеется на то, что его учебное пособие будет понятным, доступным и станет для студентов настольной книгой при подготовке к семинарским (практическим) занятиям и экзамену, а также вызовет интерес у широкого круга читателей и лиц, занимающимися вопросами права.

ТЕМА 1. КЛАССИФИКАЦИЯ ИСТОЧНИКОВ ОТРАСЛИ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

§ 1. Общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры Российской Федерации как источники Конституционного права России

Для современной России характерна глубокая интеграция в глобальное правовое пространство. Прежде всего, это выражается в том, что правовые акты, которые содержат международные правовые нормы, признаются также источником конституционного права РФ.

Временем наиболее активной интеграции Российской Федерации в международное правовое поле стали 90-ые годы прошлого столетия. 12.06.1990 г. была принята Декларация «О государственном суверенитете РСФСР», содержащая гарантии прав и свобод, которые предусматривали Конституция СССР и Конституция РСФСР, а также общепризнанные нормы международного права (п. 10); было заявлено о приверженности РСФСР принципам международного права, а также о готовности к мирному сосуществованию со всеми народами и странами мира, о стремлении к недопущению конфликтов в межнациональных, межреспубликанских и международных отношениях, при этом отстаивая интересы народов Российской Федерации (п. 14) [148].

С принятием Конституции РФ осуществилось окончательное признание Россией международно-правовых документов и положений, которые в них содержатся, неотъемлемым элементом правовой системы РФ. Согласно действующей конституционной доктрине, Россия рассматривает нормы международного права как часть своей правовой внутригосударственной системы и признает прямое действие этих норм на территории всего государства (Конституция РФ (ч. 4 ст. 15); Россия признает и гарантирует свободы и права гражданина и человека в соответствии с общепризнанными нормами и принципами международного права, а также согласно Конституции Российской Федерации (ч. 1 ст. 17) [1].

Как на источники внутринационального (включая конституционное) право на международно-правовые документы ссылаются судебные органы и законодатели в своих решениях и законодательных актах. В том числе, достаточно активно в своих решениях опирается на международное законодательство Конституционный Суд Российской Федерации. Самыми цитируемыми КС РФ международно-правовыми актами являются Междуна-

родные пакты ООН от 1966 г. [155], Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод от 1950 г. [153], а также Европейская хартия местного самоуправления от 1985 г. [159].

Необходимо правильно понимать, какое место среди источников российского права занимают международно-правовые акты, что является особенно важным для органов прокуратуры, судов, законодателей и других правоприменителей. Важное значение в данном контексте имеют правовые оценки Конституционного Суда Российской Федерации, касающиеся вопросов применения международных правовых норм, а также постановление № 5 от 10.10.2003 г. Пленума Верховного Суда РФ «О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации» [228].

Пленумом Верховного Суда РФ разъяснены многие важнейшие положения, которые вытекают из применения международных правовых норм в правовой системе России, конкретно определено, что к общепризнанным международным правовым принципам относится, в частности, «принцип всеобщего уважения прав человека и принцип добросовестного выполнения международных обязательств». Пленумом Верховного Суда РФ обозначено, что общепризнанную норму международного права следует рассматривать, как правило поведения, которое в целом принимается и признается международным сообществом государств как юридически обязательное. Таковыми являются универсальные международные правовые нормы, которые регулируют свободы и права.

В работах правоведов можно встретить критические замечания, которые касаются включения в правовое поле страны всех общепризнанных норм и принципов международного права, что обосновывается тем, что многие из этих норм регулируют исключительно межгосударственные отношения. Между тем, следует учитывать то важное обстоятельство, что международные нормы и принципы, которые в целом предназначены для регулирования отношений между государствами, при включении в национальные правовые системы обретают новое правовое качество.

Практика свидетельствует о возможности применения судами даже таких международных общепризнанных принципов, которые, на первый взгляд, касаются исключительно сферы межгосударственных отношений. Например, в Постановлении Конституционного Суда РФ № 10-П от 31.07.1995 г. были использованы такие общепризнанные принципы международного права, как самоопределение и территориальная целостность

государства [200]. Постановление ссылается непосредственно на Декларацию принципов международного права от 1970 г. [156].

Кроме общепризнанных норм и принципов международного права неотъемлемым элементом правовой системы Российской Федерации являются международные договоры Российской Федерации (Конституция РФ ч. 4 ст. 15; Федеральный закон «О международных договорах Российской Федерации» ч. 1 ст. 5) [29].

Согласно п. «а» ст. 2 Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации», международным договором является международное соглашение, которое заключено Российской Федерацией с другим государством (государствами), а также международными организациями в письменной форме, которое регулируется международным правом в независимости от того, содержится ли подобное соглашение в рамках одного документа или нескольких, которые связаны между собой, а также в независимости от конкретного наименования документа (соглашение, пакт, конвенция и т. д.).

Международные договоры Российской Федерации могут быть заключены как от имени Российской Федерации, так и от имени Правительства РФ или федеральных исполнительных органов власти (межправительственные и межведомственные договоры).

Россия выступает за неуклонное соблюдение международных договоров, подтверждает свою верность принципу «*pacta sunt servanda*» – ключевому в международном праве. Порядок заключения международных договоров регулируется как нормами Конституции РФ, так и Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации». Ратификация международных договоров осуществляется в форме специального федерального закона (к примеру, Федеральные законы «О ратификации договора между Российской Федерацией и Королевством Норвегия о разграничении морских пространств и сотрудничестве в Баренцевом море и Северном Ледовитом океане» № 57-ФЗ от 05.04.2011 г. [71], «О ратификации Конвенции Совета Европы о защите детей от сексуальной эксплуатации и сексуальных злоупотреблений» № 76-ФЗ от 07.05.2013 г. [74], «О ратификации Конвенции об оплачиваемых учебных отпусках (Конвенция № 140)» № 134-ФЗ от 27.05.2014 г. [77], «О ратификации Конвенции о защите права на организацию и процедурах определения условий занятости на государственной службе (Конвенции № 151)» № 176-ФЗ от 28.06.2014 г.) [78].

Нередко может возникать достаточно большой разрыв между самим

подписанием и ратификацией международных договоров Российской Федерации, при этом зачастую большая разница существует между ратификацией документа и его вступлением в силу. Например, подписанный в Хельсинки 24.05.1992 года Договор по открытому небу был ратифицирован Федеральным Собранием РФ почти через десять лет. Форму Федерального закона он принял только 26.05.2001 г., а в силу вступил с 01.01.2002 г. [52].

Также частью правового поля Российской Федерации являются заключенные СССР международные договоры, по отношению к которым Россия продолжает придерживаться международного права и выполнять обязательства СССР как государство – правопреемник.

Как и конституции других стран, Конституция РФ важную роль отводит нормам международного права, закрепляя их главенствующую роль в определенных ситуациях над внутригосударственным правом. Российское законодательство такой приоритет предусматривает по отношению к нормам международного договора. В соответствии с ч. 4 ст. 15 Конституции РФ, если положения международного договора отличаются от норм внутригосударственного закона, то приоритетными являются правила международного соглашения. Таким образом, нормы международных договоров РФ, которые прошли ратификацию в парламенте, обладают большей юридической силой, чем российские законы, а те международные соглашения, которые вступили в силу в другом порядке и не наделены силой федеральных законов, являются приоритетными по отношению к подзаконным актам.

Нормы международных договоров Российской Федерации, которые были официально опубликованы, и не требуют для применения издания внутригосударственных актов, действуют на территории Российской Федерации непосредственно. Осуществление других норм международных договоров с участием Российской Федерации требует принятия соответствующих законов и иных нормативно-правовых актов.

Опираясь на содержание ч. 3 и ч. 4 ст. 15 Конституции России, а также ч. 3 ст. 5 Федерального закона о международных договорах, суды могут непосредственно применять международные договоры, которые вступили в силу, и были официально опубликованы в Бюллетене международных договоров и Собрании законодательства Российской Федерации. Международные договоры, которые носят межведомственный характер, публикуются согласно решению федеральных исполнительных органов власти, которые являются стороной таких соглашений, на страницах изданий

этих органов.

Одним из важнейших вопросов является правовая определенность в том, как соотносятся нормы Конституции РФ и международные договоры. Хотя Конституция России и не содержит прямых положений по этому вопросу, верховенство конституционных норм над нормами международных договоров вытекает из толкования положений Основного закона. Так, ч. 4 ст. 15 Конституции содержит положение лишь о примате международных правовых норм над законами. Дела о соответствии норм Конституции международным договорам, не вступившим в силу, рассматриваются Конституционным судом РФ. Таким образом, если международный договор признан Конституционным Судом РФ как несоответствующий нормам Конституции РФ, то он не подлежит применению и вступлению в силу.

Положения о соотношении Основного закона России и международного договора конкретизирует Федеральный закон «О международных договорах Российской Федерации», согласно которому в случае, если международное соглашение содержит норму, которая требует изменить отдельные положения Конституции РФ, то согласие об обязательности ее применения на территории России может быть дано только после внесения в Конституцию соответствующих поправок либо пересмотра в установленном порядке ее норм (ст. 22). Следовательно, международное соглашение не может действовать в противоречии с Конституцией РФ, не вправе ее изменять и должно соответствовать ее нормам.

§ 2. Федеративный договор и договоры о разграничении предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами

На формирование современной концепции установления системы органов государственной власти в субъектах РФ значительное влияние оказал Федеративный договор от 31.03.1992 г. [265].

Конституционная основа договоров между государственными органами власти РФ и государственными органами власти субъектов Федерации содержится в положении ч. 3 ст. 11 Основного закона России, согласно которому разграничение полномочий и предметов ведения между государственными органами власти РФ и государственными органами власти субъектов Федерации осуществляется в соответствии с Конституцией РФ, Федеративным и другими договорами о разграничении полномочий и предметов ведения. Данная формулировка, которая допускает исключения

при определении объемов полномочий отдельных федеративных субъектов, была направлена, в первую очередь, на избежание коллизий с субъектами Федерации.

До настоящего время Федеративный договор не подписан с Республикой Татарстан и Чеченской Республикой.

Всем договорам присущи как специальные, так и общие черты. Общими чертами договоров являются следующие принципы:

- принцип добровольности заключения (как правило, инициатива заключения исходила от субъекта Федерации. Федеральные государственные органы власти могут отклонить данную инициативу субъекта до приведения его устава (конституции) в соответствие с Основным законом России);
- принцип диспозитивности правового регулирования (свобода договорных условий);
- принцип формально-юридического равноправия сторон (подписание соглашения (договора) подразумевает равенство сторон с учетом верховенства Конституции России);
- принцип взаимной ответственности сторон;
- эквивалентный характер соглашения (направлен как на защиту в целом интересов Федерации, так и ее отдельного субъекта, который является стороной соглашения).

В целом практика заключения подобных договоров оценивается неоднозначно. Например, было отмечено, что большинство договоров содержат положения, которые, по сути, относятся к сфере федерального законодательного регулирования. Некоторые положения ряда договоров противоречат Конституции РФ и федеральному законодательству. Помимо этого, отмечалось, что в заключении договоров слабо просматривается проведение единой правовой политики.

Первые договоры, которые были заключены между органами власти РФ и государственными органами власти субъектов Федерации в течение 1994 года сразу же после принятия Конституции Российской Федерации отличались в целом существенными исключениями из разграничения предметов ведения и полномочий между государственными органами власти РФ и государственными органами власти субъектов Федерации, которые предусмотрены Конституцией. По мнению Г. Н. Селезнева, отступления от конституционных требований и норм федерального законодательства нередко встречаются как в соглашениях и договорах Российской Федерации с республиками, так и с другими субъектами Федерации. Необ-

ходимо признать, что по факту появления этих недочетов в договорном регулировании в значительной мере способствовало практическое отсутствие представителей федеральных органов законодательной власти РФ и законодательной власти субъектов Федерации при согласовании норм договоров и их подписании, что в значительной степени снизило публичность и легитимность данных соглашений.

Недостатки, присущие процедуре заключения договоров о разграничении полномочий удалось в значительной степени устранить с помощью Федерального закона № 184-ФЗ от 06.10.1999 г. (ст. 26.7) [50], согласно которому введен в действие соответствующий порядок рассмотрения подобных проектов договоров: до подписания соответствующего проекта договора Президентом РФ и главой субъекта РФ он направляется на рассмотрение представительного (законодательного) государственного органа власти субъекта Федерации. По результату рассмотрения проекта договора представительный (законодательный) орган власти субъекта Федерации одобряет или отклоняет его. Одобрение или отклонение проекта договора о разграничении предметов ведения и полномочий осуществляется в форме постановления и принимается большинством голосов от общего числа депутатов представительного (законодательного) органа власти субъекта Федерации.

Результаты рассмотрения проекта в представительном (законодательном) органе власти субъекта Федерации докладываются главе субъекта. Глава субъекта, в свою очередь, сообщает о результатах рассмотрения документа в представительном (законодательном) органе власти субъекта Федерации Президенту РФ.

При принятии решения о подписании договора Президентом РФ учитываются результаты его рассмотрения представительным (законодательным) органом власти субъекта Федерации.

Не позднее 10 дней после подписания договора Президент вносит в Государственную Думу проект соответствующего федерального закона. Таким образом, благодаря указанной процедуре появилась возможность предотвращать потенциальные коллизии между договорами и нормами федерального законодательства, поскольку эти договоры теперь закрепляются с принятием федерального закона об их утверждении.

Также с принятием Федерального закона № 184-ФЗ от 06.10.1999 г. удалось сделать неплохие первые попытки по определению полномочий органов государственной власти субъектов РФ, соответствующих предме-

там их исключительного ведения в общей принципиальной формуле [275], а также усилить роль законодательных органов власти в договорном процессе и его последующем юридическом оформлении.

§ 3. Декларации как источник Конституционного права России

Наличие единой целостной системы источников конституционного права Российской Федерации является главным условием их правового воздействия. Актуальным является вопрос о том, какое место в данной системе занимают декларации.

Подобно Конституции и Закону о внесении поправок в Конституцию, с помощью деклараций осуществляется правовое регулирование краеугольных общественных отношений.

Относительно Конституции декларация занимает подчиненное отношение. Это обстоятельство обусловлено сущностью и ролью Конституции. Она занимает место Основного закона в системе правового упорядочивания общественных отношений, «ведущего флагмана» не только в отечественной правовой системе, но и во всей системе государственного и общественного устройства.

Хотя декларация имеет огромное значение для установления правовых отношений, она не призвана играть такую же фундаментальную роль, как Конституция. В России исторически сложилось, что «декларации отражают фундаментальные принципы, вектор правового и государственного развития страны», особенно в эпохи смены парадигмы политического и правового построения государства и общества (становление власти советов, распад СССР), когда действующая на тот момент Конституция серьезно отставала от формирующихся общественных отношений. Как образно было сказано, что при Конституции («капитане корабля») декларация выполняет функцию «всегда готового прийти на помощь помощника», не занимая при этом места Конституции, а также, не утрачивая своего самостоятельного значения в деле правового регулирования.

Конституция приобрела свой учредительный характер после ее принятия многонациональным народом России, который является непосредственным носителем учредительной власти. Декларацию же принимает не народ, а производные от него (или получившие от народа власть), хотя и на тот момент высшие органы власти. Декларации принимались, в частности, Верховным Советом РСФСР, Съездом народных депутатов РСФСР [149],

Советом Народных Комиссаров РСФСР и III Всероссийским съездом Советов.

Помимо этого, за самой Конституцией закреплено главное юридическое свойство, верховенство на территории России, а также высшая юридическая сила, включая приоритет перед декларациями.

В рамках иерархической структуры источников конституционного права декларация расположена на ступень ниже Конституции и Законов о поправках к Конституции. Также уровень декларации в названной иерархии ниже решений Конституционного Суда. Следует понимать, что декларации принимают органы, функцией которых является законотворчество, а не нормативно-доктринальное толкование Конституции (как, например, у Конституционного Суда, который призван обеспечить соответствие Конституции принимаемых нормативно-правовых актов). По статусу данные законотворческие органы сопоставимы Федеральному Собранию. Таким образом, декларации не исключаются из числа нормативных актов, которые могут быть признаны Конституционным Судом неконституционными. Полномочия Конституционного Суда по определению конституционности деклараций непосредственно не закреплены в Конституции, однако это вытекает из системного и расширительного толкования конституционных положений, которыми установлено, что законы наряду с другими правовыми актами с момента вступления Конституции в силу могут действовать в части, которая не противоречит Основному закону. Таким образом, исключение из деклараций положений, противоречащих Конституции, обусловлено функциями и ролью Конституционного Суда, являющегося органом конституционного контроля. Помимо этого, Конституционный Суд посредством толкования конституционных положений сам создает конституционные правовые нормы, развивает конституционные положения, и действуя «в связке» с Конституцией, регулирует «параметры правового воздействия» нормативно-правовых актов, включая декларации. Другими словами, осуществляя толкование положений Конституции, КС выносит такие решения, без которых конституционный текст нельзя считать полным. В случае же вынесения деклараций, наряду с другими нормативно-правовыми актами, которые функционировали как до, так и после вступления в силу Основного закона, за пределы полномочий Конституционного Суда, это ущемляло бы значение этого органа в становлении конституционных ценностей и принципов в России, а также роль Конституции в определении фундаментальных основ государственного и общественного устройства. У деклара-

ций нет таких юридических свойств, которые бы позволили утверждать о их большей юридической силе, чем у решений конституционного Суда. Как акты, принятые представительным органом, декларации могут быть признаны конституционным Судом как несоответствующие Основному закону, что отличает их от решений КС, не подлежащих обжалованию. Декларации вступают в силу после официального обнародования, а не после вынесения (провозглашения), как это происходит с решениями Конституционного Суда.

§ 4. Федеральные конституционные законы, федеральные законы, законы Российской Федерации

Основы отечественной правовой системы, закрепленные Конституцией РФ, находят свое развитие в законах. Теория права определяет закон как основной правовой акт, который издает представительный (законодательный) орган или принимают жители страны (субъекта Федерации) прямым голосованием с целью регулирования важнейших общественных отношений. На основе данного определения можно вывести признаки закона:

- а) законом является нормативно выраженная воля народа как результат согласования разных интересов. Законотворчество представляет собой открытый процесс, в котором принимать участие движения, партии, социальные группы. Законопроекты активно обсуждаются в средствах массовой информации, публикуются и т. д.;
- б) закон может быть издан только законодательным органом власти или принят на референдуме;
- в) законами регулируются важнейшие отношения в обществе и государстве, обеспечивается упорядоченное развитие социальной, политической и экономической сфер;
- г) среди других правовых актов закон имеет наибольшую юридическую силу. Верховенство закона следует рассматривать как обязательность и нормативную ориентацию для других актов, возможность их изменения, отмены или признания недействительными;
- д) закон имеет наибольшую нормативную концентрированность и направлен на то, чтобы предоставить субъектам права широкий выбор вариантов поведения, обеспечить возможность неопределенно множественного числа применения;
- е) принятие закона осуществляется в рамках законодательного про-

цесса, и основано на установленных процедурах. Регламент работы парламента характеризуется детальностью урегулирования правил деятельности по подготовке, рассмотрению и принятию законов;

и) закон отличается максимальной неизменностью своих норм, а также продолжительностью их действия и существования.

Принимаемые в России на федеральном уровне законы подразделяются на следующие две группы: Федеральные законы и Федеральные конституционные законы. Данные нормативные акты принимаются как по вопросам, относящимся к ведению Федерации, так и к совместному ведению субъектов Федерации и Российской Федерации. Федеральные законы и Федеральные конституционные законы имеют ряд общих признаков:

а) они принимаются только Федеральным Собранием как представительным и законодательным органом Российской Федерации;

б) их принятие основано на предметах ведения Федерации в соответствии со статьями 71 и 72 Основного закона.

§ 5. Подзаконные акты как источники Конституционного права России

Подзаконные нормативные акты отличаются от законов по следующим признакам:

- они принимаются согласно законам;
- с их помощью регулируются конкретные сферы общественных отношений.

Следовательно, подзаконным актом является нормативный акт, который издается компетентным органом согласно закону и направлен на реализацию и развитие положений законодательного акта, а также на регулирование отдельных конкретных аспектов общественных отношений.

В Российской Федерации подзаконные акты подразделяются на:

- распоряжения и указы Президента России;
- акты Правительства России;
- акты федеральных органов исполнительной власти (ведомств и министерств);
- акты органов исполнительной власти субъектов Федерации;
- органов местного самоуправления;
- акты локального уровня.

Указы и распоряжения Президента России

Согласно Конституции РФ (ч. 1 ст. 90), Президент РФ вправе издавать

распоряжения и указы. Эти два вида документов отличаются друг от друга. Если распоряжение является документом конкретного, более частного назначения, то указ – это акт более значимого, широкого действия. Распоряжения Президента в целом нельзя назвать нормативно-правовыми актами, поскольку в них не содержатся нормы права. Чаще всего их принимают как инструмент реагирования на оперативные вопросы государственного управления (выделение средств из резервного фонда, создание рабочих комиссий и т. д.).

Нормативно-правовыми актами не являются и указы Президента России. Они также часто принимаются в связи с конкретными вопросами управления (присвоение звания, назначение на должность и пр.). В данном случае их следует рассматривать как правоприменительные документы. От распоряжений Президента они отличаются достаточно условно и для определения этих отличий необходим анализ документа в каждом конкретном случае.

Издаваемые Президентом нормативные указы обладают следующими отличительными признаками:

- не противоречат федеральному законодательству, однако занимают приоритетное положение относительно других подзаконных актов;
- содержат правовые нормы;
- отличаются общеобязательным характером;
- направлены на регулирование разнообразных аспектов общественной жизни.

Следовательно, указы президента, несущие нормативный характер, представляют собой подзаконные акты, которые содержат нормы права, и регулируют различные сферы общественной жизни, а также обладающие приоритетным значением относительно других подзаконных актов.

Все указы Президента можно классифицировать в зависимости от вида его полномочий:

- в рамках президентских полномочий;
- основанные на полномочиях, делегированных Федеральным Собранием;
- указы, утверждаемые Советом Федераций (введение чрезвычайного и военного положения, назначение Генерального прокурора, судей Верховного Суда, Конституционного Суда, Арбитражного Суда).

Акты Правительства РФ

Во исполнение и на основании Конституции РФ, а также Федеральных

законов и нормативных указов Президента России Правительство РФ вправе издавать распоряжения и постановления. Таким образом, акты Правительства России можно охарактеризовать, как имеющие не только подзаконный, но и «подуказный» характер.

Как правило, постановления Правительства РФ представляют собой нормативно-правовые акты. Постановления Правительства исполняются в рамках полномочий и предметов ведения как Российской Федерации, так и совместного ведения Федерации и ее субъектов.

Адресатами распоряжений, как правило, является ограниченное число исполнителей, а сами распоряжения представляют собой правоприменительные акты.

Акты федеральных министерств и ведомств

Занимают подчиненное положение по отношению к актам правительства, имея, чаще всего, отраслевое назначение. В отдельных случаях в связи с функциональной, межотраслевой направленностью ведомства (министерства) такие акты могут адресоваться нескольким министерствам, с целью регулирования межотраслевых отношений. Таковыми могут быть, к примеру, правовые акты Министерства внутренних дел или Министерства финансов.

Правовые акты министерств и ведомств оформляются в виде инструкций и приказов.

Приказы бывают нормативные и ненормативные.

Нормативные приказы посвящаются важнейшим вопросам деятельности федеральных исполнительных органов власти: их функциям, задачам, структуре. Ненормативные приказы представляют собой правоприменительные акты.

С помощью инструкций осуществляется регулирование основных форм (видов) служебной деятельности, а также функциональные обязанности отдельных категорий работников. Инструкции имеют нормативное содержание.

§ 6. Законодательство субъектов Российской Федерации как источники Конституционного права России

Законотворческие полномочия образуют главный элемент компетенции представительных (законодательного) органов субъектов Российской Федерации, а реализация этих полномочий занимает основное время деятельности этих органов.

Во-первых, федеральная Конституция определяет формы принимаемых основополагающих для федеральных субъектов акты. В соответствии с ч. 2 ст. 5 Конституции России главным документом республики является конституция, а область, край, автономная область, автономный округ город федерального значения имеют свои уставы. Уставы и конституции субъектов Федерации обладают высшей юридической силой в границах регионального законодательства.

Важное значение среди региональных правовых актов играют законы республик, областей, краев, автономных округов, автономной области и городов федерального значения. Нормативно-правовые акты, принимаемые в субъектах Федерации не должны вступать в противоречия с их Основными законами. В случае таких противоречий на территории соответствующего субъекта действует его устав или конституция.

На основе сравнительного анализа основных законов субъектов Федерации можно сделать вывод о том, что их принятие или изменения можно осуществить несколькими способами. Вообще, принятие устава (конституции), законов и других нормативно-правовых актов является правом, а не обязанностью субъектов.

Рамки законодательного регулирования в субъектах РФ достаточно обширны и обусловлены, прежде всего, положениями федеральной Конституции. Законы, принимаемые субъектами Федерации, касаются предметов совместного ведения РФ и субъектов Федерации, которые предусмотрены ст. 72 Конституции РФ, а также предметов исключительного ведения федеративных субъектов, предусмотренных ст. 73 Основного закона. Ст. 76 Конституции РФ регулируется соотношение между федеральным законодательством и законодательством субъекта Федерации, принимаемыми в рамках статей 71, 72 и 73 Основного закона.

В основных законах субъектов Федерации отражается система разграничения полномочий между центром и регионам.

Согласно ст.ст. 5–7 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти» законодательные органы регионов при осуществлении законодательного регулирования могут принимать один вид законов, которые именуются «законы субъекта Федерации» и без исключения обладают равной юридической силой. Между тем, как свидетельствует практика государственного строительства на территории отдельных субъектов Федерации, в некоторых из них принимались (или потенциально могут

приниматься) нормативно-правовые акты, обладающие большим юридическим весом относительно других законов. Можно условно рассматривать следующую систему законодательных актов некоторых субъектов Федерации: закон о внесении поправки в устав (конституцию) субъекта (либо конституционный закон о внесении правки в республиканскую конституцию); конституционный закон (для некоторых республик); закон, принятый референдумом; обычный закон.

Конституции ряда республик предусматривают в настоящее время возможность принятия конституционных законов.

В отличие от законодательства Российской Федерации, в законодательстве субъектов Федерации закреплено право на инициирование поправок, изменение, пересмотр устава (конституции) субъекта, а иногда – и возможность предлагать новый проект основного закона субъекта. В качестве примера субъекта, где народ может быть инициатором не только изменений в основном законе, но и предложить проект нового, можно назвать Иркутскую область. Законодательство Алтайского [167] и Краснодарского краев [173] предусматривает право на законодательную инициативу.

В некоторых субъектах можно встретить и такую разновидность законодательного акта, как закон о внесении поправки в устав (конституцию) субъекта Федерации. Его отличие от обычных законов федеративных субъектов заключается в процедуре принятия и большей юридической значимости. Например, согласно ст. 74 Устава Хабаровского края [178] дополнения и изменения в Устав края могут быть внесены путем принятия краевого закона, который принят не менее, чем двумя третями от общего числа депутатов краевой Думы. Так как закон о внесении поправок в устав изменяет текст самого устава, обладающего на территории субъекта Федерации высшей юридической силой, имеет смысл вести речь о том, что закон о поправке в устав имеет большую юридическую силу относительно обычных законов субъекта Федерации.

Как свидетельствует анализ существующей практики законодательного процесса, в субъектах Федерации прослеживается тенденция принимать так называемые обычные законы, направленные на регулирование определенных групп общественных отношений. Такие законы не должны противоречить конституционным. Сложившаяся в ряде субъектов практика принятия кодексов не говорит о создании новой ступени в иерархической лестнице законов. Очевидно, что законодательный акт субъекта Федерации, который принят в развитие кодекса соответствующего региона, относительно

последнего занимает подчиненное положение. Как и текущие законы, кодексы принимают простым большинством от общего количества депутатов представительного (законодательного) органа федеративного субъекта. Вместе с тем, если принятие закона осуществлялось на референдуме субъекта Федерации, то по сравнению с законом, принятым в региональном парламенте, он обладает большей юридической силой.

В законодательной иерархии необходимо рассмотреть и подзаконные нормативные акты. В текстах уставов (конституций) крайне редко встречается понятие «подзаконные акты». На основе анализа региональной и федеральной нормативно-правовой базы можно выделить несколько видов подзаконных актов государственных органов власти субъекта Федерации. Таковыми являются: акты высших должностных лиц субъектов Федерации; акты высших органов исполнительной власти; акты представительных (законодательных) органов субъектов Федерации; подзаконные акты избирательных комиссий.

Следует отметить, что право федеральных субъектов обеспечивать повышенный уровень защиты для конституционных законов, безусловно, нужно рассматривать как прогрессивное явление, поскольку оно позволяет апробировать новые механизмы и дополнительные гарантии для их дальнейшего внедрения на уровне Федерации. В качестве яркого примера напомним, что законодательство об обращениях в муниципальные и государственные учреждения, изначально принятое в ряде субъектов Федерации, было рассмотрено Конституционным Судом РФ, а впоследствии было отражено в тексте Федерального закона № 59-ФЗ [66].

Так называемые универсальные законы, которые направлены на развитие ряда положений ФЗ № 59-ФЗ, в субъектах Федерации являются не единственными законами в этой сфере. Данная норма фактически лишает возможности другие органы власти, кроме Федерального Собрания (включая законодателя субъектов Федерации) вносить изменения в порядок рассмотрения обращений граждан, который установлен Федеральным законом № 59-ФЗ. Однако рассматривать некоторые обращения согласно нормам последнего невозможно. В связи с этим, в отдельных случаях федеральное законодательство дает субъектам Федерации право на самостоятельное установление порядка подачи и рассмотрения некоторых видов обращений.

Первая подгруппа специальных законодательных актов состоит из законов субъектов Федерации об уставных (конституционных) судах. Они были приняты на основе ч. 3 ст. 27 Федерального конституционного закона

№ 1-ФКЗ от 31.12.1996 г. «О судебной системе Российской Федерации» [4], согласно которой субъекты Федерации уполномочены самостоятельно устанавливать порядок обращения и рассмотрения дел в уставных (конституционных) судах, включая обращения граждан.

Следует учитывать, что данное правило имеет отношение только к порядку рассмотрения вопросов, относящихся к компетенции уставных (конституционных) судов субъектов Федерации (проверка нормативно-правовых актов государственных органов власти субъектов Федерации, а также органов местного самоуправления на соответствие основному закону субъекта Федерации). Субъекты Федерации не вправе осуществлять регулирование процесса рассмотрения обращений уставным (конституционным судом), если они не связаны с проверкой оспариваемых актов, вне зависимости от того, запросы ли это о деятельности суда, или жалобы граждан неправомерные действия сотрудников аппарата суда (по Федеральному закону № 59-ФЗ). Такие обращения рассматриваются в соответствии с положениями федеральных законов.

Вторая группа состоит из региональных законов о правотворческой инициативе. Данные законы определяют:

- порядок создания и регистрации инициативных групп по выдвижению и осуществлению права на гражданскую законодательную инициативу;
- разновидности вносимых проектов;
- специфику сбора и проверки подписей в поддержку инициативы;
- порядок регистрации инициативы и ее дальнейшего рассмотрения в представительном (законодательном) органе.

Как правило, требования, касающиеся оформления законодотворческих инициатив, устанавливаются через утвержденные формы.

§ 7. Муниципальные правовые акты как источники Конституционного права России

К источникам конституционного права относятся принимаемые в границах территорий соответствующих муниципальных образований субъектов Федерации уставы муниципальных образований, нормативно-правовые акты органов местного самоуправления, а также соглашения, заключаемые между различными муниципальными образованиями.

Устав муниципального образования – акт высшей юридической силы в системе муниципальных правовых актов. Высшая юридическая сила данного документа означает, что никакой муниципально-правовой акт не мо-

жет ему противоречить. Помимо высшей юридической силы устава присущие и такие юридические свойства, как прямое действие, что не означает наличие отсылочного или бланкетного характера, и предполагает применение, содержащихся в нем правовых норм субъектами непосредственно и на всей территории муниципального образования. В правотворческой практике устав муниципального образования представляет собой подвид акта кодификационного характера, который имеет конституирующее значение. В связи с этим, особое значение для органов местного самоуправления имеют положения Федерального закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ст. 44), в котором установлены обязательные требования к содержанию принимаемых уставов [61].

В системе источников конституционного права важное значение имеют также иные правовые акты местного самоуправления, принимаемые представительным органом, должными лицами и на местном референдуме населением соответствующих территорий муниципальных образований. В соответствии со ст. 12 Конституции Российской Федерации, местное самоуправление не является составным элементом системы органов государственной власти, поскольку наделено правом в пределах компетенции самостоятельно решать вопросы местного значения. В связи с этим, доктрина конституционного права рассматривает акты местного самоуправления как корпоративные, которые исходят от определенных лиц (органов) и регламентируется внутренняя организация, в том числе, направление деятельности, обязанности и права его участников. Аналогично другим корпоративным актам, акты муниципальных образований обязательны для населения соответствующих территорий. Между тем значение норм муниципальных единиц этим не ограничивается.

Посредством органов местного самоуправления народ наделен правом осуществления принадлежащей ему власти (ч. 2 ст. 3 Конституции РФ). В связи с этим, органам местного самоуправления гарантировано со стороны государства самостоятельное принятие актов, являющихся общеобязательными, имеющими свойства правовых норм. Обладая характером нормативно-правовых актов, акты органов местного самоуправления являются тем самым составным элементом единой правовой системы Российской Федерации.

Вместе с тем органы местного самоуправления не вправе выполнять самостоятельно правотворческую функцию. Данную функцию органы

местного самоуправления имеют возможность осуществить только после санкционирования со стороны государства или его отдельных органов.

Согласно Конституции РФ и федеральному законодательству органы местного самоуправления вправе создавать правовые нормы, касающиеся вопросов местного значения. Перечень данных вопросов содержится в главе 3 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [61] и в законах субъектов Федерации. Согласно закону, вопросами местного значения являются:

- принятие и внесение изменений в уставы муниципальных образований, а также контроль за соблюдением их норм;
- владение, распоряжение и пользование муниципальной собственностью;
- установление местных налогов и сборов, формирование и исполнение местных бюджетов, местные финансы и решение иных финансовых вопросов;
- вопросы комплексного социально-экономического развития муниципального образования;
- вопросы содержания и использования муниципального жилого фонда, а также фонда нежилых помещений;
- организация, эксплуатация и развитие учреждений здравоохранения на территории муниципального образования;
- обеспечение санитарного благополучия жителей;
- организация и содержание органов общественного порядка, контроль за их деятельностью, обеспечение общественного порядка в муниципальном образовании;
- застройка и планировка территории муниципального образования;
- организация социально-культурного и жилищного строительства;
- организация контроля за использованием земельных ресурсов муниципального образования;
- вопросы, касающиеся использования месторождений полезных ископаемых, местных водных объектов, недр с целью строительства подземных сооружений; организация и содержание муниципальных водо-, тепло-, газо- и энергоснабжения, и канализации; обеспечение топливом муниципальных сооружений и жителей;
- содержание дорог и муниципальное дорожное строительство;
- вопросы озеленения и благоустройства территории муниципального образования; утилизация и переработка бытовых отходов;

- содержание мест захоронения и организация ритуальных услуг;
- вопросы организации и содержания муниципальных архивов;
- создание необходимых условий для обеспечения жителей услугами бытового обслуживания, общественного питания и торговли;
- обеспечение населения и муниципальных организаций услугами связи, организация транспортного обслуживания;
- организация на территории муниципального образования работы учреждений культуры;
- деятельность по охране памятников культуры и истории, которые находятся в муниципальной собственности;
- создание условий для работы муниципальных средств массовой информации;
- организация деятельности муниципальной информационной службы;
- мероприятия по обеспечению социальной поддержки и содействию занятости населения;
- развитие спорта и физической культуры на территории муниципального образования;
- вопросы охраны окружающей среды, организация пожарной службы муниципального образования, обеспечение на его территории противопожарной безопасности.

Вместе с тем, приведенный перечень решаемых вопросов органами местного самоуправления не является исчерпывающим. Согласно ст. 19 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», органам местного самоуправления могут быть делегированы отдельные государственные обязанности и полномочия. В России практика исполнения местными органами власти некоторого объема государственных обязанностей и государственных полномочий давно стало традицией, ведь такие процессы взаимовыгодны как для государства, так и для местного населения.

§ 8. Решения Конституционного суда Российской Федерации

Решения Конституционного Суда Российской Федерации занимают особое положение в рамках системы судебной практики, что обусловлено, прежде всего, тем, что согласно Федеральному конституционному закону «О Конституционном Суде РФ» только КС имеет полномочия толковать положения Основного закона России.

Помимо этого, к полномочиям КС РФ относится рассмотрение дел о соответствии Основному закону РФ федеральных законов, нормативно-правовых актов Президента РФ и Правительства РФ, а также палат Федерального Собрания и нормативных актов субъектов Федерации.

Такие широкие полномочия при наличии права на разрешение споров о компетенции между государственными органами власти всех уровней и на рассмотрение жалоб на нарушение свобод и прав граждан, гарантированных Конституцией РФ, делает КС РФ уникальным институтом, весомость решений которого подкреплена тем, что ни один орган государственной власти не вправе их пересмотреть и они обязательны к исполнению на всей территории России для всех граждан, организаций, учреждений, предприятий, органов местного самоуправления, а также исполнительных, представительных и судебных государственных органов власти.

Функции толкования уставных (конституционных) текстов, тем более в условиях жесткого механизма внесения изменений в их содержание с целью обеспечения стабильности Основного закона обогащается новым качеством – конституционным законодательствованием. Занимаясь толкованием Конституции РФ, КС принимает решения, без которых нельзя сам текст Основного закона считать полным. Каким-либо органам недопустимо интерпретировать конституционные нормы, по поводу которых Конституционным Судом уже было дано толкование.

Вопрос, касающийся нормативности официальных судебных толкований в юридической литературе, рассматривался еще до создания Конституционного Суда Российской Федерации, и касался постановлений Пленума ВС РФ, которые содержали разъяснения по поводу применения законов. Такие разъяснения для всех правоприменителей считались общеобязательными, что вызвало дискуссии об их нормативности.

Подходы к толкованию законодательных норм, которые содержатся в таких разъяснениях, нередко принимались во внимание судами общей юрисдикции в ходе рассмотрения других дел, где применялись такие же нормы законодательства. Таким образом, суды и другие правоприменители вынуждены руководствоваться решениями ВС РФ ввиду особого статуса этого органа – одновременно и высшей кассационной и высшей надзорной инстанцией, а также обладающего полномочиями на пересмотр решений судов общей юрисдикции.

Далее оценим юридическую силу решений, которые принимает Конституционный Суд РФ. Конституционный Суд РФ, согласно принципу

разделения властей, подобно другим органам правосудия, не может быть творцом права, поскольку является правоприменительным органом. Это функция судебной власти. Однако среди решений Конституционного Суда, касающихся толкования норм Основного закона РФ, встречаются такие, где отчетливо просматриваются новые правовые нормы.

Одним из наиболее часто рассматриваемых Конституционным Судом дел касаются проверки соответствия Конституции нормативно-правовых актов. В соответствии с Конституцией РФ и Федеральным Конституционным законом «О Конституционном суде Российской Федерации» [2], отдельные положения или акты в целом, которые признаны КС РФ неконституционными, утрачивают силу; международные договоры, противоречащие Основному закону РФ, не могут быть введены в действие. Таким образом, объявление какого-либо акта неконституционным выводит его из числа нормативных регуляторов невзирая на то, что издавший его орган этот акт не отменял.

Если же неконституционным признается какая-либо часть акта, то можно говорить, по сути, о новом документе, поскольку старый акт в этом случае теряет целостность и эти акты уже различны по своему содержанию. Считаю, что в данном случае речь идет уже о новом нормативно-правовом акте, полученном в результате изменения первого в процессе проверки на конституционность, а значит, Суд «творит право».

Таким образом, на законодательном уровне впервые фактически было признано не просто наличие, но и юридический смысл прецедента в правовой системе России. М. С. Саликов приравнивает юридическую силу решений Конституционного Суда к юридической силе законов [280]. При этом решения Суда отличаются большей защищенностью, поскольку закон может быть изменен как парламентом, так и Конституционным Судом, а судебное решение может отменить лишь сам принявший его Суд.

В данном случае Конституционный Суд РФ выполняет функцию своеобразного «негативного» законодателя, выбраковывая из правовой системы дефектные нормы. Например, в соответствии с ч. 3 ст. 79 Закона о Конституционном Суде РФ, нормативно-правовые акты, как и их отдельные положения, которые признаны неконституционными, считаются утратившими силу. Здесь Конституционный Суд не выполняет законодательную функцию, не подменяет законодателя: де-юре закон не отменяется, а де-факто отменяется.

Между тем, такая форма правотворчества страдает существенным

недостатком – решения КС о конституционности нормативно-правовых актов обладают конкретным характером, то есть устанавливают границы действия или вовсе отменяют конкретный нормативно-правовой акт.

Далее, приведу основания, на основе которых можно считать постановления Конституционного Суда источником конституционного права:

- во многих случаях имеют силу закона;
- содержат или отменяют правовые нормы;
- могут пересматриваться только этим же органом, являются окончательными и выносятся именем Российской Федерации;
- должны быть официально опубликованы;
- обязательны для исполнения на всей территории страны для всех граждан, организаций, должностных лиц, учреждений, предприятий, органов местного самоуправления и государственных органов власти;
- обладают значительным моральным авторитетом.

Таким образом, решения Конституционного Суда в самом деле выполняют правотворческую роль, выступая источником права, устанавливая правила, которые реально регулируют общественные отношения, даже в случае несоответствия правовой доктрине. Следовательно, представляется необходимым включение конституционных судебных решений в законодательство (в его широкой интерпретации) [267].

Более того, эти решения являются источниками как конституционного, так и гражданского, трудового, уголовного и других отраслей права. Эти решения должны обеспечиваться не только силой авторитета самого Конституционного Суда, но и другими соответствующими государственными институтами.

ТЕМА 2. КОНСТИТУЦИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

§ 1. Преамбула Конституции и ее практическая необходимость

Эффективное применение конституционных принципов и норм, использование демократического потенциала Основного закона имеет особенно важное значение в эпоху становления и укрепления государственности в России.

Перед каждым государством стоит задача максимально сократить дистанцию между реальной и формальной конституцией, сблизить практические основы конституционного строя с принципами, закрепленными в Основном законе. По справедливому замечанию Председателя Конституционного суда РФ В. Д. Зорькина, главная задача заключается в реализации конституционных принципов как в правоприменительной и законодательной практике, так и в жизни всего общества в целом.

Для решения данной задачи необходимо, в том числе, проанализировать конституционные положения и нормы для более детального уяснения их содержания и смысла. Б. С. Эбзеев говорил о необходимости пересмотра и формирования новых ключевых основ отечественного конституционного права, которые бы отвечали особенностям нынешнего периода общественно-политического развития и историческому опыту.

Преамбула является одной из составляющих действующего Основного закона России.

Представляя собой вводную часть Конституции, Преамбула не привлекает такого внимания практиков и исследователей, как основные положения. Вместе с тем она несет важную смысловую нагрузку, имеет нормативное содержание и выполняет в структуре Конституции важную функцию. Путем проведения научного анализа ключевых положений Преамбулы, а также вопросов их практического осуществления можно внести существенный вклад в науку конституционного права и способствовать преодолению дистанции между фактической и юридической Конституцией.

Рассмотрю по этому поводу несколько соображений:

Во-первых, положения Преамбулы можно рассматривать в качестве доктринального источника толкования Основного закона, необходимость в котором очевидна на современном этапе государственного развития;

Во-вторых, развитие конституционного права как научной дисциплины предусматривает проведение детального анализа ключевых поло-

жений и принципов Конституции, а Преамбула оказывает существенное влияние на специфику данных принципов.

В-третьих, для совершенствования системы реализации норм Конституции необходимо научное понимание роли каждого компонента системы Основного закона, включая Преамбулу.

Структуру Преамбулы можно рассматривать в виде трех составных элементов. В первом ведется речь о многонациональном народе Российской Федерации, соединенном «общей судьбой». Во второй части перечисляются принципы, провозглашенные при принятии Конституции народом, а также цели, к которым он стремится. Третью часть составляет фраза «принимая Конституцию Российской Федерации».

Для Преамбулы обязательно наличие концептуально-идеологической нагрузки. Это обусловлено тем, что в основе любой конституции должен лежать прочный идеологический фундамент, который на практике может относиться как к сфере общечеловеческих, так и классовых ценностей.

Считаю, что преамбула представляет собой форму правового выражения общечеловеческих интересов, учитывающую также интересы социальных сил, господствующих в данном обществе, и закрепленную в наиболее кратком и общем виде.

Функциями преамбулы являются те задачи, для решения которых она создается.

Усматриваю целесообразным выделить такие функции преамбулы, как политическую, учредительную, идеологическую и воспитательную.

Преамбулой Конституции является вступительный, самый общий элемент ее структуры, в котором идет речь о целях принятия Основного закона, определены основные признаки и ориентиры конституционного строя, более подробно раскрываемые в основном тексте документа. «Начинать текст основного закона с преамбулы принято во многих странах мира. Преамбула выполняет роль вводного текста, как правило, с политической направленностью. Это часть текста используется для того, чтобы кратко подытожить пройденный путь, охарактеризовать современный этап развития страны, изложить главные цели и сущность государства, провозгласить принятие конституции и обозначить ее задачи».

Поскольку Конституция РФ носит кодифицированный характер и представляет собой целостный документ, имеющий высшую юридическую силу, то преамбула, разумеется, является неотъемлемым элементом конституционного текста.

В качестве структурной части конституции преамбула характеризуется двумя основными признаками: более общим, по сравнению с главной частью текста, содержанием; выполнением функции учредительного и идеологического основания основного текста документа.

Главные особенности преамбулы отражают ее связь с общественным развитием, с одной стороны, а также с основным текстом Конституции – с другой.

Этими особенностями являются: краткость, доступность, всеобщность, соответствие истории народа и общечеловеческим ценностям, отсутствие противоречий, общий характер. В рамках параграфа попытаемся раскрыть сущность этих особенностей.

Являясь составной частью Конституции, преамбула обладает прямым действием, которое выражается в том, что этот раздел содержит основу некоторых форм общественных отношений.

Поскольку Преамбула является неотъемлемой частью текста Основного закона, ее нормы должны иметь юридическую силу, что подтверждается тем фактом, что в одном из решений Конституционного Суда РФ есть ссылка на Преамбулу.

Резюмируя, можно сказать, что преамбула выполняет роль общего относительно основного текста Конституции, выступающего как частное.

Вместе с тем, не все заложенные конституционные ценности в преамбуле, нашли отражение в основном тексте Конституции РФ (например, утверждая гражданский мир и согласие, стремясь обеспечить благополучие и процветание России) [273].

§ 2. Функции конституции

Для Конституции характерны качества, присущие, с одной стороны, актам важнейшего общественного значения, с другой – особым юридическим документам. Этим обусловлены ее главные черты (стабильность, реальность, народность и т. д.), функции (организационная, политическая, учредительная, идеологическая и юридическая).

Конституция является важнейшим политическим документом, что объясняет ее политическую роль. В этом качестве главное назначение Основного закона России заключается в закреплении итогов компромисса и союза различных групп и социальных слоев населения (власть не какого-либо класса, а народа); на право народов России на самоопределение в рамках Федерации; разделение властей, но при доминировании президентской власти; свободу экономической деятельности при соблюдении прав и

интересов работников и т. д.

Политическая функция конституции

Суть политической функции Конституции заключается в том, что политические процессы, участниками которых в той или иной степени являются все политические силы в стране, осуществляются согласно установленным ею правил [276].

В Основном законе закреплено и гарантировано право на реализацию всего комплекса свобод личности и политических свобод (свобода слова и мысли, избирательное право, право на мирные собрания, пикетирование, шествия, демонстрации и митинги, право на объединение, на правосудие, на участие в управлении государством и пр. (ст.ст. 29–33 Конституции РФ). Право на реализацию политических свобод и прав направлено на стимулирование политической и социальной активности российских граждан, а также их объединений.

Экономическая функция конституции

Эпоха коренной модернизации и трансформации общества характеризуется возрастанием роли экономической функции Основного закона. Она направлена на обновление гражданского общества, формирование рыночных отношений, в основе которых лежит частная собственность, защищенная Конституцией, как и другие формы собственности, развитие добросовестной конкуренции и свободного предпринимательства. Помимо этого, Основной закон также направлен на активизацию публичных аспектов новой экономики.

Социальная функция конституции

Конституцией РФ Россия провозглашена социальным государством, которое стремится обеспечить свободное развитие и достойную жизнь людей. Конституция РФ закрепляет гарантированный минимум заработной платы, социальную и государственную защиту, государственную поддержку малоимущих слоев населения и т. д.

Возможность для реализации социальной функции в значительной степени обусловлена экономическим состоянием и политикой государства.

Культурологическая функция конституции

Ряд положений Основного закона закрепляют гарантию сохранения и развития культурного и исторического наследия народов РФ. Конституция дает каждому право принимать участие в культурной жизни, иметь возможность доступа к культурным ценностям. В свою очередь, уровень культурной жизни непосредственно обусловлен свободой научного, технического, художественного творчества, возможностью получения качественного

образования, а также уровнем защиты интеллектуальной собственности.

Духовно-идеологическая функция конституции

Влияние, которое оказывает Конституция на духовную жизнь российского общества, является отражением ее духовно-идеологической функции. Трудно переоценить ее вклад в формирование правового и политического сознания граждан, в закреплении принципов расовой, социальной, религиозной и национальной терпимости. Вместе с правовыми факторами воздействия Основного закона на государственную и общественную жизнь, духовно-идеологическая функция включает в себя также культурологические, психологические и нравственные аспекты.

Обладая нравственным и духовно-идеологическим содержанием, конституция выполняет важную воспитательную функцию, формируя фундамент отношений между человеком и государством, обществом и государством, которые основаны на взаимной ответственности.

Реализация духовно-идеологической функции Основного закона России является важным фактором правового воспитания как рядовых граждан, так и должностных лиц государственных органов власти и депутатов. Повышение эффективности этой функции предполагает переход к качественно новому уровню юридического образования, правового просвещения и воспитания.

Внешилолитоическая функция конституции

В Конституции Российской Федерации закреплено, что к сфере ведения РФ относятся международные отношения и внешняя политика России, а также подписанные ею международные договоры; внешнеэкономические отношения; вопросы, касающиеся войны и мира (ст. 71). К сфере совместного ведения РФ и субъектов Федерации относятся вопросы координации внешнеэкономических и международных связей субъектов Федерации, а также выполнение межгосударственных договоров РФ. Выполняя функцию главы государства, Президент России определяет главные направления внешней и внутренней политики Российской Федерации, представляя Россию как на международной арене, так и внутри страны.

§ 3. Субъекты, которые вправе инициировать процесс пересмотра Конституции Российской Федерации 1993 г.

Принимая во внимание опыт отечественного конституционализма, основные принципы приятия основных законов других стран, а также в целях укрепления конституционной стабильности, в действующую Консти-

туцию России были внесены существенные изменения, касающиеся рассматриваемого вопроса.

В Конституции РФ от 1993 года, прежде всего, применены новые термины – «поправки» к Конституции и ее «пересмотр». Глава 9 носит соответствующее название и состоит из четырех статей – 134–137.

В Конституции 1993 г. (ст. 134) была впервые введена норма, которая закрепляла перечень субъектов, имеющих право инициировать внесение поправок в Конституцию или ее пересмотр. В прежнем Основном законе такой вопрос не регулировался.

В действующей Конституции право на предложение о ее пересмотре или внесение поправок принадлежит Президенту РФ, Государственной Думе и Совету Федерации, Правительству РФ, представительным (законодательным) органам субъектов Федерации, а также группе, насчитывающей не менее 1/5 депутатов Думы или членов Совета Федерации.

Таким образом, число субъектов, которые наделены упомянутыми полномочиями, меньше тех, которые согласно ст. 104 Основного закона названы как субъекты законодательной инициативы. Данное, вполне справедливое, ограничение обусловлено различиями между текущим и конституционным законодательствами.

Как показывает анализ ст. 9, Конституция закрепляет три возможных варианта внесения в ее текст новых положений: изменение ст. 65, поправки и пересмотр.

Положение действующей Конституции, касающиеся изменений, имеют отношения лишь к ст. 65, которая определяет состав Российской Федерации. Согласно ст. 137, в которой закреплён порядок изменений, это положение применимо в следующих случаях: принятие и образование в составе Российской Федерации нового субъекта; изменение названия субъекта Федерации (ч. 2 ст. 137); изменение конституционно-правового статуса одного из субъектов Федерации. Вопросы, которые предусмотрены ст. 137, в силу их специфики не могут быть решены в виде внесения поправок в Конституцию.

Согласно ч. 2 ст. 65 Конституции, принятие и образование в составе Федерации нового субъекта может быть осуществлено в соответствии с федеральным конституционным законом, согласно же ч. 5 ст. 66, изменение статуса субъекта Федерации возможно при взаимном согласии Российской Федерации и субъекта Федерации, а также согласно федеральному конституционному закону.

В соответствии со ст. 136 действующей Конституции РФ, вносить поправки можно только к главам 3–8. Процедура их принятия аналогична процедуре принятия федеральных конституционных законов (не менее 2/3 голосов от общего количества депутатов ГД и 3/4 – от общего числа членов СФ). В Основном законе закреплено и дополнительное требование. Необходимым условием вступления в силу принятых поправок является их одобрение не менее 2/3 законодательных органов субъектов Федерации.

Поправки к Конституции вносятся через специальный закон РФ о поправке к Конституции Российской Федерации [38], что отвечает позиции Конституционного Суда по поводу ст. 136, которая выражена в специальном Постановлении КС от 31.10.1995 г. №12-П [201]. Это Постановление также содержит положение о том, что порядок внесения и принятия поправок в Основной закон страны может определяться специальным федеральным законом, который и был принят Федеральным Собранием в 1998 году.

Этим законом детально регулируется процедура рассмотрения поправки в палатах Парламента РФ, порядок принятия соответствующего закона, одобрения закона субъектами Федерации (их законодательными (представительными органами), его опубликования, вступления в силу, а также внесения соответствующей поправки в текст Основного закона. Рассмотрение закона в законодательных органах субъектов Федерации должно быть осуществлено на протяжении не более одного года с момента его принятия. Далее Совет Федерации устанавливает результат рассмотрения. В случае, если закон не одобрен двумя третями субъектов Федерации, внести предложение по данной поправке можно не ранее одного года после решения СФ. Федеральным законом предусмотрено участие Верховного Суда Российской Федерации в процедуре проверки правильности рассмотрения указанного законопроекта субъектами Федерации. Результаты этого рассмотрения могут в соответствующих случаях пересматриваться решением ВС в установленном законом порядке.

Название закона о поправке к Основному закону отражает суть самой поправки. Поправкой считается любое изменение, внесенное в текст глав 3–8. Это может быть дополнение, исключение или новая редакция одного из положений.

После того, как закон о поправке одобрен обеими палатами, Председателю Совета Федерации должен опубликовать уведомление, которое включает в себя текст закона и даты его одобрения каждой из палат. Это еще нельзя рассматривать, как официальное опубликование закона, так он

еще не является вступившим в силу. Председатель СФ направляет Президенту России на подпись и дальнейшее опубликование закон только после его одобрения не менее, чем двумя третями законодательных органов субъектов Федерации. Президент вносит принятую поправку в текст Основного закона, а не позднее месячного срока с момента вступления закона о поправке в силу Президент направляет уже измененный текст Конституции на официальное опубликование.

Под пересмотром Конституции подразумевают принятие нового Основного закона. Эта процедура определена ст. 135. Возможность Пересмотра предусмотрена в связи с изменениями в главах 1 («Основы конституционного строя»), 2 («Права и свободы гражданина и человека») и 9 («Конституционные поправки и пересмотр Конституции»). Федеральное Собрание не вправе осуществлять пересмотр положений этих глав. Они содержат положения, обеспечивающие стабильность Основного закона, выражающие его концептуальную сущность. Факт отсутствия у Федерального Собрания, являющегося законодательными и исполнительным органом РФ, права на принятие новой Конституции свидетельствует о новой концепции принятия конституции, не обычной, законодательной ветвью власти, а специальной – учредительной властью. Между тем, законодательный орган не отстранен от процесса пересмотра Основного закона. Как предусмотрено ст. 135, процесс пересмотра глав 1, 2, 9 может быть продолжен только после поддержки не менее, чем тремя пятими общего количества депутатов ГД или членов СФ. Только исполнение этого условия позволяет продолжить процедуру, созвав, в соответствии с федеральным конституционным законом (который в настоящий момент еще не принят), Конституционное Собрание.

Согласно конституционным нормам, Конституционное Собрание наделяется учредительными полномочиями. Им может быть подтверждена неизменность Основного закона в случае несогласия с палатами Федерального Собрания, принявшие решение о пересмотре. Если Конституционное Собрание поддержит инициативу двумя третями голосов, то вопрос выносится на всеобщее голосование. Новая Конституция читается принятой в случае, если ее поддержало более половины избирателей от числа голосовавших, при явке более 50% избирателей.

ТЕМА 3. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ КОНСТИТУЦИОННОГО СТРОЯ РОССИИ

§ 1. Российская Федерация, как демократическое, федеративное, правовое государство с республиканской формой правления

Основы конституционного строя РФ характеризуются таким важнейшими параметрами государства, как форма государственного устройства, форма правления, политический режим, отношение государства к гражданским институтам, праву и задачам общественного развития.

Согласно ст. 1 Основного закона России, конституционными характеристиками Российской Федерации являются: правовое, федеративное, демократическое государство, форма правления – республика.

Аналогично принципам конституционного строя России, конституционные характеристики находят свое развитие в многочисленных законодательных актах. Конституционные характеристики представляют собой некие стандарты, ориентиры, нормативы, которые государство и общество стремятся достичь в ходе своего развития.

Характер России как демократического государства закреплён в статьях 1, 3 и 31–33 Конституции РФ. Это понятие подразумевает такую организацию публичной власти, которая основана на эффективных механизмах, обеспечивающих участие населения в управлении делами государства, включительно с осуществлением гражданского контроля за работой органов власти. Рассматривая РФ как государство с демократическим строем, следует детально остановиться на таких элементах демократического государства, как разделение властей, народовластие, местное самоуправление, политическое многообразие.

Многонациональный народ РФ является единственным источником власти и носителем суверенитета в стране. Свою власть народ может реализовать двумя способами: через органы местного самоуправления и органы государственной власти (представительная форма) и непосредственно.

Свободные выборы и референдум являются высшим выражением непосредственной власти народа.

Правом участвовать в выборах обладают только граждане Российской Федерации (ст. 32). Предусмотренное ч. 2 ст. 130 Конституции право на прямое волеизъявление граждан может быть осуществлено также в других формах (хотя в Основном законе это не раскрывается), например, коллек-

тивные и индивидуальные обращения и петиции в органы местного самоуправления и государственные органы власти, собрания жителей муниципальных образований и т. д.

Приведенные формулировки лишний раз подтверждает то, что публичная власть в России – воплощение народовластия [258].

Принцип разделения властей подразумевает, что в РФ государственная власть разделена на три независимые ветви – исполнительную, законодательную и судебную. В ст. 10 Конституции РФ закреплена независимость органов этих ветвей власти. Целью этого принципа является недопущение концентрации власти с последующей ее узурпацией одним институтом или органом власти, включая высших должностных лиц. В соответствии с Конституцией (ч. 1 ст. 11), государственная власть в Российской Федерации осуществляется Президентом РФ, Правительством РФ, Федеральным собранием РФ и судами.

Российская Федерация признает многопартийность и политическое многообразие. Общественным объединениям гарантируется равенство перед законом (Закон «Об общественных объединениях» [28], статьи 13, 14 Конституции). Основной закон (ст. 30) гарантирует как свободу деятельности общественных объединений, так и защищает граждан от принудительного вступления и пребывания в каких-либо объединениях.

Российская Федерация признает и гарантирует местное самоуправление, являющееся инструментом решения вопросов местного значения. Местным самоуправлением считается способность и право жителей территориальных единиц осуществлять в границах соответствующих территорий управление широким спектром общественных дел, под свою ответственность и в рамках закона. Местные органы самоуправления не являются частью системы государственной власти.

Федеративное устройство России закреплено статьями 1, 5, а также 65–78 Конституции РФ. Под понятием федерации подразумевают сложное государство, в состав которого входят политико-территориальные единицы, в которых органы наделены определенной независимостью и самостоятельностью от общефедеральных (центральных) органов власти. Федеративное государство характеризуется наличием следующих признаков: 1) разграничением полномочий и предметов ведения между федерацией и ее субъектами, а также между соответствующими органами власти; 2) конституционно-правовым статусом государства и субъектов федерации; 3) правовой системой механизма взаимоотношений между цент-

ральными органами и органами субъектов федерации, включая сферу разрешения спорным моментов.

В настоящее время в мире насчитывается 27 государств, являющихся федеративными или имеющих элементы федерализма, то есть порядка 10% от их общего числа (напр., Австрия, Германия, Бельгия, Малайзия, Индия, Пакистан, ОАЭ, Российская Федерация, Бразилия, Мексика, Канада, США, Нигерия, Эфиопия и т. д.) [282].

Среди главных признаков государства с федеративным устройством следует назвать наличие эффективной правовой системы, позволяющей реализовать принцип самоопределения и равноправия народов, проживающих на территории федерации. Это особенно важно для тех федераций, государственно-территориальное устройство которых основано на учете этнических, языковых, национальных и религиозных особенностей различных групп населения.

В статьях 1, 32, 81, а также в ч. 1 ст. 96 Основного закона России закреплены основные положения, характеризующие республиканскую форму правления в Российской Федерации. Государство с такой формой правления понимается как государство, где основные органы власти, прежде всего высшие, формируются на основе обязательных демократических выборов, при наличии цивилизованной правовой системы взаимодействия государственных органов, таких как система «сдержек и противовесов».

Главными признаками республики являются: 1) реализованный на основе демократического законодательства принцип разделения властей; 2) регулярные выборы органов местного самоуправления и органов государственной власти, а также наличие сменяемости их персонального состава иным способом, например, через ротацию.

В статьях 1, 4 (ч. 2) и 51 Конституции РФ Россия закреплены положения, характеризующие Россию как правовое государство. Правовое государство представляет собой государство, которое устроено и функционирует в соответствии с духом конституции и буквой закона. Правопорядок, организованный в таком государстве, охватывает все сферы взаимоотношений между личностью, обществом и публично-властными институтами, а естественное право уважается как система норм, направленных на признание человека, его свобод и прав, высшей ценностью.

Главные признаки правового государства: 1) верховенство Основного закона в механизме национального права, обязательность соответствия положениям конституции всех действий и решений должностных лиц и

органов публичной власти; 2) подчинение Основного закона и всего законодательства естественному праву, являющемуся совокупностью объективно существующих норм, в основе которых лежат идеи разумности, равенства, справедливости и добропорядочности; 3) гарантия эффективной правовой защиты свобод и прав человека; 4) судебная система, основанная на принципах состязательности, беспристрастности и независимости; 5) принцип приоритетности международно-правовых норм.

Правовое государство характеризуется не только верховенством закона и разделением властей, но также признанием того факта, что свобода и права человека, его достоинство представляют собой высшую ценность.

§ 2. Понятие, принципы и формы демократии

Со словом «демократия» знакомы издавна благодаря древним грекам (demos – «народ», kratos – «власть»). Это слово в буквальном переводе означает народовластие или власть народа. Исторически это обусловлено тем, что первыми формами демократического устройства общества были рабовладельческие демократии Древней Греции, существовавшие на протяжении V и IV столетий до нашей эры, в которых demos, включавший в себя крестьян, мелких торговцев и ремесленников (за исключением рабов), являясь полноправными гражданами своего полиса (города-государства), посредством Народного собрания (законодательная и верховная власть в полисе) принимали участие в выборах высших должностных лиц и выработке законов. Политический опыт древнегреческих демократий в дальнейшем был положен в основу построения современных демократических государств.

Не следует путать демократию и охлократию («власть толпы» – греч.). Охлократия по своей природе противостоит праву и государственным институтам, подменяя принципом произвола, вольности принципы гражданской свободы. При охлократии хозяином положения становится толпа, что заканчивается, как правило, беспорядками, погромами и мятежами.

Термин «демократия» может иметь два значения:

1) форма устройства организации, в основе которого лежат принципы принятия решений большинством, регулярной выборности управляющих органов, равноправия членов;

2) особая форма организации власти в государстве, когда власть принадлежит всем гражданам, которые имеют равные права на управление государственными делами (как в Древней Греции), а не одному лицу.

Вместе с тем, как социальное явление демократия имеет неразрывную связь с властью. Она является одним из способов организации государственной власти. Прежде всего, она означает признание права всех членов коллектива на равное участие на осуществление власти в данном коллективе (общественная организация, государство, общество и т. д.). Демократия при этом бывает неполитическая и политическая. Уже первобытное общество можно назвать демократическим, поскольку оно являлось примером естественного, первобытного самоуправления.

Демократия как способ организации государственной власти характеризуется следующими общими принципами:

- выборностью главных государственных органов;
- признанием народного суверенитета, а самого народа – высшим источником власти;
- подчинением большинству в ходе принятия решений;
- равноправием всех граждан, прежде всего – равенством избирательных прав.

В соответствие с современной концепцией демократии, в основе которой лежат либеральные ценности (*liberalis* (лат.) – свободный), названные принципы дополняются новыми:

- верховенство закона;
- уважение прав человека;
- разделение властей;
- приоритетное положение прав человека по отношению к правам государства (достаточно спорно);
- уважение прав меньшинства в коллективе на свободное выражение своего мнения.

В данном случае можно наблюдать некую трансформацию демократии большинства в демократию консенсуса. В условиях современных развитых демократий управление осуществляется согласно воле большинства, однако при учете интересов меньшинства. В связи с этим решения могут приниматься не только через обычное голосование, но и путем согласования или консенсуса.

В различных демократических странах используются различные формы организации государственных органов власти. Демократическая система государства может представлять собой комплекс форм представительной и непосредственной демократии.

Непосредственная демократия понимается как волеизъявление на-

рода либо его части с целью непосредственного решения вопросов общественной или государственной (выборы, референдум), либо выражения мнения по данным вопросам (коллективные или индивидуальные обращения, пикетирования, демонстрации, шествия, митинги, обсуждение законопроектов и т. д.). Основными признаками прямой демократии являются окончательность и обязательность принятых решений, непосредственное волеизъявление.

В действующей Конституции РФ предусмотрены две формы реализации прямого народовластия: свободные выборы и референдум. Конституция не предусматривает всенародное обсуждение в качестве правового института.

Референдумом является всенародное голосование по действующим законам, законопроектам, другим важнейшим вопросам, касающимся народных интересов. Референдум как законодательный механизм широко применяется в большинстве мировых демократий.

Под представительной (парламентарной, репрезентативной) демократией понимают реализацию народом своей власти посредством представительных органов.

Представители этих органов – депутаты, призванные выражать народную волю, избираются непосредственно народом. Важную роль в реализации власти народа играют избираемые им непосредственно высшие должностные государства, такие как президент, выбранный всенародным голосованием.

В основе каждой демократической системы лежит сочетание представительной и непосредственной демократии.

Уровень демократизма государства обусловлен формой правления или способом организации высших органов власти. С этой позиции демократическим принципам в максимальной мере соответствует республиканская форма правления. В строгом понимании, только такую форму правления и можно с полным правом признать демократической. Демократия, в конечном счёте, находит свое отражение в политическом режиме.

§ 3. Идеологическое многообразие и многопартийность

Идеологическое многообразие в полной мере пришло в нашу страну только после принятия в 1993 году новой Конституции, которая содержит положения (ст. 13) о плюрализме, идеологическом многообразии, многопартийной системе, способной ответить на запросы современного этапа

развития страны. Таким образом, можно говорить о полной смене политического строя (уклада) в стране.

В настоящий момент появляется много работ, в которых оценивается современная, быстро развивающаяся партийная система, сменившая длившуюся почти 70 лет неизменную, стабильную, на первый взгляд нерушимую однопартийную советскую систему с «единственно верной» сильной идеологией.

Без сомнения эти перемены не могли повлиять исключительно на государственный аппарат. Для полноценного функционирования демократических институтов необходимы изменения в сознании граждан, ведь оно не могло измениться только в ответ на сам факт вступления соответствующего закона в силу. Учение о преимуществе государственных интересов над интересами индивида слишком сильно укоренились в нашем сознании. Социализм, в сущности, ставил на приоритетное место интересы государства, «его величие, богатство, могущество».

Принятие новой Конституции означало отказ от господствующей ранее идеологии. В настоящее время у нас нет идеологии в ее советском понимании, как основной, единственной идеи, которая пронизывала все сферы общественной жизни. Новая Конституция в первую очередь стала символом фундаментальных изменений общественных устоев, прежних законов и принципов построения государства.

Следует заметить, что политический плюрализм и идеологическое разнообразие тесно связаны между собой. На современном этапе развития России данные категории стали одними из краеугольных камней конституционного строя, своеобразными индикаторами демократизма государства и общества. Идеологическое многообразие как конституционно-правовая реальность не может быть реализована при отсутствии эффективного правового механизма для ее обеспечения. Основой такого механизма является партийная система. Необходимо при этом понимать, что понятие политического плюрализма предполагает не только неприкосновенность и свободу политических убеждений, но также возможность их реализовать, совместно с другими гражданами или индивидуально, через создание политических партий.

Организационная форма политического плюрализма нашла свое воплощение в многопартийности, имеющей определяющее значение в демократическом государстве. «Многопартийность нужна, в первую очередь, государству». Неэффективность партийной системы приводит к возникно-

вению и расширению противоречий между государством и обществом, что, в свою очередь, грозит самому существованию институтов государства, во всяком случае, в существующем ныне виде».

Наряду с многообразием идеологий, многопартийность, являющаяся в России одним из столпов конституционного строя, играет важную роль для гражданского общества и государства. Партии способствуют выражению политической воли граждан, отстаивают и транслируют заботы и интересы различных групп населения в государственных органах власти.

Каждая партия, в полном понимании этого слова, играет роль авангарда определенной социальной группы или иных группировок людей, наиболее отчетливо выражая их интересы. Между тем, господство одной партии, чья идеология может быть объявлена безальтернативной государственно-обязательной, допускать нельзя. В основе эффективной политической системы лежит равное и свободное партийное соперничество, при равных возможностях для всех партий на реализацию политической воли групп населения, которые они представляют.

Можно согласиться с теми авторами, которые утверждают, что наличием нескольких политических партий не исчерпывается понятие многопартийности. Она должна представлять собой функционирующую, слаженную систему, в рамках которой политические партии имеют возможность конкурировать на равных условиях за влияние на целевые слои и группы общества, систему, обеспечивающей принцип партийной ротации власти согласно воле избирателей.

Резюмируя сказанное можно прийти к выводу, что между многопартийностью и идеологическим разнообразием, являющихся важнейшими составляющими конституционного строя, существует неразрывная связь. Выражая многообразие мнений и идей в политике, политические партии являются выразителем идеологического многообразия.

§ 4. Правовое государство: понятие, признаки, основополагающие принципы

В гуманитарной мысли важное место занимает теория правового государства, поскольку она подразумевает наличие такого общественного устройства, в котором государство и личность взаимодействуют между собой исключительно на основе закона, права. Правовое государство характеризуется признанием, уважением и соблюдением свобод и прав человека,

невмешательством в осуществление свободы личности до того момента, пока это не ущемляет права и свободы другого человека.

В основу идеи правового государства всегда закладывался поиск взаимосвязи между правом и государством, взгляд на право, как высшую ценность. Поиск ответов начался еще в античные времена – с Платона, Полибия, Аристотеля и др. Особое место в разработке идеи правового государства занимает Цицерон, считавший право обязательным признаком государства. Цицерон рассматривал государство как «объединение людей, согласных между собой по вопросам права и связанных друг с другом общими интересами», то есть усматривал связь между правовыми нормами и властью [281].

Весомый научный вклад внесли прогрессивные философы – последователи школы естественного права, такие как Г. Гроций, Томас Гоббс, а также Дж. Локк, Ш.-Л. Монтескье и др., которые обосновывали необходимость следования принципу разделения властей, считали, что это является главным условием защиты позитивных (закрепленных государством) и естественных (отвечающих природе человека) свобод и прав гражданина и человека.

Г. Гегелю и И. Канту в XIX столетии удалось сформулировать целостную, завершенную теорию государства, а во второй половине прошлого века идеи правового государства в разных странах получили конституционное закрепление.

Правовым государством в общем смысле признают государство, в котором государственные органы осуществляют свою деятельность исключительно в рамках закона, где признают, защищают и соблюдают свободы и права гражданина и человека.

В ходе формирования и дальнейшего развития идеи о правовом государстве сформировались и были обоснованы основные принципы, соблюдение которых позволяет считать государство правовым.

1. Основной ценностью государства является человек, его свободы и права. Современные государства, позиционирующие себя как правовые, это положение, вместе с правами и свободами человека, закрепляют на конституционном уровне. Например, статьи 2, 17, 18 и глава 2 Конституции РФ.

2. Практическая реализация свобод и прав человека. Сам факт закрепления прав и свобод на законодательном уровне не является достаточным. Решающим фактором должно быть создание соответствующих механизмов и условий для их практического осуществления.

3. Принцип верховенства законов, как актов, которые приняты высшим законодательным органом, действующих в границах всей страны, относительно других нормативно-правовых актов. Наличие эффективной правовой системы, позволяющей устранять расхождения между законами и подзаконными правовыми актами в пользу первых.

4. Принцип соответствия законов праву. Законы представляют собой один из способов выражения права. Важным признаком правового государства является то, что в нем действуют только те законы, которые основаны на принципах права или правовые законы. Принимая во внимание, что свободы и права личности представляют собой основную ценность правового государства, законодатель при разработке законодательного акта не вправе узаконить какое-либо положение или норму, которые бы противоречили праву. Зависимость государства от права защищает граждан от потенциального произвола государства.

5. Принцип взаимной ответственности личности и государства. Прежде всего, необходимо отметить, что личность несет юридическую ответственность перед государством (административную, уголовную) вне зависимости от того, правовое это государство или нет.

6. Наличие системы сдержек и противовесов и принцип разделения властей (исполнительная, законодательная, судебная) являются одними из ключевых признаков правового государства.

Для федеративного государства, в отличие от унитарного, наряду с так называемым «горизонтальным» разделением, характерно также «вертикальное» разделение властей – между федерацией и субъектами федерации.

7. Наличие режима строгой законности, что предполагает строгое соблюдение и выполнение всеми сторонами общественных отношений правовых норм, а также стабильного прочного правопорядка, то есть такой упорядоченности общественных отношений, в основе которой лежит законность и право.

Основные признаки правового государства:

- органы правого государства функционируют согласно принципу разделения властей (исполнительная, законодательная, судебная);
- все сферы общественной жизни подчинены верховенству закона;
- реально действующая взаимная ответственность государства и гражданина;
- стабильность правопорядка и законности;
- идеологический и политический плюрализм, который заключается

в свободном функционировании действующих согласно конституции объединений, организаций, политических партий, наличие широко спектра идеологических взглядов, течений, концепций;

– социальная и правовая защищенность граждан, реальность их свобод и прав.

Дополнительными условиями и факторами формирования правового государства являются:

- воспитание правовой и политической грамотности;
- искоренение в массовом сознании правового нигилизма;
- разграничение государственных и партийных функций;
- наличие реальных рычагов противодействия произволу;
- формирование новых правовых традиций и правового мышления;
- утверждение правового и политического плюрализма.

Таким образом, правопорядок представляет собой конечную цель осуществления правовых требований, он является результатом законности. Именно обеспечение правопорядка является главной целью издания законов и других нормативно-правовых актов, принятия мер, направленных на укрепление законности. Невозможно добиться утверждения правопорядка, не обеспечив законность, а вследствие укрепления законности укрепляется и правопорядок.

§ 5. Россия – светское государство

Россия – это светское государство, которое гарантирует своим гражданам свободу совести и вероисповедания. Между тем, этот статус должен быть закреплен на законодательном уровне, иначе он останется лишь голословной декларацией. В этой статье мы рассмотрим законы, закрепляющие за Российской Федерацией статус светского государства.

Ст. 14 (гл. 1) Конституции РФ закрепляет положение о светском статусе Российской Федерации. В тексте сказано, что никакая религия не может быть установлена как обязательная или государственная. Принятая в 1993 году Конституция говорит нам: государство не имеет официальной религии, ни одно из вероисповеданий не может оказывать влияние на регулирование законов.

Вопрос светского государства раскрывается также в Федеральном законе № 125-ФЗ от 26.09.1997 г. «О свободе совести и религиозных объединениях» [37].

Текст закона разбит на 4 главы и 27 статей. Далее, рассмотрю ключевые

положения данного законодательного акта.

Законодательство о свободе совести не должно содержать каких-либо норм, ущемляющих свободу совести, гарантированную Конституцией РФ. Любой житель России имеет гарантированное право исповедовать как индивидуально, так и коллективно любую религию, равно как и не исповедовать никакой. Закон гарантирует права на совершение религиозных церемоний, обрядов и богослужений. Гражданам России гарантируется право на религиозное воспитание и образование, а также на свободный выбор и распространение религиозных убеждений, на свои действия согласно им, включая создание религиозных объединений. Свобода вероисповедания может быть ограничена исключительно с целью защиты конституционного строя, здоровья, свобод и прав гражданина и человека, нравственности. Если несение военной службы противоречит вероисповеданию или убеждениям гражданина России, он вправе заменить ее гражданской альтернативной службой.

Религиозные организации пользуются государственной материальной и финансовой помощью при реставрации и содержании объектов, имеющих историческую и культурную ценность, а также налоговыми льготами.

Религиозные объединения при создании и осуществлении деятельности имеют свою иерархию, структуру институтов, они не могут выполнять функции государственных органов власти, не принимают участия в выборах в органы местного самоуправления или государственных органов власти. Религиозные объединения также имеют право объявлять нерабочими днями религиозные праздники в границах соответствующих территорий.

Религиозные объединения вправе создавать в соответствии с законом образовательные учреждения, в которых обучать детей, в дополнение к государственной программе, с согласия родителей или лиц, их заменяющих.

Гражданам России гарантируется право на добровольное объединение в религиозные группы для распространения и совместного исповедания веры. Руководителю такой группы достаточно уведомить соответствующие местные органы о начале деятельности такой группы.

Религиозные группы вправе совершать религиозные церемонии, обряды и богослужения, религиозно воспитывать и обучать религии своих сторонников. Этими же правами наделены и религиозные организации.

Деятельность религиозных организаций по распространению информации своего вероучения среди лиц, не являющихся членами этих объединений, признается как миссионерская. Подобная деятельность беспре-

пятственно осуществляется в культовых зданиях, помещениях, а также на соответствующих земельных участках. У миссионеров, осуществляющих свою деятельность, должно быть решение, принятое собранием религиозной группы о соответствующих полномочиях. Миссионерскую деятельность также вправе осуществлять лица без гражданства или иностранные граждане. Иностраный гражданин, прибывший в Россию по приглашению религиозного объединения, осуществляет такую деятельность, исключительно от имени пригласившей его организации.

Миссионерская деятельность, осуществляемая с целями, противоречащими законодательству РФ, не допускается.

Органы прокуратуры РФ осуществляют надзор за исполнением законов о свободе совести. Соблюдение законодательства в сфере свободы совести контролирует федеральный орган регистрации. Этот орган также имеет право осуществлять запросы и получать от религиозного объединения документы о его деятельности, по приглашению организации направлять своих представителей на проводимые ею мероприятия. Также за федеральным органом закреплено право на проведение проверок соответствия деятельности организации российскому законодательству в данной сфере, а также проверять хозяйственно-финансовую деятельность религиозного объединения, включая поступление и расходование пожертвований.

За нарушение российского законодательства в рассматриваемой сфере предусмотрены административная, уголовная или другие формы ответственности согласно действующему законодательству.

В результате рассмотрения закона о свободе совести можно констатировать, что основные положения, закрепляющие светский статус Российской Федерации, содержатся в Основном законе РФ и в Федеральном законе № 125-ФЗ.

§ 6. Россия – социальное государство

В Конституции РФ провозглашен один из фундаментальных принципов, лежащих в основе деятельности демократического государства, в соответствие с которым элементом общегосударственной политики должно стать создание условий, позволяющих обеспечить свободное развитие и достойную жизнь человека. Результаты социальной политики позволяют в целом судить об успешности государства: в какой степени государство способно исполнять свои конституционные обязанности по соблюдению и защите свобод и прав человека, а также по созданию необходимых право-

вых, материальных и политических условий реализации этих свобод и прав.

Опираясь на положения Основного закона страны и нормы международного права, функцией государства является проведение такой социальной политики, которая бы гарантировала должный уровень жизни каждому гражданину РФ. Безусловно, каждый человек сам должен создавать основы своего материального благополучия. Между тем, некоторые из нас по разным причинам не способны обеспечить себя и семью собственным трудом, а кто-то вообще не имеет возможности трудиться. Главной целью социальной политике является создание условий, при которых трудоспособные граждане смогут своим трудом обеспечить себе и своим семьям достаточный уровень материального достатка, а социально уязвимые категории граждан (дети, инвалиды, старики и т. д.) будут социально защищены государством.

Положения Основного закона России, которыми регулируются социальные отношения в обществе, являются конституционным фундаментом социальной государственности РФ.

Конституционные положения, закрепляющие социальную сущность РФ, уместно разделить по следующим группам:

- принципы, закрепляющие правовое положение граждан в социальной области: обязанностью государства является признание высшей ценностью самого человека, его свобод и прав, а также их соблюдение (ст. 2 Конституции РФ), все граждане России обладают на территории страны всеми свободами и правами, но также несут равные обязанности (ст. 6);

- основные принципы государственной социальной политики: государственная политика призвана создать условия, которые обеспечат человеку свободное развитие и достойную жизнь (ст. 7 Конституции РФ);

- гарантированность свобод и прав гражданина и человека в соответствии с общепризнанными нормами и принципами международного права (ст. 17 Конституции РФ);

- правосудие обеспечивает прямое действие свобод и прав гражданина и человека, которыми определяются содержание, применение и смысл законов, а также деятельность органов местного самоуправления, исполнительной и законодательной власти на всех уровнях (ст. 18 Конституции РФ);

- гарантированность равенства в свободах и правах независимо от расы, пола, языка, национальности, должностного и имущественного положения, происхождения, убеждений, отношения к религии, места жительства, и иных обстоятельств (ст. 19 Конституции РФ).

Основы социальной государственности регулируются не только конституционными нормами, но также с помощью действующего законодательства, играющего ведущую роль в реализации государственной социальной политики. Законотворчество в социальной сфере должно быть направлено не только и не столько на закрепление достигнутого уровня развития социального общества, сколько на активное содействия наращиванию социальных стандартов.

Вслед за международными документами, закрепляющими приоритет прав человека, Конституция РФ провозгласила следующие социальные права: право на труд, на социальное обеспечение, на обеспечение справедливых условий труда, защиту трудовых прав любыми законными способами, вплоть до забастовки, на объединения по профессиональному признаку, на охрану здоровья, образование, право на жилище и благоприятную окружающую среду.

Указанный перечень ключевых социальных прав нельзя считать полным, он не является препятствием для конституционной защиты других общепризнанных мировым сообществом свобод и прав гражданина и человека.

Конституционные нормы и принципы, лежащие в основе системы регулирования социальных прав, предусматривают наличие в этой сфере законодательства, которое характеризуется предсказуемостью, стабильностью, справедливостью, недопустимостью ухудшения достигнутого уровня социальной защищенности, доверием к себе со стороны граждан.

В Основном законе России закреплены правовые основы системы социальной защиты: создание условия для свободного развития и достойной жизни, поддержка материнства, детства и семьи со стороны государства, охрана здоровья, охрана труда, приоритет международно-признанных социальных стандартов и пр. Между тем, между объявленными декларациями о социальной защите и их практическим воплощением лежит значительная дистанция. К сожалению, в России еще достаточно много граждан живут ниже черты бедности, многие из них при этом имеют стабильную работу. Преодоление бедности, борьба с социальной несправедливостью должны стать приоритетными задачами как для общества, так и для государства.

§ 7. Россия – федеративное государство

Российская Федерация характеризуется в основах конституционного строя как правовое федеративное демократическое государство, имеющее республиканскую форму правления. Следует отметить, что Российская Фе-

дерация носит территориально-национальный характер, то есть ее следует отнести к смешанному типу: она устроена одновременно по национальному и территориальному принципу формирования субъектов. Ст. 5 Конституции определяет, что в состав Российской Федерации входят республики, края, области, города федерального значения, автономные округа и автономная область, являющиеся равноправными субъектами Федерации. Всего в составе России 85 субъектов. При рассмотрении вопросов, связанных с политико-территориальным устройством страны, говорят, что республики - это национально-государственные образования; города федерального значения, области и края – административно-территориальные образования, а автономные округа и автономная область – национально-территориальные образования. В этом смысле Россия является уникальным государством, не имеющим аналогов в мире среди зарубежных федераций [271].

В основе федеративного устройства России лежит не только единство системы государственной власти и государственная целостность, но также самоопределение и равноправие ее народов. С учетом многонационального характера Российской Федерации самоопределение народов может реализовываться согласно федеральному законодательству, Конституции РФ исключительно в рамках федерации, другими словами, об отделении субъекта речь не идет. Таким образом, говоря о реализации конституционного положения о самоопределении и равноправии народов, имеется в виду только внутригосударственные федеративные отношения, и никоим образом не связано с возможностью для какого-нибудь народа, проживающего на территории России, стать на путь создания суверенного независимого государства.

Россия представляет собой федерацию, состоящую из не суверенных субъектов. Субъект может условно обладать государственным суверенитетом лишь в случае союзной договорной федерации. Нельзя вести речь о суверенитете при альтернативной федерации: суверенитет может быть лишь сохранен, но не приобретен. Российская Федерация основана на принципе административно-территориальной и национально-территориальной субъектности, другими словами, если СССР можно было назвать национальной государственной федерацией, то в современной РФ принцип чисто национальный не играет решающей роли.

В соответствие со ст. 66 Конституции РФ, статус республики закреплен в Конституции РФ и в республиканской конституции. Республики в составе Российской Федерации характеризуются следующими государственно-

правовыми признаками: республика представляет собой некое государство, входящее в состав Федерации, которое обладает всей полнотой власти (исполнительная, законодательная, судебная) в границах своей территории, за исключением полномочий, находящихся в сфере ведения федеральных государственных органов власти. Вместе с тем, республики, входящие в состав Федерации, не обладают государственным суверенитетом.

В соответствии с Основным законом России, в число субъектов Федерации входят автономные округа и автономная область, города федерального значения, области, края и республики.

Характеристика конституционно-правового статуса субъектов Федерации отличается следующими ключевыми моментами:

1) ст. 5 Конституции РФ устанавливает, что автономные округа, автономная область, города федерального значения, области и края имеют свои уставы и законодательство, а республики свои конституции и законодательство;

2) субъекты Российской Федерации в пределах своих границ имеют свою территорию. При взаимном согласии субъектов границы между ними могут быть изменены. Государственная власть субъекта Федерации действует только в пределах его территории;

3) у субъектов Российской Федерации имеется своя система органов государственной власти;

4) все субъекты Федерации имеют право на собственную символику, гимн, герб, флаг, а также центр (столицу).

В ст. 66 (ч. 5) Основного закона России установлено, что изменение конституционно-правового статуса субъекта Федерации возможно при взаимном согласии Российской Федерации и соответствующего субъекта Федерации согласно федеральному конституционному закону (еще не принятому).

Субъекты РФ в настоящее время имеют различные наименования (автономные округа, автономная область, города федерального значения, области, края и республики) и различный конституционно-правовой статус. По этому критерию субъекты федерации можно разделить на три группы:

1) республики. В Конституции РФ республики называются государствами, имеющими право на свою конституцию и государственный язык. В основе образования республик заложен национальный признак, и их название соответствует названию титульной нации, которая проживает на данной территории;

2) города федерального значения, области, края. Эти субъекты Федерации имеют свои уставы, в которых, наряду с Конституцией Российской Федерации, закреплён их правовой статус;

3) автономные округа и автономная область. Как и республики, эти субъекты Федерации образованы по национальному признаку, а их наименование соответствует наименованию титульной национальности. Автономные образования отличаются от республик отсутствием своих конституций (они имеют свои уставы) и государственного языка. Согласно ст. 66 (ч. 3) Конституции РФ, есть возможность принятия федерального закона об автономном округе или автономной области по представлению исполнительных и законодательных органов соответствующих субъектов.

От остальных субъектов Федерации автономные образования отличаются одна существенная особенность. За исключением Чукотского автономного округа и Еврейской автономной области, все они входят в состав области или края.

§ 8. Понятие и признаки суверенного государства.

Формы выражения власти народом

Важнейшей характеристикой политико-правового статуса государства является его суверенитет. Он означает независимость и верховенство власти. Данное свойство власти означает способность государства самостоятельно, свободно осуществлять свои внешние и внутренние дела.

Суверенитет, определяя власть как независимую и высшую, предполагает её неподчинённость другим структурам. Суверенное государство не может иметь каких-либо конкурирующих властей, политических структур, стоящих над властью суверена.

В своих границах у суверенного государства есть вся полнота власти. На этой территории никакая другая власть не имеет права присваивать функции суверенной верховной власти, тем более пытаться стать над нею. Государственная власть распространяется по всей территории, которая находится под её юрисдикцией.

Государство как суверен полностью, в пределах своих границ, распоряжается территорией, то есть имеет территориальное верховенство. Такое верховенство подразумевает неуклонное и точное соблюдение законов этого государства всеми негосударственными организациями и объединениями, муниципальными и государственными органами, отдельными гражданами.

Суверенитет – это не только непререкаемость, верховенство государ-

ства во внутренней сфере, но и внешнеполитическая независимость. Суверенное государство выступает на международной арене как самостоятельный игрок (субъект международного права), в силу чего вправе заключать международные соглашения, обмениваться торговыми, консульскими, дипломатическими и иными представительствами.

Термин «суверенитет» в широком понимании означает верховенство государственной власти в своих границах.

Например, суверенитет РФ исключает наличие двух уровней властей, обладающих суверенитетом, в рамках государственной власти, обладающих независимостью и верховенством. Субъекты Федерации образования не суверенные.

Несмотря на разнообразие государственных органов власти, они в своей совокупности являются элементами единой системы, которая олицетворяет власть государства. Президент, согласно Конституции РФ (ч. 2 ст. 80), обеспечивает взаимодействие и функционирование всех органов власти.

Органы государственной власти систематизируют по нескольким характеристикам.

1. Федеративный характер территориального устройства РФ обусловил разделение государственных органов власти по двум системам, а также функционирование органов власти субъектов Федерации и федеральных органов власти, которые относительно независимы друг от друга.

Полномочия, осуществляемые федеральными органами власти, относятся или к предметам исключительного ведения РФ (ст. 71), или к совместному ведению Федерации и ее субъектов (ч. 1 ст. 71 Конституции РФ). Деятельность центральных органов власти распространяется на всю территорию страны, а принятые ими решения обязательны для исполнения всеми негосударственными организациями и объединениями, муниципальными и государственными органами, отдельными гражданами. На Президента РФ и Правительство РФ возложена обязанность обеспечивать федеральным органам власти возможность для осуществления своих полномочий на территории всей страны (ч. 4 ст. 78 Конституции РФ).

Государственные органы власти субъектов Федерации функционируют на территории каждого из субъектов. Полномочия органов власти регионов относятся к предметам ведения субъектов в части их совместного с Российской Федерацией ведения, а также к предметам исключительного ведения субъектов Федерации согласно федеральным законам и Конституции РФ. Всей полнотой власти они обладают за рамками предметов ведения

центральной власти и совместного ведения субъектов Федерации и Российской Федерации (ст. 73).

Государственные органы власти субъектов Федерации, в отличие от центральных, принимают решения, обязательные для всех негосударственных организаций и объединений, муниципальных и государственных органов, отдельных граждан на территории субъекта.

2. В основе построения органов власти демократического государства лежит принцип разделения властей. Государственная власть в РФ, согласно ст. 10 Конституции, разделена на исполнительную, законодательную и судебную. Согласно этой модели как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Федерации выделяются исполнительные, законодательные и судебные органы власти.

3. Органы государственной власти, которые относятся к уровням с различным государственно-территориальным статусом, имеют между собой различную организационно-правовую связь, которая может строиться как на централизованной, так и на децентрализованной основе. Примером децентрализованной системы, органы которой объединены не узами субординационного характера, а только функциональной связью, являются законодательные органы России и субъектов Федерации, объединенные в законодательную систему.

Народовластие может быть реализовано в двух формах: через специально выбранных и уполномоченных на это представителей; непосредственно лицами, облеченными властью. Вышесказанное обуславливает название форм реализации власти – представительная демократия (власть) и (прямая (непосредственная) демократия (власть). Названные формы власти функционируют как на общегосударственном, так и местном (самоуправление) уровнях.

Представительная форма реализации власти представляет собой механизм, при котором воля народа претворяется в жизнь через отдельных лиц или коллегиальные органы, которые выступают в качестве представителей этого народа либо его части, принимая от его имени решения. Такое представительство, в свою очередь, также может быть как прямым (непосредственным), когда сам орган избирается народом либо его частью, так и опосредованным, в случае когда орган избирается другим, избранным народом органом (например, выборы народных депутатов от общественных организаций в 1989 году).

Непосредственное осуществление народовластия означает, что народ,

все общество или какая-либо группа населения, не только обладают властью, но эта власть осуществляется всеми членами этого общества или его части. Это происходит напрямую, без участия каких-либо органов, даже избранных этим обществом (группой), другими словами, общество либо его часть сами исполняют функцию единственного органа осуществления власти.

От точности и полноты выражения представительными органами интересов и воли представляемых зависит, являются ли они фиктивными (мнимыми) или действительными (подлинными).

Как представительная, так и прямая формы осуществления власти также являются формами демократии. Развивающееся, эффективно функционирующее общество возможно при подлинном народовластии, означающем гармоничное сочетание представительной и непосредственной демократии.

Понятие реальной демократии тесно переплетается с проблемой участия граждан в процессе осуществления власти. Согласно Конституции РФ, гражданам предоставлены широкие свободы и права, провозглашена демократическая форма правления, гражданам обеспечена возможность реального пользования предоставленными свободами и правами. Между тем, в обществе еще нередко можно наблюдать примеры отчуждения некоторых граждан от участия в выборах, референдумах при стремлении решать насущные проблемы через демонстрации, митинги и забастовки.

Формы прямой демократии (институты непосредственного народовластия). В соответствие со ст. 3 Основного закона, свободные выборы и референдум представляют собой высшее выражение власти народа. Российским законодательством предусмотрены и другие виды непосредственного волеизъявления. Далее перечислю следующие институты прямой демократии:

- свободные выборы (Президент России, депутаты Государственной Думы, президенты, главы администраций и правительств, депутаты законодательных (представительных) органов власти в субъектах Федерации, а также представители в органах местного самоуправления);
- референдумы (общегосударственные, в субъектах Федерации, местные);
- собрания граждан по месту работы или по месту их жительства (конференции, сходы и пр.);
- обсуждение гражданами важных вопросов общественной и государственной жизни на всех уровнях (общегосударственный, региональный,

местный) или консультативный референдум;

- участие присяжных заседателей в осуществлении правосудия;
- участие в управлении предприятиями;
- объединение групп граждан в общественные организации, партии, другие формы общественной активности (комитеты, советы и т. д.);
- контроль гражданами и их объединениями за работой государственных органов власти и органов местного самоуправления, государственного аппарата, должностных лиц и депутатов.

Гражданская активность может выражаться также посредством уличных шествий, митингов, пикетирования, демонстраций и пр. Подобные формы выражения гражданами своих требований и настроений также оказывают влияние на формирование и реализацию внутренней и внешней политики.

Референдум (всероссийский референдум) – это прямое всенародное волеизъявление по важнейшим вопросам общественной и государственной жизни страны, решения, которые принимаются на общегосударственном референдуме, имеют высшую юридическую силу, не нуждаются в подтверждении и являются обязательными для исполнения на всей территории страны.

В соответствии со ст. 8 инициатива проведения референдума Российской Федерации принадлежит:

1) Конституционному Собранию, в предусмотренном Конституцией РФ (ч. 3 ст. 135) случае (если разработанный Конституционным собранием проект нового Основного закона вынесен на всенародный референдум);

2) двум и более миллионам граждан РФ, которые имеют право принимать участие в референдумах РФ, при соблюдении условия, что не более 10% из них проживают за пределами страны или проживают на территории одного из субъектов Федерации.

Правом инициировать сбор подписей о проведении референдума обладает каждый гражданин Российской Федерации или группа граждан, которые имеют право участвовать в референдуме. Организацию сбора подписей берут на себя инициативные группы граждан (100 и более человек). Создание инициативной группы, порядок ее регистрации и сбора подписей регулируется в законе о референдуме.

Законом подробно регламентированы:

а) подготовка к референдуму, в том числе порядок образования и полномочия комиссий по проведению референдума – центральной, окруж-

ной, участковых;

б) порядок проведения референдума;

в) образование участков и округов, содержание и виды документов для голосования;

г) определение итогов референдума.

Следует отметить, что изменить или отменить решение референдума можно только путем проведения другого референдума.

Проведение региональных и местных референдумов осуществляется законодательством субъектов Российской Федерации.

Свободные выборы являются главным и единственным способом, с помощью которого формируется депутатский корпус представительных (законодательных) государственных органов власти в центре и на местном уровне, а также должностных лиц (Президент РФ, президенты субъектов Федерации).

Акт свободных выборов является свидетельством проявления связи между институтами представительной и прямой демократии. Прямые выборы представителей народа в различные структуры власти означает передачу народом полномочий избранным представителям, что является выражением юридического аспекта выборов. Политическим же аспектом является проявление гражданами, участвующими в выборах, своей политической воли и желания принимать участие в решении вопросов общественной и государственной жизни.

Характер правовой регламентации придает выборам важное значение, если рассматривать их как акт прямого проявления народовластия, формирования государственной воли. Регламентация избирательного процесса содержится в Конституции РФ и основных законах республик-субъектов Федерации. Процедура проведения выборов, обязанности и права всех участников процесса закреплены в специальном Положении о выборах.

В ст. 96 Конституции РФ установлено, что порядок формирования обеих палат Федерального собрания регулируется федеральным законом.

§ 9. Экономическая основа. Местное самоуправление

Финансово-экономические основы местного самоуправления можно рассматривать как комплекс правовых норм, которые закрепляют и регулируют сферу общественных отношений, связанных с созданием и использованием местных финансов, иных бюджетов, а также муниципальной собственности в интересах жителей соответствующих муниципальных еди-

ниц [249]. В основу формирования финансово-экономического фундамента местного самоуправления заложены следующие принципы: 1) принцип инфраструктурной целостности; 2) принцип ограниченности ресурсов; 3) принцип достаточности ресурсов; 4) финансово-экономической независимости органов местного самоуправления; 5) сбалансированности местного бюджета.

Финансово-экономическую самостоятельность как один из важнейших принципов, содержит Европейская хартия местного самоуправления (ст. 9), Конституция РФ, Федеральный закон об общих принципах организации местного самоуправления № 131-ФЗ от 06.10. 2003 г. [61]. В соответствие с перечисленными документами органы местного самоуправления имеют право самостоятельно распоряжаться местными бюджетами и муниципальной собственностью, а их финансовые средства должны соотноситься с их полномочиями.

Финансовой базой местного самоуправления являются финансовые ресурсы муниципального образования, основанные на местном бюджете. Местным бюджетом называют бюджет муниципального образования, который сформирован, утвержден и исполняется органами местного самоуправления. Собственный бюджет имеется у каждого муниципального образования. Консолидированным бюджетом муниципального района является совокупность бюджета муниципального района и свода бюджета населенных пунктов, которые входят в муниципальный район.

В соответствие с Бюджетным кодексом РФ, доходами местного бюджета являются денежные средства, которые поступают органам местного самоуправления согласно законодательству РФ в безвозвратном и безвозмездном режиме. Собственными доходами считаются неналоговые и налоговые поступления, которые закрепляются на постоянной основе полностью или частично законами субъектов Федерации или федеральными законами, а также те, которые вводятся законодательным органом местного самоуправления, согласно федеральному законодательству, и направляются в местный бюджет.

К собственным доходам местных бюджетов также относятся субвенции, которые могут быть предоставлены, например, для решения местных вопросов межмуниципального характера, с целью осуществления местными органами самоуправления некоторых переданных им полномочий государства. В местный бюджет, помимо этого, могут передаваться субсидии, представляющие собой бюджетные средства, направленные с других

уровней федеральной бюджетной системы при долевым финансировании целевых расходов.

В соответствие с действующим законодательством с целью предоставления субсидий местным бюджетом с вышестоящего уровня создаются: а) районные и региональные фонды поддержки сельских и городских поселений (с целью выравнивать уровень бюджетной обеспеченности); б) фонд софинансирования расходов на социальную сферу; в) региональный фонд муниципального развития; г) региональные и федеральные фонды для компенсации расходов на осуществление отдельных полномочий, переданных центром на местный уровень.

В настоящее время финансово-экономические основы местного самоуправления играют очень важную роль. Именно они обеспечивают органам местного самоуправления финансовую самостоятельность, дают возможность удовлетворить потребности местного населения, обеспечивают социально-экономическое развитие муниципальных образований.

ТЕМА 4. КОНСТИТУЦИОННЫЕ ПРАВА, СВОБОДЫ И ОБЯЗАННОСТИ ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА

§ 1. Порядок ограничения прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации

Конституционные ограничения представляют собой специфический индикатор, который позволяет определить уровень защищенности и свободы личности. Таким образом, совокупность закрепленных в Основном законе ограничений максимально характеризует особенности взаимоотношений между личностью и государством, являясь своеобразной гранью между произволом и законностью, которая во многом определяет концептуальные основы Конституции. Установление конституционных ограничений отражают собой проблему границ свободы гражданина и человека в обществе. Как известно, свобода не может быть безграничной, поскольку каждый человек должен учитывать такие же свободы и права других людей, должен содействовать нормальной жизни государства, общества и конкретного коллектива.

Конституционными ограничениями являются закрепленные Конституцией рамки, ограничивающие поле деятельности субъекта при использовании им своих прав и свобод.

Эти рамки возводятся главным образом при помощи запретов и обязанностей, ответственности и приостановлений.

Признаки конституционных ограничений:

- 1) это законные средства, что отличает их от ущемлений, которые являются противозаконными ограничениями;
- 2) их причина – неблагоприятные условия, препятствующие субъектам реализовывать собственные интересы, поскольку их целью является защита правопорядка, а также обеспечение интересов других участников правовых отношений;
- 3) сообщают об ограничении свобод, устанавливают ограничительные рамки для поведенческого разнообразия индивида.

В процессе становления и развития гражданского общества неминуемо возникают ситуации, которые требуют ограничений гражданских свобод и прав. Между тем, вопрос состоит в том, на какое время, на каких основаниях и в каких рамках это может быть осуществлено. При решении данного вопроса недопустимы злоупотребления и волюнтаризм. В конституциях многих стран, допускающих введение таких ограничений, установлены

строгие порядок и основания для их осуществления. В связи с тем, что главным источником опасности необоснованных ограничений является исполнительная власть, в конституциях обычно предусмотрена возможность введения таких ограничений только путем принятия специального закона или на основе закона, другими словами, такими актами, при принятии которых участие исполнительной власти исключается.

В Конституции Российской Федерации регулирование ограничений свобод и прав человека начинается с закрепления их незыблемости. Так, в ст. 55 (ч. 2) идет речь о том, что принимать законы, которые ограничивают права человека, является недопустимым. Вместе с тем Конституция содержит положения, допускающие такие ограничения (ст. 55 ч. 3). Для этого необходимы веские причины, такие как защита конституционного строя, оборона и безопасность страны, а также защита прав, интересов и здоровья граждан.

В действующем в настоящее время в России Федеральном конституционном законе «О чрезвычайном положении», принятом 30 мая 2001 года, устанавливается, в том числе, полный перечень свобод и прав, которые могут быть ограничены в связи с введением чрезвычайного положения. Они включают в себя введение особого режима въезда и выезда, запрещение митингов, собраний, забастовок, уличных шествий, ограничение движения на соответствующей территории и т. д.

В особо опасных ситуациях, включающих в себя попытки насильственного свержения конституционного строя, массовые беспорядки, а также другие действия, угрожающие нормальному функционированию государственных институтов, безопасности и жизни граждан, может быть введен режим комендантского часа, ограничена свобода печати, приостановлена деятельность общественных организаций и политических партий, запрещена или ограничена продажа спиртных напитков, оружия. Нарушители общественного порядка, не проживающие постоянно на данной территории, могут быть выдворены за их счет за ее пределы.

Данным законом предусматривается, что превышение своих полномочий должностными лицами, как и неправомерное применение силы со стороны правоохранительных органов, влечет правовую ответственность.

Ограничения свобод и прав граждан по причинам, указанным в ст. 55 (ч. 3) Конституции, предусмотрены в некоторых других федеральных законах. Чаще всего эти ограничения выступают в качестве тех или иных действий правоохранительных органов, направленных на охрану свобод и

прав граждан. Являясь абсолютно необходимыми для большинства граждан в определенных условиях, эти законы содержат в себе опасность злоупотреблений, что требует от законодателя тщательного определения рамок прав соответствующих властных институтов, а также условий применения со стороны соответствующих органов принуждения. В основном это законы, регулирующие деятельность правоохранительных органов.

Таким образом, основной закон страны признает необходимость и возможность ограничения свобод и прав, включая основных, самых важных для человека [278].

В настоящее время круг ограничений свобод и прав достаточно обширен и продолжает возрастать [236].

Ограничения прав и свобод классифицируют по следующим признакам:

1) права, которые подпали под ограничение – политические и гражданские, а также социальные, экономические и культурные;

2) время действия особого режима – временные (устанавливаются в актах о чрезвычайном положении, и которые, как правило, относятся к ограничениям на поведение митингов, демонстраций, шествий, деятельности органов печати, ограничению деятельности отдельных общественных организаций и политических партий, установлению комендантского часа, жесткому лимитированию движения транспортных средств и другим ограничениям свобод и прав граждан) и постоянные, установленными Конституцией и законами Российской Федерации;

3) сфера применения – на муниципальные и государственные (областные, краевые, республиканские и федеральные);

4) широта охвата – индивидуальные (распространяемые только на отдельные свободы и права) и общие (которые распространяются на все свободы и права);

5) способы осуществления – на меры ответственности, приостановления, обязанности, запреты и т. д;

6) содержание – организационно-политические (например, отставка и пр.), личные (заключение под стражу, арест) и финансово-экономические (запрет на осуществление определенных видов экономической деятельности).

§ 2. Отличительные особенности и сходство прав, свобод человека и гражданина

Обычно права гражданина и права человека рассматривают как единое целое, вместе с тем их содержание отличается. В основе прав человека лежат принципы естественного права, права же гражданина опираются на принципах позитивного права, и каждые и них являются неотъемлемыми.

Для граждан России на территории страны доступен весь спектр конституционных свобод и прав, равно как обязанности, которые на них возложены Конституцией. Вся полнота конституционных свобод распространяется только на граждан РФ. На этом принципе и основано правовое положение гражданина в отличие от положения других лиц. Здесь еще раз необходимо напомнить о равных обязанностях всех перед государством.

Личными основными правами от рождения наделен каждый человек, эти права неотчуждаемы. Политические же права являются доступными только гражданам государства. Эти права нельзя рассматривать как установленные, предоставленные государством в силу самого их характера. Как и права человека, их права защищает государство, что закреплено в Основном законе (ст. 2).

Можно, таким образом, сказать, что права граждан являются неким ограничением принципа равенства, ведь ими пользуются только граждане страны, а не все остальные жители. В основном эти права относятся к избирательному праву и возможностью служить в государственных органах. Соответственно, неграждане, проживающие в стране, этими правами пользоваться не могут.

Отдельные права предоставляются гражданам исключительно по причине защиты национальных интересов (так, правом собственности на землю в России обладают только граждане страны), а также по причине специфики отдельных гарантий со стороны государства (например, Российское государство может гарантировать свое покровительство и защиту за рубежом только российским гражданам).

В формулировках текста Основного закона также выражены различия между двумя категориями прав – гражданина и человека. Так, субъект прав человека обозначается такими словами, как «никто», «каждый» или «все», а также безличными формулами «признается право», «гарантируется». Если речь идет о правах гражданина, тогда прямо указывается фразами типа «граждане вправе» и т. д. Так, если в статьях 19, 20 используются формули-

ровки «все равны...» и «каждый имеет право...», то в ст. 32 (ч. 2) записано, что «граждане имеют право...» быть избранными и выбирать.

Усматриваю, что различие в терминах отражает различие правовых статусов, которые в свою очередь означают разные объемы обязанностей и прав.

Помимо вышесказанного, представляет интерес вопрос о том, какое понятие шире – права гражданина или человека.

Может показаться, что права человека более обширные, в связи с тем, что они не ограничены фактором национальности или территории.

Однако, и права гражданина можно рассматривать как более широкие. В своей стране гражданин пользуется большими правами, чем просто человек.

Государство, признавая конституционные свободы и права граждан, в законодательных актах определяет гарантии их соблюдения, объем, пределы и содержание, а также обязанности гражданина и человека. Если одни свободы и права вступают в противоречие с другими (например, личным свободам или праву собственности), задача государства заключается в устранении этих противоречий. Оно не только может, но и в некоторых случаях обязано способствовать осуществлению таких свобод и прав, которые в максимальной степени отвечают его экономическим, социальным, политическим, экологическим функциям и задачам.

Конституционные или основные права и свободы – это неотъемлемые права, которые принадлежат человеку как от рождения, так и в силу принадлежности к гражданству своей страны. Все они находятся под защитой государства и составляют правовой статус индивида. Конституционные свободы и права можно рассматривать как возможность гражданина и человека пользоваться социальными благами с целью удовлетворения собственных потребностей, которая закреплена и гарантируется Основным законом.

Факт закрепления в Основном законе (ст. 18) непосредственного действия прав и свобод еще раз свидетельствует о конституционном признании естественных прав человека. Ранее мы отмечали, что деятельность всех ветвей власти, также, как и содержание, смысл и применение законодательных актов определяются свободами и правами человека, которые обеспечиваются правосудием.

Конституционные свободы и права могут гарантировать только эффективная стабильная работа государственных органов, которая направ-

лена на предотвращение нарушений в деле обеспечения гражданам их свобод и прав. Гарантия обеспечения свобод и прав граждан заключается в строгом соответствии закону деятельности должностных лиц и государственных органов.

§ 3. Механизмы защиты прав и свобод личности

Гарантиями основных прав и свобод являются средства и условия, обеспечивающие их осуществление. В состав гарантий входят как общие государственные гарантии свобод и прав гражданина и человека, так и специфические гарантии юридического характера.

Гарантии, обеспечивающие основы статуса личности можно также разделить на несколько категорий: социально-экономические (составляющие материальную основу этих прав, например, государственные пособия и пенсии), политические (определяющие политику государства в сфере защиты личности, контроль за действиями власти со стороны гражданского общества), а также юридические (следование принципу правового государства, недопустимость повторной ответственности, презумпция невиновности и т. д.). В Конституции (ст. 55) отдельно подчеркивается, что перечисление в Основном законе основных свобод и прав не может толковаться как умаление или отрицание других свобод и прав гражданина и человека.

Ключевой гарантией свобод и прав гражданина и человека является их признание как непосредственно действующих, которые определяют деятельность исполнительной и законодательной власти, а также местного самоуправления.

Согласно российской Конституции, регулирование свобод и прав гражданина и человека находится в исключительном ведении Российской Федерации, что позволяет гарантировать единство правового статуса гражданина и человека всем лицам, проживающим на территории РФ.

Согласно Конституции РФ, Президент России является гарантом свобод и прав гражданина и человека. При Президенте РФ функционирует специальная Комиссия по правам человека. Для обеспечения со стороны государства свобод и прав гражданина и человека, их соблюдения и уважения должностными лицами, органами самоуправления и государственными органами в Российской Федерации учреждена специальная должность – Уполномоченный по правам человека.

Гарантии рассматриваются как совокупность следующих видов защиты: государственной, конституционной, судебной и личной. Российской

Конституцией гарантируется государственная защита свобод и прав гражданина и человека, право всех защищать свои свободы и права всеми, не запрещенными законом, способами (ст. 45 Основного закона).

В юридической литературе по-разному объясняется термин «защита прав». Под защитой прав в наиболее общем смысле понимается недопущение с помощью организационных и правовых средств и методов нарушений свобод и прав гражданина и человека, а также восстановление таковых после нарушений [265].

Конституционная защита заключается в том, что Основной закон России содержит в себе основы правового статуса индивида, и другие гарантии, включающие, например, недопущение даже при введении режима чрезвычайного положения ограничения свободы совести, права на жизнь, неприкосновенность частной собственности, охрану достоинства, на жилище, уголовно-процессуальные права, которые предусмотрены Конституцией РФ.

Положениями Конституции РФ гарантируется государственная защита свобод и прав личности; закон охраняет права потерпевших от злоупотреблений властью и преступлений; все пострадавшие имеют право на возмещение со стороны государства вреда, нанесенного бездействием или незаконными действиями должностных лиц или государственных органов; гражданам Российской Федерации гарантируется покровительство и защита за пределами страны; Президент РФ является гарантом защиты свобод и прав гражданина и человека.

Гарантия судебной защиты закреплена в ст. 46 (ч. 1, 2) Конституции, где говорится о гарантии каждому судебной защиты прав и свобод; в суде могут быть обжалованы бездействие или незаконные действия и решения должностных лиц, общественных объединений или органов власти; любой человек согласно международным договорам РФ вправе обращаться за защитой своих прав и свобод в соответствующие международные органы в случае исчерпания всех имеющихся внутригосударственных инструментов правовой защиты; никого нельзя лишить права на рассмотрение дела в той судебной инстанции, к подсудности которой дело отнесено согласно закону.

Суть собственной защиты заключается в праве каждого на защиту своих прав и свобод любыми законными способами.

Граждане России могут также пользоваться административно-правовыми способами защиты своих свобод и прав. Эти гарантии закреплены в

Конституции РФ (ст. 35), где говорится о том, что граждане Российской Федерации вправе направлять коллективные и индивидуальные обращения, а также обращаться лично в органы местного самоуправления и органы государственной власти. Это могут быть жалобы, заявления и обращения об ущемлении их свобод и прав.

Юридическими гарантиями защиты свобод и прав гражданина и человека также являются:

- обеспечение доступа каждого к получению юридической помощи, которая может предоставляться бесплатно в случаях, предусмотренных законом (ст. 48 Конституции);

- гарантия доступа к правосудию и обеспечения компенсации за ущерб, полученный в результате злоупотреблений и преступлений власти (ст. 52, 53);

- право на обращение в межгосударственные инстанции на основе международных договоров РФ в случае исчерпания всех имеющихся инструментов правовой защиты внутри государства (ч. 3 ст. 46);

- такие конституционные принципы судопроизводства, как презумпция невиновности (ст. 49); исключение возможности использования доказательств, добытых незаконным путем; недопущение повторного наказания за одно преступление; право на пересмотр вышестоящим судом приговора; право на просьбу о смягчении наказания или помиловании (ст. 50 Конституции РФ).

Нормы отраслевого законодательства (уголовного, гражданского, административного и др.) также содержат гарантии правовой защиты свобод и прав личности.

ТЕМА 5. ГРАЖДАНСТВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

§ 1. Классификация органов, правомочных рассматривать дела о гражданстве

Производством о гражданстве является законодательно урегулированная деятельность полномочных должностных лиц и государственных органов по вопросам прекращения и получения гражданства. Перечень таких органов, также, как и процедуры (порядок) рассмотрения дел о гражданстве закреплены в Федеральном законе «О гражданстве Российской Федерации» [55], а также в специальном Положении о порядке рассмотрения соответствующих вопросов.

Дела о гражданстве находятся в ведении: Президента РФ; Комиссии при Президенте РФ; Министерства иностранных дел и Министерства внутренних дел РФ; консульских учреждений и дипломатических представительств РФ. Президент РФ имеет полномочия принимать решения о предоставлении гражданства РФ; в общем порядке восстанавливать гражданство РФ; давать разрешение на приобретение гражданину РФ одновременно другого гражданства; отменять решения о получении гражданства; предоставлять почетное гражданство. Эти решения оформляются специальными указами Президента РФ.

В компетенции других государственных органов большей частью находится подготовительная работа. Являющаяся структурным подразделением Администрации Президента, Комиссия по вопросам гражданства занимается рассмотрением ходатайств о прекращении или получении гражданства, обеспечением проведения единой политики в данной сфере, подготовкой Президенту РФ предложений по этим делам и пр. Аналогичные функции в данной области выполняют также Министерство иностранных дел и Министерство внутренних дел РФ, с той лишь разницей, что МИД, консульские и дипломатические представительства рассматривают дела лиц, которые проживают за рубежом, а Министерство внутренних дел рассматривают такие дела по отношению жителей Российской Федерации. Названные органы наделены следующими полномочиями: принимают ходатайства и заявления по вопросам гражданства; проверяют соответствующие факты и предоставляемые документы; направляют ходатайства и документы в Комиссию по гражданству при Президенте РФ; определяют принадлежность лиц к российскому гражданству и т. д.

В Законе о гражданстве данному вопросу посвящена глава VII, ст. 32

которой, например, регулируется порядок подачи заявлений о вопросах гражданства Российской Федерации.

Заявления, касающиеся вопросов гражданства РФ, заявитель подает по месту своего жительства:

а) при проживании за пределами России и при отсутствии на ее территории места жительства заявления подаются в соответствующие консульские учреждения или дипломатические представительства России, расположенные в стране проживания заявителя;

б) проживающие на территории Российской Федерации подают заявления в соответствующий территориальный орган исполнительной власти, ведающий данными вопросами.

Целью строгой регламентации этого вопроса является исключение возможного чиновничьего беспредела и защита прав человека.

Возможность обжаловать принятые в данном вопросе решения представляет собой важную гарантию соблюдения норм законодательства в этой сфере. Например, отказ в прекращении или получении российского гражданства может быть обжалован в суде. Также в суде или высшим должностным лицом может быть обжалован отказ в приеме заявления по рассматриваемым вопросам, нарушение установленных сроков рассмотрения, другие действия уполномоченных лиц или государственных органов, нарушающих порядок как рассмотрения таких дел, так и исполнения принятых решений.

Таким образом, заявления по вопросам гражданства заявители, проживающие в России, подают в местные органы внутренних дел, а жители других стран – в консульские учреждения и дипломатические представительства РФ в стране проживания.

Ходатайства по вопросам, касающимся гражданства, заявители подают на имя Президента РФ в перечисленные выше органы в зависимости от места проживания.

Ходатайства и заявления, связанные с вопросами гражданства следует подавать в письменном виде. Также в письменной форме оформляется согласие уполномоченных лиц на получение, сохранение или прекращение гражданства. Подписи под такими документами должны быть заверены нотариусом. Граждане Российской Федерации, проживающие за пределами страны, могут заверять свои подписи в консульских учреждениях и дипломатических представительствах России.

В случае, если заявителю не по силам самостоятельно подписать ходатайство или заявление в силу физических недостатков или неграмот-

ности, то по его просьбе оно может быть подписано другим человеком с соответствующим нотариальным подтверждением. В зарубежных странах подобная запись в ходатайстве или заявлении делается консульским учреждением или дипломатическим представительством РФ.

Оформление ходатайства или заявления по вопросам российского гражданства осуществляется соответствующими консульскими учреждениями или дипломатическими представительствами РФ, если заявитель проживает за рубежом, или если это житель РФ – при личном обращении органами внутренних дел по месту жительства.

При подаче ходатайства или заявления о гражданстве необходимо заплатить государственную пошлину в размере, установленном российским законодательством. Законом также предусмотрена возможность частичного или полного освобождения от уплаты пошлины для малообеспеченных лиц. По ходатайству о прекращении или получении гражданства РФ отделом внутренних дел либо консульским учреждением или дипломатическим представительством РФ выносится мотивированное заключение или, при необходимости, составляется представление, которые вместе с другими необходимыми документами предоставляются на рассмотрение Комиссии по вопросам гражданства при Президенте России.

Срок рассмотрения ходатайства не должен превышать 9 месяцев, а заявлений – 6 месяцев.

Если не удалось подать заявление по вопросам российского гражданства в установленный срок по уважительной причине, то он может быть восстановлен по просьбе заявителя Комиссией по гражданству при Президенте РФ согласно Указу Президента РФ № 1318 от 14.11.2002 г. [111].

Гражданство Российской Федерации считается прекращенным или приобретенным с момента издания указа Президента России или принятия решения соответствующим органом.

§ 2. Гражданство детей при изменении гражданства родителей, опекунов, попечителей

Статьи 24 и 25 Закона 2002 г. посвящены регулированию всех возможных вариантов, которые возникают по этим вопросам на практике. Подобная конкретизация обусловлена высоким уровнем сложности решения данных ситуаций и призвана обеспечить единообразное применения норм закона.

Например, в ст. 24 (ч. 1) закреплено, что ребенок получает рос-

оссийское гражданство в случае, если гражданство РФ получают оба его родителя либо его единственный родитель. Соответственно, и при прекращении гражданства обоих родителей или его единственного родителя прекращается гражданство РФ их ребенка, при условии, что он при этом не останется лицом без гражданства (ч. 2 ст. 24).

Если вопрос приобретения или лишения российского гражданства касается только одного из родителей, то возможны пять сценариев решения вопроса о гражданстве ребенка (ст. 25):

1) если гражданство РФ получает один из родителей, а ребенок проживает в России, то он может получить гражданство нашей страны по заявлению этого родителя (ч. 1 ст. 25);

2) в аналогичном случае, но ребенок при этом проживает за границей, то для получения им российского гражданства требуется заявление обоих родителей (ч. 2 ст. 25);

3) если один из родителей – иностранный гражданин, получающий российское гражданство, а другой – лицо без гражданства, то ребенок может стать гражданином России по заявлению первого из них (ч. 3 ст. 25);

4) если один родитель, являющийся лицом без гражданства, получает гражданство России, а второй – иностранный гражданин, то требуется заявление двоих родителей для получения ребенком гражданства нашей страны (ч. 4 ст. 25);

5) если один из двух родителей – гражданин РФ, прекращает гражданство России, то за ребенком сохраняется российское гражданство, если на его прекращение нет письменного согласия второго родителя (ч. 5 ст. 25).

В Законе от 2002 г., (ст. 26) как и в предыдущем Законе 1991 г. содержится норма, цель которой – предусмотреть все возможные сценарии решения вопросов о гражданстве детей, усыновленных гражданами другой страны и гражданами РФ, которая во многом схожа с нормой предыдущего Закона, однако имеющая при этом свои особенности. Ныне действующий Закон (2002 г.) содержит в себе несколько сценариев решения вопроса по гражданству ребенка в случае его усыновления (или удочерения):

1) ребенок – российский гражданин, после его усыновления иностранными гражданами (гражданином) сохраняет гражданство РФ. Российское гражданство ребенка, которого усыновили (удочерили) иностранные граждане (иностранец), можно прекратить после подачи соответствующего заявления усыновителями (или единственным усыновителем) при выполнении условия, что это ребенок не будет лицом без граж-

данства (ч. 1 ст. 26);

2) если ребенок усыновлен супругами – гражданами Российской Федерации, или семейной парой, где один супруг – российским гражданином, а другой – лицо без гражданства, то он получает российское гражданство независимо от места проживания по заявлению от того усыновителя, который является гражданином РФ (ч. 2 ст. 26);

3) в случае усыновления (удочерения) ребенка супругами, среди которых один – гражданин другой страны, а второй – гражданин России, то независимо от места жительства ребенка он может получить российское гражданство по упрощенной схеме по заявлению двоих усыновителей (ч. 3 ст. 26). Между тем, в ч. 4 ст. 26 предусматривается, что если в течение года с момента усыновления (или удочерения) усыновители не подали соответствующее заявление, то если они оба и ребенок проживают на территории России, то он получает российское гражданство со дня усыновления.

Следовательно, если российского ребенка усыновляют иностранные граждане, то ребенок сохраняет российское гражданство. Лишь Президент России вправе своим решением прекратить российское гражданство такого ребенка.

При усыновлении гражданами России ребенка без гражданства или имеющего другое гражданство, то он становится гражданином России в заявительном порядке.

Помимо этого, для детей, которые проживают на территории Российской Федерации, для приобретения ими гражданства установлена упрощенная процедура.

В Законе 2002 года был впервые в отечественном законодательстве детально отрегулирован вопрос гражданства детей, находящихся под опекой или попечительством. В Законе есть ст. 27, которая содержит оправдавшие себя практически общепринятые нормы, регулирующие вопросы гражданства детей, соответствующие нормам Семейного кодекса Российской Федерации.

Если в роли опекуна или попечителя выступает государственное учреждение социальной защиты, то для получения ребенком гражданства России необходимо заявление от руководства этого учреждения.

В ст. 27 (ч. 1) установлено, что дети, опекунами которых являются граждане России, могут получить российское гражданство по их заявлению по упрощенной процедуре.

Если опекун или попечитель – иностранный гражданин, получающий

российское гражданство, то этот ребенок может получить гражданство России одновременно со своим попечителем или опекуном по его заявлению (ч. 3 ст. 27). Также сложившаяся практика обусловила введение нормы о сохранении гражданства России у детей, которые находятся под опекой или попечительством иностранных граждан (ч. 4 ст. 27).

§ 3. Гражданство недееспособных и ограниченно дееспособных лиц

Попечительство или опека позволяет защитить интересы и права, а также восполнить дееспособность как несовершеннолетних, так и недееспособных лиц.

В ГК (ст. 29) указано, что гражданин, который в связи с психическим расстройством не в состоянии руководить своими действиями или понимать их значение, может быть в судебном порядке признан недееспособным. В этом случае над этим гражданином устанавливается опека и все сделки от его имени совершает опекун. В случае, если обстоятельства, которые стали причиной признания такого лица недееспособным, исчезли, то суд признает это лицо дееспособным [91].

Ст. 30 ГК также содержит норму о том, что граждане, которые вследствие злоупотребления наркотическими средствами или алкоголем ставят под угрозу материальное благополучие своей семьи, могут быть решением суда ограничены в дееспособности, и над этими людьми устанавливается попечительство. Они имеют право совершать мелкие сделки бытового характера, однако получать заработную плату, пенсию и иные выплаты, а также распоряжаться этими доходами могут только с согласия их попечителя. Между тем, этот гражданин несет имущественную ответственность как за причиненный им вред, так и по совершаемым сделкам. В случае, если причины признания ограниченной дееспособности стали неактуальными, суд отменяет ограничения, а также попечительство над этим гражданином.

Попечители и опекуны защищают права и интересы своих подопечных без специальных полномочий как в судах, так и в отношениях с другими лицами (п. 2 ст. 31 ГК).

Являясь в силу закона представителями своих подопечных, опекуны совершают все необходимые сделки в их интересах и от их имени (п. 2 ст. 32 ГК).

На сделки, которые не вправе самостоятельно совершать находящиеся

под попечительством граждане, свое согласие дают попечители. Они содействуют своим подопечным в исполнении обязанностей и осуществлении своих прав, защищают их от злоупотреблений, совершаемых третьими лицами (п. 2 ст. 33 ГК).

Выполнять функцию попечителя или опекуна могут только дееспособные совершеннолетние граждане (п. 2 ст. 35 ГК).

Если лицо, нуждающееся в попечительстве или опеке, помещено или находится в соответствующих учреждениях социальной защиты, лечебных или воспитательных учреждениях, то в роли его попечителя или опекуна выступает соответствующее учреждение (п. 4 ст. 35 ГК).

Когда подопечный помещается в соответствующее лечебное, воспитательное учреждение или аналогичное им, то ранее назначенный попечитель или опекун освобождается от своих обязанностей, если это не входит в противоречие с интересами подопечного (п. 1 ст. 39 ГК).

Впервые проблема гражданства недееспособных лиц была поднята в принятом в 1991 году Законе о гражданстве, в ст. 30 которого было указано, что гражданство недееспособных лиц соответствует гражданству их опекунов. Помимо этого, споры между попечителями или опекунами о гражданстве таких лиц рассматриваются судом с учетом интересов недееспособного лица (ст. 31).

Таким образом, получение недееспособными лицами гражданства РФ не зависит от длительности их постоянного пребывания на территории России. От таких лиц не требуют обязательства соблюдать российскую Конституцию, иметь легальный источник доходов и обращения в соответствующих орган государства, гражданином которого они были, с заявлением об отказе от прежнего гражданства, а также не является обязательным знание русского языка.

В соответствие со ст. 27 (ч. 3), если попечителем или опекуном недееспособного лица является иностранный гражданин, который приобретает российское гражданство, то это недееспособное лицо может по заявлению опекуна или попечителя получить гражданство РФ одновременно с ним. Таким образом, такому недееспособному лицу не требуется для приобретения российского гражданства никаких ходатайств либо каких-либо других действий. Такое лицо получает гражданство РФ на основании заявления попечителя или опекуна, также приобретающего российское гражданство.

В ст. 27 (ч. 4) также рассмотрен сценарий, когда попечителем или

опекуном недееспособного лица – гражданина РФ, становится иностранный гражданин. Недееспособное лицо при этом сохраняет российское гражданство. Законодатель в подобных случаях отдает предпочтение гражданству РФ недееспособного лица.

§ 4. Соотношение понятий «гражданство» и «подданство»

Мировому конституционному праву известны два термина – подданство и гражданство. По смыслу они очень схожи, и чтобы их правильно употреблять, необходимо знать, в чем их различия и особенности.

В первую очередь необходимо запомнить, что понятие «подданство» относится только к государствам с монархической формой правления. С помощью данного понятия выражается личная связь между тем или иным человеком и монархом. Между тем, специфика современных монархий сделала гражданство и подданство практически тождественными понятиями. В современных монархиях правовое положение личности идентично положению граждан федеративных государств и конституционных республик. Значение подданства в некотором смысле более широкое, чем гражданства, помимо этого подданство исторически предшествовало появлению понятия гражданство.

Следует также добавить, что «подданство» означает как правовую, так и культурно-историческую связь с монархией конкретного человека.

Подданство также означает проживание подданного на определенной территории. Иноземные граждане могли в прошлом получать по воле монарха подданство этого государства, подобным образом в России поступал Петр I.

Гражданство представляет собой устойчивую правовую связь между гражданином и государством, которая выражается в детально юридически закрепленных правах и обязанностях. Есть две категории граждан – натурализованные и урожденные. Натурализованными считаются лица, которые интегрировались в общество, доказав свое желание и способность жить и работать в данном государстве. Гражданство таких людей закрепляется юридически в результате прохождения процедуры натурализации, которая закреплена законом и является обязательной. Урожденными гражданами считаются лица, которые получили этот статус по праву земли, поскольку были рождены в данной стране, или по праву крови по гражданству родителей. Граждане по рождению вправе быть гражданами страны независимо от

гражданства родителей. Следует знать, что гражданство может быть получено разными способами.

Российская Федерация является государством с комбинированной системой филиации. Главное значение при этом придается праву крови. Согласно Закону «О гражданстве» № 1948-1 от 28.11.1991 г. гражданином России по рождению считался тот, кто родился в стране после 30 декабря 1922 г., а также, по меньшей мере, тот, у кого кто-то один из родителей проживал в момент рождения ребенка в СССР и имел советский паспорт. В настоящее время ситуация изменилась. Согласно Закона «О гражданстве» № 62-ФЗ от 31.05.2002 года установлено следующее положение: если молодые родители являются российскими гражданами, ребенок автоматически получает статус гражданина России, и родители получают свидетельство о рождении малыша. В данном случае не имеет значение место рождения ребенка. Если это произошло за пределами страны, родителям достаточно иметь подтверждающий рождение документ, выданный медицинским учреждением. Подобная же ситуация, если один из родителей – апатрид или если сведения о ком-то из родителей отсутствуют.

Между тем, не во всех случаях решение может быть таким простым. Есть ситуации, когда права крови может быть недостаточно для достоверного установления непосредственной связи с государством, и в этом случае может быть применен принцип почвы. Например, если один из родителей является гражданином России, а второй имеет другое гражданство, то в основе определения гражданства их ребенка лежит письменная договоренность между родителями. При отсутствии такого соглашения, и если ребенок родился на территории РФ, он получает гражданство России. Если родители малыша, родившегося в России, апатриды или имеют гражданство стран, законами которых не предусмотрено предоставление ребенку гражданства, то такой ребенок также будет российским гражданином. Этот же принцип будет действовать в случае, если на протяжении 6 месяцев не удастся установить личность родителей этого ребенка. Между тем, в данном случае применения филиации не является безусловным: если о каком-либо из родителей, а также о опекуне или попечителе сведения обнаружатся, то статус ребенка может быть изменен.

Помимо этого, в случае прекращения правовой связи родителей с Россией до достижения ребенком 18 лет, он также приобретает гражданство другой страны, поскольку в соответствии со ст. 21 ГК, принимать по данному вопросу самостоятельное решения человек может только при достижении

своего совершеннолетия.

В некоторых странах граждане по рождению пользуются рядом преимуществ перед натурализованными. Они получают паспорт по достижению возраста, определенного законом. Он может быть использован как удостоверение личности в различных органах власти или при предоставлении услуг. В некоторых странах закон обязывает при выезде за пределы страны оформлять специальных загранпаспорт.

Если подданство для конкретного человека означает довольно низкий правовой статус, то гражданство предполагает наряду с рядом прав и свобод также обязанности, отказ от которых чреват потерей статуса. Поэтому понимать правовое соотношение этих понятий очень важно.

Понятия гражданства и подданства схожи в том, что ими определяется связь между индивидом и определенной территорией, в лице государства или монарха. Между тем, у них есть существенные различия, главным образом, правовые. Подданство представляет собой довольно устаревшую форму взаимоотношений между монархом и отдельными лицами, и в настоящее время существует в монархиях одновременно с институтом гражданства. Главные различия между этими правовыми статусами в настоящее время определяют по следующим показателям: наличие инструментов власти – гражданство позволяет принимать участие в управлении страной, подданство – нет; связь с территорией – с единоличным правителем или с государством; структура взаимосвязи – взаимные обязательства между государством и гражданином или односторонне обязательства подданного перед монархом.

Подданство и гражданство представляют собой два значимых правовых понятия, которые исторически следовали одно за другим. В монархиях новейшего времени эти статусы существуют параллельно. Статус гражданина может быть обретен по праву рождения, крови, либо через натурализацию, доказав способность претендента на гражданство успешно интегрироваться в общество и работать в данной стране. Если подданство можно получить только по воле монарха, то гражданство предполагает определение двухсторонних прав и обязанностей государства и личности. Еще существует институт двойного и второго гражданства, при котором человек является одновременно гражданином двух стран.

ТЕМА 6. УПОЛНОМОЧЕННЫЙ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

§ 1. Конституционно-правовой статус уполномоченного по правам человека в Российской Федерации

Права и свободы в настоящее время чрезвычайно многообразны, они охватывают практически все сферы общественных отношений и находят свое отражение как в международных нормативно-правовых актах, так и в национальном законодательстве. Не менее важным является способность и возможность той или иной категории лиц, которой предоставляются данные права, реализовать их на практике. Однако зачастую ввиду различных причин подобная правовая реализация становится невозможна. Также нередко возникают ситуации, влекущие существенное нарушение прав всевозможных субъектов, что несет за собой негативные правовые последствия. Именно поэтому, учитывая особый характер прав определенной социальной группы, частоту их нарушения и важность дополнительной защиты, в современном мире получил активное распространение институт специализированных омбудсменов.

В рамках российского законодательства институт специализированных омбудсменов – явление сравнительно новое. Он был заимствован из европейских юрисдикций в середине 1990-х годов. Подобная рецепция основывалась на том, что в рамках формировавшегося в то время нового правового порядка, всестороннего развития общественных отношений и активных социальных преобразований требовалось создать дополнительные эффективные меры защиты различных субъектов, которые наиболее в ней нуждались.

Применительно к российскому институту специализированных омбудсменов необходимо также обратиться к критериям функциональной специализации, согласно которой выделяется та или иная социальная группа, являющаяся наиболее уязвимой и требующая дополнительной защиты, в целях которой создается специальное уполномоченное должностное лицо – омбудсмен, наделяемый государством определенными полномочиями и обязанностью защищать подобных субъектов от различных противоправных посягательств. Наиболее распространенными являются следующие социальные группы: дети, военнослужащие, лица с ограниченными возможностями, предприниматели, представители меньшинств, мигранты.

На сегодняшний день институт специализированных омбудсменов в том или ином качестве осуществляет свою деятельность абсолютно во

всех субъектах Российской Федерации. Следовательно, подобные положения зафиксированы в законодательстве субъектов, к которому необходимо обратиться с целью проведения правового анализа и рассмотрения нормативно-правовых основ [284]. Подробный анализ нормативно-правовой базы субъектов Российской Федерации, в которых функционирует институт уполномоченного по правам человека, позволяет сделать вывод о том, что во всех из них приняты специальные региональные законы, определяющие правовой статус омбудсменов, порядок их назначения и освобождения от должности, компетенцию и условия деятельности.

Необходимо подчеркнуть, что активное внедрение и становление института уполномоченного по правам человека в субъектах Российской Федерации не было бы возможно без активной вспомогательной роли комиссий по правам человека, которые функционировали при главах многих субъектов. В большинстве случаев именно руководители данных комиссий, осознавая важность подобного решения и оценивая правозащитную ситуацию в регионе, инициировали, наряду с общественностью и отдельными активными гражданами, создание института уполномоченного по правам человека в своих субъектах, в некоторых из которых происходила реорганизация подобных комиссий в соответствующие институты.

Правовое регулирование деятельности специализированных омбудсменов в субъектах Российской Федерации преимущественно осуществляется на основе специального регионального закона, который определяет их правовой статус, порядок назначения и освобождения от должности, компетенцию и условия деятельности.

Порядок реализации полномочий специализированным омбудсменом в регионе мало отличается от федерального уровня. Как правило, все начинается с обращения гражданина в соответствии с установленной законом формой. Затем уполномоченный проводит проверочные мероприятия и по их результатам может направить материалы проверки в компетентные органы для привлечения виновных к ответственности либо, учитывая характер содеянного, вынести предупреждение о нарушении прав и законных интересов и потребовать пресечь противоправные действия.

Уполномоченный по правам человека определяется Конституционным Судом РФ как конституционный орган, основной функцией которого является деятельность, направленная на обеспечение государственных гарантий защиты свобод и прав граждан, их соблюдения со стороны должностных лиц и органов государственной власти на всех уровнях. Похожее

определение можно встретить в практике Верховного Суда РФ, который определяет Уполномоченного по правам человека и его аппарат в качестве государственного органа, цель учреждения которого заключается в обеспечении гарантий защиты прав и свобод, их соблюдения органами государственной власти, независимый и неподотчетный по отношению к другим государственным органам.

Среди основных целей создания института уполномоченного по правам человека следует назвать следующие:

В первую очередь, обеспечить практическую реализацию гарантированной государством защиты свобод и прав граждан. Исходя из норм российской Конституции, на государстве лежит обязанность признания, соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина, которая материализуется в конкретные обязанности органов власти и должностных лиц.

Во-вторых, в развитие предыдущего пункта, обеспечить неукоснительное соблюдение свобод и прав граждан со стороны как властных органов на всех уровнях, так и их должностных лиц, в частности. Стоит отметить, что использование такой формулировки напрямую Конституцией РФ не предусмотрено, но участие России в международных актах и договорах, наличие принципа всеобщего уважения прав человека в качестве основных постулатов ООН дает основание использовать именно такую трактовку. По мнению Д. А. Шлянцева, анализ норм Всеобщей декларации прав человека 1948 года, Международного пакта о гражданских и политических правах и Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах 1966 года позволяет утверждать о наличии универсальной нормы, регламентирующей обязанность государств соблюдать и уважать права человека. Непосредственная защита является делом национальной важности, поскольку происходит имплементация международных норм во внутреннюю правовую систему. Одним из средств защиты является институт уполномоченного по правам человека.

Уполномоченный по правам человека выполняет следующие функции.

Во-первых, он способствует восстановлению нарушенных прав, как правило, путем рассмотрения жалоб и принятия по ним решений. В рамках рассмотрения жалоб, гражданам разъясняется порядок самостоятельной защиты, либо жалоба направляется для принятия решения по существу в компетентный орган, также Уполномоченный вправе принять жалобу к собственному рассмотрению. Так, Уполномоченному по правам человека

в РФ право выступить в защиту интересов неопределенного круга граждан и других лиц предоставлено на основании ст. 21 Закона № 1-ФКЗ [5] и ч. 1 ст. 40 КАС РФ) [98].

Указанная функция является основной, отражающей сущность рассматриваемого института.

Во-вторых, деятельность рассматриваемого института позволяет наработать богатый практический и теоретический багаж в данной сфере, который может лечь в основу работы по совершенствованию российского законодательства в области прав человека согласно мировым тенденциям. Впервые, задача по совершенствованию законодательства о правах и свободах, была поставлена в докладе Уполномоченного по правам человека за 2005 год, и должна была вестись по трем направлениям: обращение к субъектам, обладающим законодательной инициативой, обращение в Конституционный Суд РФ и совершенствование законодательства, регламентирующего деятельность самого уполномоченного и уполномоченных в субъектах РФ. Деятельность омбудсменов по совершенствованию законодательства закреплена на законодательном уровне в большинстве стран. Например, в соответствии с хорватским законом, уполномоченный вправе инициировать законодательные изменения, касающиеся защиты прав граждан. В редких случаях омбудсмен наделен правом законодательной инициативы, например, в Узбекистане. Подобным правом обладают также омбудсмены таких российских регионов, как Московская, Саратовская, Самарская области и некоторые другие субъекты Федерации. Они могут влиять на законодательство с помощью двух основных рычагов:

Во-первых, подача запросов о толковании высших актов субъекта в конституционный суд этого субъекта, фактически это право не используется.

Во-вторых, доклады Уполномоченных органам власти, их назначившим, о ситуации с правами человека в регионе (обязательные ежегодные и специальные). В большинстве регионов региональные и местные власти доклады омбудсменов не читают и рекомендации не исполняют. На сегодня только в 6 субъектах из 85 (включая Самарскую область) доклады региональных уполномоченных вызвали хотя бы какую-нибудь реакцию региональной и местной власти.

Что касается федерального Уполномоченного, то у него права законодательной инициативы нет. В юридической литературе предлагается наделить его таким правом, но для этого необходимо внести изменения в ч. 1

ст. 104 Конституции РФ, перечисляющую субъектов законодательной инициативы. Как отмечает О. О. Миронов, Федеральный конституционный закон об Уполномоченном по правам человека законодательной деятельности последнего отводит малозначительное место. О подобной деятельности упоминается в п. 3 ст. 1 Закона, согласно которому деятельность Уполномоченного способствует совершенствованию отечественной законодательной базы в сфере прав человека, что позволяет ей соответствовать общепризнанным мировым нормам и принципам в данной области. Более широкое толкование предлагается в п. 2 ст. 31, где речь идет о праве Уполномоченного предлагать субъектам, имеющим право законодательной инициативы, вносить соответствующие дополнения и изменения в федеральное и региональное законодательство с целью устранения недостатков и пробелов в рассматриваемой сфере. Как видно, Уполномоченный весьма ограничен в законодательной инициативе, он может предлагать изменение, дополнение и восполнение пробелов.

В российском законодательстве закреплена довольно сложная модель содействия омбудсмена совершенствованию законодательства в области защиты прав и свобод, что, по мнению некоторых авторов, не оправданно. Можно согласиться с мнением, что в российском законодательстве не хватает нормы, которая обязывала бы субъект законодательной инициативы, к которому обратился Уполномоченный, дать ответ, с указаниями оснований отказа или принятия его предложения.

Следующей возможностью влиять на содержание законодательных актов является закрепленное Конституцией РФ право Уполномоченного на обращение в Конституционный Суд РФ с жалобой по поводу неконституционности закона, примененного или подлежащего применению по конкретному делу.

Таким образом, Уполномоченный по правам человека принимает участие в совершенствовании законодательства в пределах своей компетенции, границы которой довольно узки и не включают в себя право законодательной инициативы. Единственный доступный омбудсмену способ – это обращение к субъектам, обладающим законодательной инициативой с предложениями по ликвидации правовых пробелов, но эффективности этого способа препятствует отсутствие механизма взаимодействия между субъектами. На мой взгляд, до сих пор актуально говорить о необходимости наделения российского омбудсмена правом законодательной инициативы.

Развитие международного сотрудничества в сфере прав человека яв-

ляется еще одной важной функцией омбудсмена, который на сегодняшний день поддерживает контакты с огромным количеством правозащитных институтов более чем 50 стран мира, регулярно заключаются многосторонние договоры о сотрудничестве.

Четвертая функция заключается в обеспечении правового просвещения по вопросам прав и свобод человека, форм и методов их защиты, что является одной из основных Уполномоченного по правам человека в РФ. Основная цель в этой сфере заключается в повышении осведомленности граждан об их правах и свободах.

Уполномоченный по правам человека, работает, как минимум, еще по четырем направлениям: взаимодействие с органами власти всех уровней и их должностными лицами, взаимодействие с уполномоченными по регионам, а не координация их деятельности, взаимодействие с правозащитными организациями и средствами массовой информации.

Эффективность реализации полномочий региональных омбудсменов, в отличие от федеральных, во многом зависит от налаженного взаимодействия с другими институтами гражданского общества и их тесного контакта в целях осуществления общей правозащитной деятельности [256].

§ 2. Процедура, основания назначения и прекращения полномочий уполномоченного по правам человека в Российской Федерации

Ст. 1 Закона № 1-ФКЗ закрепляет в качестве органа, полномочного назначать и освобождавать от должности Уполномоченного по правам человека Государственную Думу Федерального Собрания РФ (далее ГД РФ), в регламенте которой детально описана соответствующая процедура.

За месяц до окончания полномочий действующего Уполномоченного предложения о кандидатах вносятся в ГД РФ Президентом РФ, Советом Федерации, депутатами и депутатскими объединениями самой ГД РФ. Генеральная Ассамблея ООН в своей Резолюции 48/134, принятой 20 декабря 1993 г., в которой закреплены основные принципы, лежащие в основе деятельности национальных организаций по защите прав человека, установила необходимость независимого статуса таких структур от национальных правительств. В Российском Законе № 1-ФКЗ, можно заметить, что указанные принципы нашли свое отражение. Вместе с предложением о кандидатуре, в ГД РФ направляются документы, подтверждающие возможность замещения кандидатом должности уполномоченного по защите прав человека, в

соответствии с которыми определяется его соответствие требованиям, изложенным в ст. 6 Закона № 1 -ФКЗ. Так, в Законе № 1-ФКЗ предусмотрены следующие объективные и субъективные критерии.

Во-первых, наличие гражданства РФ, причем не имеют значения основания его приобретения и количество лет пребывания в нем.

Во-вторых, установлен возрастной ценз – не моложе 35 лет, что предполагает достаточный жизненный опыт для выполнения возложенных на Уполномоченного по правам человека функций.

В-третьих, Федеральный закон «О противодействии коррупции» (ст. 8) обязывает Уполномоченного по правам человека, равно как и кандидата на данную должность, предоставлять данные о своих доходах, имущественных обязательствах и имуществе. Это относится также к их супругам и несовершеннолетним детям [68].

В-четвертых, лицо, претендующее на этот пост, должно обладать достаточными познаниями в сфере защиты свобод и прав гражданина и человека.

Далее, каждый из предложенных кандидатов выступает перед депутатами с кратким сообщением о своей программе, депутаты вправе задавать вопросы, высказываться за или против кандидата. Кандидаты, которые набрали 2/3 и более голосов народных депутатов, включаются в список для последующего тайного голосования. Соответствующее решение (как назначение, так и освобождение от должности) принимается большинством голосов депутатов в результате тайного голосования. Избранный таким образом кандидат после официального объявления итогов выборов принимает присягу. Решение о назначении оформляется в виде постановления и подписывается председателем ГД РФ.

Согласно Закону № 1-ФКЗ (ст. 10) срок исполнения омбудсменом своих полномочий равняется пяти годам, и его отсчет начинается с момента принятия им присяги и завершается принятием присяги новым Уполномоченным, благодаря чему соблюдается принцип непрерывности реализации полномочий. Деятельность Уполномоченного может продолжаться и более пятилетнего срока до принесения присяги вновь избранного Уполномоченного, с целью обеспечения непрерывности деятельности по защите прав и свобод человека. Установленный законом пятилетний срок гарантирует самостоятельность Уполномоченного и его независимость от других должностных лиц и государственных органов. Несмотря на то, что срок деятельности Уполномоченного и срок полномочий ГД РФ совпадают, никакой иной связи между его деятельностью и деятельностью ГД РФ. Что ка-

саются принципов сменяемости, то ст. 10 Закона № 1-ФКЗ вводит ограничение на занятие должности одним лицом в течение более двух сроков подряд, что не исключает занятие должности Уполномоченного лицом, отработавшим два срока, но после перерыва в работе.

Относительно ограничений на совмещение должности Уполномоченного с другими видами деятельности, то они установлены ст. 11 Закона № 1-ФКЗ и служат целям эффективной реализации правозащитной деятельности.

Согласно Закону, Уполномоченный по правам человека может совмещать свою деятельность исключительно с научной, преподавательской и иной деятельностью творческого характера. Он не вправе быть депутатом нижней палаты Парламента, а также членом Совета Федерации, а также депутатом региональных представительных органов, состоять на государственной службе и занимать другие оплачиваемые должности, кроме названных выше исключений. Омбудсмену также не допускается принимать какое-либо участие в политической деятельности. Он не должен быть гражданином иностранного государства, равно как и иметь любой документ, дающий право постоянно проживать на территории другого государства. Указанную позицию подтвердил и Верховный Суд РФ, указав, что «п. 2 ст. 11 Закона № 1-ФКЗ содержит положения, запрещающие Уполномоченному заниматься политической деятельностью».

Закон обязывает вновь назначенного Уполномоченного прекратить несовместимую с новым статусом деятельность в течение 14 дней с момента вступления в должность, в противном случае действие его полномочий прекращаются, а нижняя палата Парламента назначает нового омбудсмана.

Вместе с тем, как уж было отмечено выше, существуют виды деятельности, которыми может заниматься Уполномоченный по правам человека. К таким видам деятельности относятся преподавательская, научная и иная творческая деятельность. Под научно-педагогической деятельностью понимается деятельность, в состав которой входит преподавание научных и специальных дисциплин, подготовка специалистов, имеющих высшее образование и научных кадров, курсов переподготовки и повышения квалификации.

Федеральный закон № 127-ФЗ от 23 августа 1996 г. определяет научно-техническую деятельность как таковую, целью которой является получение и использование новых знаний с целью решения проблем инженерного, экономического, технологического, гуманитарного, социального характера,

а также направленную на обеспечение деятельности производства, науки и техники как единого комплекса [35].

Ст. 11 Закона № 1-ФКЗ содержит положения, направленные на обеспечение независимости Уполномоченного при исполнении своих обязанностей: он наделен возможностью выносить заключения о фактах нарушения прав граждан любыми органами и должностными лицами. Тем не менее, это не означает, что Уполномоченный не может иметь определенную политическую позицию, а лишь касается внешнего проявления политической активности (членство в политической партии, участие в политических акциях и подобное).

В соответствии с положениями ст. 12 Закона № 1-ФКЗ, гарантиями неприкосновенности Уполномоченного являются следующие обстоятельства.

Например, без согласия нижней палаты парламента РФ Уполномоченного по правам человека нельзя привлечь к административной или уголовной ответственности, его нельзя арестовать, задержать, подвергнуть обыску. Исключением является задержание на месте преступления. Омбудсмен не может подвергаться личному досмотру. Исключением являются случаи, предусмотренные федеральным законодательством, которые касаются обеспечения безопасности других людей. Как отмечается в юридической литературе, Уполномоченный по правам человека является особым субъектом административной ответственности.

Уголовное преследование уполномоченного по правам человека предусмотрено главой 52 УПК РФ [94], в которой установлен специальный порядок производства. Так, специальный порядок возбуждения уголовного дела включает следующие этапы.

Согласно нормам УПК РФ (п. 7 ч. 1 ст. 448), возбудить уголовное дело по отношению к Уполномоченному можно только по решению Председателя СК РФ. В случае его задержания по подозрению в преступных действиях он должен быть освобожден после установления личности.

Все процессуальные действия после его привлечения в качестве обвиняемого или возбуждения уголовного дела осуществляются в общем порядке с учетом изъятий, предусмотренных УПК РФ (ст. 449). Судебное решение в отношении Уполномоченного по правам человека о заключения под стражу или о производстве обыска исполняется с согласия ГД РФ.

Закон № 1-ФКЗ в ст. 13 содержит основания досрочного освобождения Уполномоченного по правам человека от должности, среди которых:

Во-первых, нарушение положений ст. 11 Закона № 1-ФКЗ, а именно:

наличие гражданства другого государства, занятие должностей, несовместимых с обязанностями Уполномоченного.

Во-вторых, если лицо, выполняющее функции Уполномоченного, не может выполнять свои обязанности четыре и более месяцев подряд по состоянию здоровья, либо другим причинам, что должно быть отражено в медицинских заключениях.

В-третьих, если по отношению к Уполномоченному вступил в силу обвинительный приговор суда.

В-четвертых, если Уполномоченный по правам человека подал заявление о добровольном сложении своих полномочий.

Основой досрочного освобождения должно быть соответствующее постановление Государственной Думы РФ, которая обязана не позднее двухмесячного срока после этого назначить новое лицо на эту должность.

Таким образом, порядок назначения на должность, а также порядок прекращения полномочий и досрочное освобождение от должности являются гарантиями независимости Уполномоченного по правам человека от других органов и лиц, что способствует достижению целей институтов защиты прав и свобод граждан. Уполномоченный по правам человека не заменяет государственные органы, призванные обеспечивать защиту и восстановление нарушенных прав и свобод, обращение к нему является средством защиты, когда все остальные возможности исчерпаны.

§ 3. Уполномоченный при Президенте Российской Федерации по правам ребенка

Институт федерального Уполномоченного по правам ребенка в Российской Федерации по настоящий момент находится на стадии развития и требует детальной законодательной регламентации.

Говоря об основах правового статуса детского федерального омбудсмена, то есть о юридически закреплённом его положении в обществе и государстве, определяющимся правосубъектностью, принципами и гарантиями его деятельности, необходимо отметить, что Уполномоченный при Президенте РФ по правам ребенка, согласно Указу Президента № 986 [122], а также Указ Президента РФ от 31.12.2005 № 1574 (ред. от 08.02.2019) «О Регистре должностей Федеральной государственной гражданской службы» [118] является государственным гражданским служащим.

Необходимо отметить, что исследователями выявлено противоречие между тем, что федеральный детский омбудсмен должен быть независимой

фигурой, однако основой его правового статуса является учреждение его должности как государственной должности РФ, что затрудняет процесс становления правового суверенитета от исполнительной ветви власти, ведь он, по сути, контролирует и помогает устранению нарушений именно в этой сфере деятельности, фактически, в соответствии с законодательством, сам являясь ее частью.

Таким образом, детский федеральный омбудсмен назначается Президентом РФ, согласно Указу Президента № 986 (п. 2) [122].

Пункт 3 Указа № 986 возлагает на Общественную палату РФ обязанность обеспечивать функционирование института федерального детского омбудсмента. Представляется, что Уполномоченный по правам ребенка, по сути, становится зависимым и финансово подконтрольным даже не федеральному органу власти, а консультативно-совещательному органу – Общественной палате Российской Федерации.

Интересен тот факт, что на момент подписания Указа № 986 Общественная палата не имела возможности обеспечить деятельность аппарата Уполномоченного по правам ребенка, только в 2010 году соответствующие изменения появились в ст. 28 в ч. 1, 2 Федерального закона «Об Общественной палате Российской Федерации» гласит: «Расходы, связанные с обеспечением деятельности Общественной палаты, предусматриваются отдельной строкой в федеральном бюджете на соответствующий год» [62]. Расходы на содержание аппарата палаты являются частью предусмотренных федеральным бюджетом расходов на функционирование детского омбудсмента при Президенте РФ и Общественной палаты. Данный закон утвердил увеличение численности аппарата Общественной палаты и ее финансирования в связи с учреждением должности Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка. Интересно, что инициатива принятия этого закона вызвала некоторые вопросы со стороны многих фракций в Государственной Думе, однако, он был принят.

Пункт 4 Указа посвящен вопросам регулирования обязанностей и прав Уполномоченного по правам ребенка при главе государства. В сравнении с правовым статусом Уполномоченного по правам человека в РФ, урегулированным, кстати, отдельным Федеральным конституционным законом от 26.02.1997 № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации», права омбудсмента по правам ребенка в России носят декларативный характер, достаточно «размыты» и требуют конкретизации.

Примечательно, что Указом предусматриваются определенные

права Уполномоченного для исполнения «возложенных на него обязанностей», последние, в свою очередь, в данном Указе не отражены, как и в федеральном законодательстве.

В аппарате Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка с 2016–2017 гг. существуют два органа: Общественный и Экспертный Совет, деятельность которых регламентирована положениями «Об экспертном совете при Уполномоченном при Президенте Российской Федерации по правам ребенка» и «Об общественном совете при Уполномоченном при Президенте Российской Федерации по правам ребенка» соответственно.

Экспертный совет является консультативным органом при Уполномоченном, состоящий из представителей профильных органов государственной власти и субъектов, научных и образовательных организаций, сотрудники аппарата Общественной Палаты, а также из ученых и специалистов, имеющих опыт в сфере работы по защите прав детей, материнства, отцовства.

Общественный – консультативно-совещательный орган при детском омбудсмене, в состав которого входит Председатель, утвержденный Уполномоченным, представители некоммерческих организаций, в том числе правозащитных и благотворительных фондов, средств массовой информации, представителей религиозных конфессий и бизнес-сообщества.

В Положении об Экспертном совете предусматриваются такие компетенции омбудсмента, как, например:

- организация и осуществление мониторинга федерального законодательства и законодательства субъектов Российской Федерации, а также правоприменительной практики по вопросам, относящимся к компетенции Уполномоченного;

- разработка предложений по совершенствованию законодательства Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в сфере охраны прав, свобод и законных интересов ребенка, приведению его в соответствие с общепризнанными принципами и нормами международного права, международными договорами Российской Федерации;

- принимает участие в процессе подготовки омбудсменом заключений по федеральным законопроектам и иным нормативно-правовым документам, которые относятся к сфере его компетенции;

- участие в подготовке обращений Уполномоченного в органы государственной власти Российской Федерации по вопросам, имеющим особое социальное значение и относящимся к компетенции Уполномоченного;

- организация и проведение независимой правовой экспертизы дей-

ствующих и проектируемых федеральных законов и иных нормативных правовых актов по вопросам, относящимся к компетенции Уполномоченного;

- организация и проведение научно-исследовательских работ, подготовка по их результатам аналитических и методических материалов по вопросам охраны семьи, материнства, отцовства и детства, защиты прав, свобод и законных интересов ребенка;

- проведение экспертной оценки материалов и документов, отражающих деятельность субъектов Российской Федерации по вопросам охраны семьи, материнства, отцовства и детства, защиты прав, свобод и законных интересов ребенка, в том числе представляемых для ежегодных и специальных докладов Уполномоченного;

- участие в подготовке Уполномоченным заключений по жалобам граждан, в том числе несовершеннолетних, на действия (бездействие) государственных органов, органов местного самоуправления, государственных и иных организаций, должностных лиц и граждан по имеющим особое социальное значение вопросам защиты прав, свобод и законных интересов ребенка.

В Положении об Общественном совете предусмотрены следующие функции совета:

- 1) организация проведения общественной экспертизы проектов нормативных правовых актов Российской Федерации и субъектов Российской Федерации по вопросам охраны семьи, материнства, отцовства и детства, защиты прав, свобод и законных интересов детей и семей с несовершеннолетними детьми;

- 2) мониторинг законодательства Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в части нормативно-правового обеспечения охраны семьи, материнства, отцовства и детства, защиты прав, свобод и законных интересов ребенка;

- 3) подготовка предложений по совершенствованию законодательства Российской Федерации и субъектов Российской Федерации по вопросам охраны семьи, материнства, отцовства и детства, защиты прав, свобод и законных интересов ребенка;

- 4) оценка эффективности мер по охране семьи, материнства, отцовства и детства, реализации и соблюдению прав, свобод и законных интересов ребенка, осуществляемых государственными органами, органами местного самоуправления, общественными объединениями и иными

институтами гражданского общества;

5) участие в мониторинге действующих и разработке (внедрении) новых образовательных, информационных и иных проектов и программ в области охраны семьи, материнства, отцовства и детства, защиты прав, свобод и законных интересов ребенка, в том числе реализуемых непосредственно Уполномоченным либо при его участии;

6) участие в подготовке проектов документов, реализуемых в деятельности Уполномоченного, в том числе специальных и ежегодных докладов Уполномоченного, а также материалов для публикаций в средствах массовой информации.

Интересным представляется тот факт, что в полномочиях и Экспертного, и Общественного советов также предусмотрено участие советов в подготовке ежегодных докладов Уполномоченного, что ни в Указе, ни в других нормативно-правовых актах не сказано, следовательно, только по вышеуказанным Положениям можно выявить еще одну обязанность Уполномоченного – предоставление ежегодных докладов.

Федеральный закон «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» [49] выделяет детского Уполномоченного в качестве субъекта, осуществляющего профилактику безнадзорности и правонарушений среди несовершеннолетних, однако фактически такие полномочия за детским омбудсменом в законодательстве прямо не закреплены или закреплены косвенно, не конкретно.

Тем не менее, можно отнести к полномочиям детского омбудсмента, относящимся к профилактической работе в области безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, основываясь на комплексном анализе действующего законодательства, Положений Советов при аппарате детского омбудсмента, а также его практическую работу в данной сфере, следующие:

– уполномоченный при Президенте РФ по правам ребенка участвует в разработке предложений по совершенствованию законодательства в области профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних;

– проводит оценку эффективности мер по профилактике безнадзорности и правонарушений среди несовершеннолетних; координирует работу всех субъектов профилактики безнадзорности и несовершеннолетних, например, принимая и реагируя на жалобы несовершеннолетних, их семей, должностных лиц и организаций;

- обеспечивает защиту прав и законных интересов несовершеннолетних, находящихся в социально опасном положении;
- привлекает социальные некоммерческие организации для создания клубов по организации досуга несовершеннолетних, пропаганде здорового образа жизни.

В Федеральном законе «Об основных гарантиях прав ребенка в РФ» [42], ст. 16.1 предусмотрена единственная обязанность омбудсмана – обеспечение защиты прав и законных интересов детей. С этой точки зрения, исходя из буквального толкования юридической нормы, можно усмотреть роль омбудсмана в том, что он исполняет свои полномочия только после того, когда права детей уже нарушены. Однако в своей практической деятельности, как уже было сказано, Уполномоченный зачастую осуществляет свою деятельность «на опережение», ведя профилактическую работу, а также, не допуская совершения нарушений законных прав и интересов детей, например, осуществляя мониторинг законодательства.

ТЕМА 7. ФЕДЕРАТИВНОЕ УСТРОЙСТВО РОССИИ

§ 1. Основные принципы федеративного устройства Российской Федерации

Конституционные принципы федерализма – базовые ценности для развития федерализма, поскольку положены в основу построения государства и его регионального развития [238].

В основе федеративного устройства Российской Федерации лежит ее государственная целостность, равноправие субъектов РФ, самоопределение и равноправие народов России, единая система государственной власти, разграничение полномочий и предметов ведения между Российской Федерацией и субъектами Федерации (ч. 3 ст. 5 Конституции РФ). В Российской Федерации гарантирована защита прав малочисленных коренных народов согласно общепризнанным нормам и принципам, а также международным договорам РФ (ст. 69 Конституции РФ).

Российская Федерация распространяет свой суверенитет на всю территорию страны, включая территории субъектов Федерации, территориальное море и внутренние воды, а также на воздушное пространство. Государственная граница РФ определяет пределы российской территории. Она представляет собой линию и вертикальную поверхность, проходящую через эту линию. Помимо этого, суверенное право и юрисдикция Российской Федерации распространяется на исключительную экономическую зону РФ и континентальный шельф в установленном международным правом и федеральным законодательством порядке. Допускается изменение границ между субъектами Федерации на основе взаимного согласия соответствующих субъектов (ст. 67 Конституции РФ). Российская Федерация также обеспечивает неприкосновенность и целостность территории страны (ст. 4 Конституции РФ).

Действие Конституции и федеральных законов распространяется на всю территорию РФ (ч. 2 ст. 4 Конституции РФ), что позволяет обеспечить единство отечественной правовой системы. Основной закон Российской Федерации является фундаментом всего российского законодательства. Любой, принимаемый в Российской Федерации, нормативно-правовой акт, должен отвечать нормам Конституции РФ. В свою очередь, нормативно-правовые акты субъектов Федерации не должны противоречить федеральному законодательству.

На всей территории России обеспечивается режим единого эконо-

мического пространства. В границах этого пространства не допускаются какие-либо таможенные границы, взимание сборов и пошлин, а также любые виды препятствий свободному перемещению финансовых средств, услуг и товаров (ст. 74 Конституции РФ).

На территории России действует рубль, являющийся единой денежной единицей, а осуществлять денежную эмиссию вправе исключительно Центральный банк РФ. Только федеральным законом могут устанавливаться общие принципы взимания сборов и налогов (ст. 75 Конституции РФ).

На всей территории России государственным языком является русский язык. В республиках могут быть установлены государственные языки республик. Государственный язык республики может использоваться в республиканских государственных учреждениях, органах местного самоуправления и органах государственной власти параллельно государственному языку РФ. Всем народам Российской Федерации гарантируется право на создание условий для сохранения, развития и изучения родного языка (ст. 68 Конституции РФ).

Одним из принципов осуществления государственной власти в РФ является принцип разграничения компетенции между Федеральным центром и субъектами Федерации. В ст. 71 Основного закона закреплены вопросы, относящиеся исключительно к компетенции РФ, а в ст. 72 Конституции РФ – к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Федерации. Полномочия, которые не отнесены ни к предметам совместного ведения, ни к предметам исключительной компетенции центра, относятся к ведению субъектов Федерации.

К предметам ведения Российской Федерации относятся:

- основы ценовой политики, денежная эмиссия, валютное, финансовое, таможенное, кредитное регулирование; формирование и деятельность федеральных фондов регионального развития; федеральные сборы и налоги; федеральный бюджет; расщепляющиеся материалы, ядерная энергетика, федеральная энергетическая система; космическая деятельность; федеральные пути сообщения, транспорт, связь и информация;
- принятие, изменения и контроль за выполнением Основного закона России и федеральных законодательных актов; территория РФ и федеральное устройство; защита и регулирование свобод и прав гражданина и человека, а также прав национальных меньшинств; вопросы гражданства РФ;
- организация деятельности системы органов исполнительной, законодательной и судебной ветвей власти; формирование федеральных госу-

дарственных органов власти;

- безопасность и оборона; установление порядка покупки и продажи оружия, военной техники и боеприпасов, других видов военного имущества; оборонное производство;

- международные отношения и внешняя политика РФ, международные соглашения Российской Федерации; внешнеэкономические отношения; вопросы, связанные с войной и миром;

- вопросы судостроительства; уголовно-исполнительное и уголовное законодательство; прокуратура; помилование и амнистия; процессуальное законодательство; гражданское законодательство;

- статус государственной границы, воздушного пространства, территориальных вод, континентального шельфа и исключительной экономической зоны и их защита;

- федеральное коллизионное право;

- регулирование вопросов интеллектуальной собственности.

Единство государственной власти в России является важным условием стабильности сохранения стабильности и суверенитета. Например, в ст. 11 Конституции закрепляется систем централизованных органов власти. Система органов власти в субъектах Федерации определяется самими субъектами. Однако при этом она должна отвечать принципам формирования власти, определенным Конституцией (ч. 1 ст. 77). В ч. 2 ст. 77 Основного закона определено, что в рамках ведения Федерации и совместного ведения Федерации и субъектов центральные и региональные исполнительные органы власти составляют единую систему власти РФ. В соответствии с Конституцией органы власти этих уровней по взаимному соглашению могут обмениваться частью своих полномочий для их осуществления, если это не входит в противоречие с положениями Основного закона РФ (ст. 78 Конституции РФ).

§ 2. Конституционный порядок образования и принятия в состав Российской Федерации новых субъектов Российской Федерации

Согласно процедуре, новый субъект принимается в состав Федерации путем изменения этого состава в результате присоединения к Российской Федерации другого государства либо его отдельной части [237].

При этом должны быть соблюдены положения Основного закона России, соответствующий конституционный закон, а также международ-

ные обязательства нашей страны, а также принят соответствующий федеральный конституционный закон РФ о принятии субъекта.

При образовании нового субъекта Федерации должен быть соблюден принцип добровольности, принципы федерального устройства РФ, соблюдены государственные интересы России.

Если в состав Российской Федерации принимается в качестве субъекта иностранное государство, то этот субъект получает статус республики, в случае отсутствия в международном договоре другого статуса.

Инициатором принятия иностранного государства или его части в состав Федерации является само иностранное государство.

На основе поступившего предложения о вступлении в состав РФ, Президентом РФ уведомляется Совет Федерации и Государственная Дума, с которыми при необходимости проводятся консультации по этому вопросу.

Процесс рассмотрения и принятия соответствующего решения о заключении международного договора должно осуществляться согласно Федеральному закону от 15.07.1995 г. «О международных договорах РФ» [29].

В частности, в рамках международного договора могут быть установлены: статус и наименование нового субъекта Федерации, порядок приобретения российского гражданства, действие российского законодательства на его территории, деятельность органов местного самоуправления и органов государственной власти в новом субъекте, правопреемство по отношению членства в составе международных организаций и т. д.

В международном договоре может быть установлен переходный период для интеграции нового субъекта в правовую, экономическую, кредитную и финансовую системы Российской Федерации, а также в единую систему государственных органов власти России.

Президент РФ после подписания договора обращается с запросом о проверке его конституционности в Конституционный суд РФ. При позитивном решении КС, данный международный договор передается в Госдуму для прохождения процедуры ратификации согласно Федеральному закону «О международных договорах РФ».

Параллельно с договором в Государственную Думу направляется проект конституционного федерального закона о принятии в состав Российской Федерации нового субъекта.

Закон о ратификации международного договора принимают обе палаты Федерального Собрания в порядке, установленном Конституцией РФ (ст.ст. 105–108).

Также в порядке, закрепленном в статье 108 Основного закона, осуществляется принятие палатами Федерального Собрания РФ Федерального конституционного закона о принятии в состав РФ нового субъекта.

Согласно закону от 17.12.2001 г., принятие нового субъекта в состав Российской Федерации осуществляется на принципе добровольности [12]. При этом должны быть соблюдены российские государственные интересы, основы федеративного устройства РФ, свободы и права гражданина и человека, сложившиеся культурные, хозяйственные и исторические связи российских субъектов, их социально-экономический потенциал.

Образование нового субъекта Федерации может повлечь упразднение тех субъектов Федерации, которые подлежат объединению. В законе нет упоминания о таких сценариях образования новых субъектов, как: создание субъекта в результате выделения части территории других субъектов; разделение уже существующего субъекта на несколько новых; отказ субъекта федерации от его статуса с дальнейшим вхождением его территории в состав другого субъекта.

В данном случае законодатель акцентирует внимание лишь на одном варианте создания нового субъекта Российской Федерации. Инициаторами создания в ее составе нового субъекта должны быть сами субъекты, в границах которых создается новый субъект (в Законе используется термин «заинтересованные» субъекты). Эти субъекты направляют соответствующее предложение Президенту России. Это предложение должно быть обоснованным и содержать в себе предполагаемые границы, статус и наименование нового субъекта, прогноз последствий социально-экономического характера и иные аспекты, связанные с предлагаемыми шагами.

§ 3. Государственные символы Российской Федерации

Важнейшими атрибутам государственного суверенитета являются его официальные государственные символы. Владение основами правильного использования государственных символов, уважение к ним отражает уровень как политической, так и общей культуры в обществе. Государственные символы Российской Федерации отражают многовековую историю страны, связь между настоящим и будущим, а также ориентиры на перспективу.

В мире сложилась практика использования трех основных государственных символов: Государственного герба, Государственного флага и Государственного гимна.

Каждый из этих символов Российской Федерации используется в соответствии с федеральным конституционным законом. Согласно мировой практике, государственными символами России являются:

1. Государственный флаг.

Наряду с гимном и гербом, Государственный флаг РФ является ее официальным символом, который был утвержден 11 декабря 1993 года Указом Президента РФ «О Государственном флаге РФ» № 2126. Флаг представляет себя полотнище прямоугольной форме, которое состоит из трех равновеликих горизонтальных полос: нижней – красного, средней – синего и верхней – белого цветов. Отношение сторон флага 2 : 3 [10].

Какое значение имеют цвета российского флага?

Имеется множество толкований значений цветов Государственного флага России, однако официального толкования не существует.

Согласно самой популярной расшифровке, они означают:

- красный цвет – великодушие, смелость, любовь и мужество;
- синий цвет – целомудрие, безупречность, честность и верность;
- белый цвет – откровенность и благородство.

Широко распространено мнение, что так должна быть расшифрована символика цветов Флага Царя Московского

Помимо этого, в дореволюционную эпоху существовала и такая трактовка, согласно которой белый является цветом свободы, синий символизирует Богородицу, а красный – цвет державности.

2. Государственный герб России.

В соответствии с Федеральным конституционным законом «О Государственном гербе РФ», Государственным гербом России является геральдический четырехугольный красный щит, заостренный в оконечности и с закругленными нижними углами, с двуглавым золотым орлом с поднятыми вверх распушенными крыльями [9]. Над орлом – большая корона и две малые, которые соединены лентой. Правая лапа держит скипетр, а левая – державу. На груди орла, на красном поле щита изображен серебряный всадник на серебряном же коне и в синем плаще, который поражает черного змея серебряным копьем.

Фигура двуглавого орла на красном поле отражает историческую преемственность цветовой гаммы, характерной для гербов второй половины XV–XVII столетий. Изображение орла уходит своими корнями к памятникам времен Петра Великого. Три исторические короны, изображенные над головами орла, в новых условиях символизируют суверенитет не

только Российской Федерации, но также ее частей – субъектов Федерации; держава и скипетр в лапах орла символизируют единое государство и государственную власть. Всадник, поражающий дракона, символизирует защиту Отечества, борьбу между светом и тьмой, добром и злом. Восстановленный герб России в виде двуглавого орла – символ преемственности отечественной истории. Являясь гербом новой России, он несет в себе глубокие исторические традиции, отражая различные этапы истории, их продолжение в наши дни.

3. Государственный гимн РФ.

Одним из главных государственных символов России является гимн. Гимн представляет музыкально-поэтическое произведение, которое исполняется в оркестровом, хоровом, оркестрово-хоровом либо ином вокальном и инструментальном варианте [8]. Основа текста и музыка были взяты из гимна СССР, мелодия на стихи Сергея Михалкова была написана композитором Александром Александровым в 1939 году. Государственный гимн исполняется при проведении торжественных мероприятий, связанных со вступлением главы государства, руководителей органов государственной власти субъектов и местного самоуправления, при открытии памятников, при открытии и закрытии заседаний и сессий палат Парламента РФ, при открытиях и закрытиях торжественных собраний, посвященных государственным праздникам, в общеобразовательных учреждениях в день начала нового учебного года, во время церемоний встреч и проводов глав и полномочных представителей иностранных государств, при проведении официальных мероприятий в иностранных государствах и официальных церемоний во время спортивных соревнований.

§ 4. Право народов на равноправие и самоопределение

Самоопределение и равноправие народов – один из краеугольных принципов федеративного устройства РФ (ст. 5 Основного закона).

В соответствии с Декларацией о принципах международного права, право на свободу народа на самоопределение может быть реализовано через создание независимого и суверенного государства, добровольное присоединение или объединение с другим государством, или иным способом, свободно выбранным народом. Международно-признанный правовой принцип права на самоопределение народов содержится в международных пактах о культурных, социальных, гражданских, политических и экономических правах.

Термин «народ» в Конституции РФ имеет несколько значений.

Во-первых, имеется в виду многонациональный народ РФ как субъект и источник публичной власти, политическая общность. Как политическая общность, народ представляет собой граждан РФ, обладающих конституционными свободами и правами. Многонациональный народ России, согласно преамбуле Основного закона, является учредителем российской Конституции, которую он принял на всеобщем референдуме. Согласно ст. 3 Конституции РФ, многонациональный российский народ является единственным источником и носителем власти в РФ.

Во-вторых, речь идет о народах, которые проживают на соответствующих территориях, и для которых земля наравне с другими природными ресурсами признается основой жизнедеятельности (ст. 9 Конституции РФ). В этом случае народ следует рассматривать как население.

И наконец, в Основном законе идет речь о народах Российской Федерации, имеющих право на самоопределение (преамбула, ст. 5).

Народы России в роли субъектов с конституционно гарантированным правом на самоопределение как принципа федеративного устройства РФ, являются такой политической и территориальной общностью, параметры качества которой позволяют им реализовать свое право на политическое и территориальное самоопределение как субъекта Федерации. Такие формы самоопределения, как территории местного самоуправления, административно-территориальные автономии и общественные формы национально-культурной автономии, не имеют отношения к федерализации, поскольку являются формами самоопределения, универсальными как для унитарного, так и для федеративного государств, и возникновение этих видов самоопределения не могут быть причиной изменений федеративного устройства.

Закрепляя самоопределение и равноправие народов в качестве принципа отечественного федерализма, Конституция РФ тем самым закладывает к пониманию «народы» наднациональный подход относительно данного принципа. Представляя собой политико-территориальную общность, которая представляет определенный субъект Федерации, народ не есть в национальном или этническом отношении какой-то однородной общностью. Это общность многонациональная, объединенная исторически проживанием на общей территории, которая по социальным, экономическим и демографическим параметрам несет бремя субъекта Российской Федерации.

Таким образом, в качестве основного критерия, который позволяет идентифицировать народ в качестве общности, способной играть роль субъек-

та права, следует рассматривать единую территорию проживания. Такие дополнительные факторы, как религиозная или этническая общность, хотя и способствуют усилению консолидации, но обязательными не являются.

Как общность, народ может состоять из представителей разных национальностей, которые могут исповедовать разную религию и т. д., что является характерной особенностью Российской Федерации.

Самоопределение территориальной общности людей одновременно определяет юридический статус соответствующей территории. Рассматривая в данном контексте народ как субъект самоопределения в форме субъектов Федерации – республик, следует вести речь о всех гражданах России, проживающих в границах этих республик и реализующих политические свободы и права граждан РФ, а не только представителей титульного народа. Авторы поддерживают мнение Л. Ф. Болтенковой, согласно которому независимо от форм самоопределения, их субъектами должны являться не только «титульные» нации, а в целом народ, исторически проживающий в границах определенной территории. У «титульной» нации, помимо признания ее языка государственным и упоминания в названии субъекта ее языка, не должно быть других исключительных прав.

Таким образом, необходимо различать право наций и право народов на самоопределение. Основываясь на толковании наций как общности граждан, которая объединена государством, олицетворением единства которого они выступают, создание суверенного государства и является для этой нации формой самоопределения, что включает в себя и отделение от другого государства. При этом отношения, возникающие при образовании суверенного государства, относятся к категории международно-правовых. В такой форме самоопределение народа может быть реализовано только в том случае, когда народ получит признание на международном уровне как нация, которая имеет право на государственность. Между тем главная функция принципа самоопределения связана с его пониманием как формы политико-территориальной организации сообщества людей в рамках внутригосударственных отношений. В данном случае право на самоопределение осуществляется посредством создания субъекта Федерации или территории местного самоуправления, широкого применения других форм национальной и культурной автономии за исключением образования суверенного государства.

Еще один важный аспект, относящийся к рассматриваемому в работе конституционному принципу, кроме верного толкования прав народов на

самоопределение, состоит в толковании понятия «равноправие». Конституционные формулировки допускают сочетание данных форм правосубъектности.

В международных документах отсутствует специальное упоминание о равноправии как элемента права народов на самоопределение, между тем это предполагается при детальном раскрытии содержательно аспекта права народа на самоопределение. Упомянутые выше акты содержат указание на то, что народы вправе свободно устанавливать свой политический статус, обеспечивая себе социальное, культурное и экономическое развитие. Достижение этих целей предполагает свободное распоряжение естественными ресурсами и богатствами с условием избежания ущерба обязательствам по международному сотрудничеству, основанному на принципах взаимной выгоды и соблюдении норм международного права.

Таким образом, международные акты о правах человека устанавливают, что самоопределение народа означает не только выбор им политического статуса, но и право на свободное социальное, экономическое и культурное развитие. Следовательно, в данном контексте равноправие представляет собой равные возможности народов и равные условия для выбора оптимальной модели самоопределения, а также равные гарантии осуществления их статуса и свободного развития.

Для понимания данного конституционного принципа важное значение имеет определение достаточных условий для реализации права на самоопределение.

Документы международного права не содержат критериев, позволяющих определить, какие условия и случаи считать достаточными для реализации народом своего права на самоопределение. Одними из таких условий по меньшей мере должны быть такие обстоятельства как наличие общины, способной реализовать такое право и отсутствие препятствий для выбора содержания и формы осуществления этого права.

§ 5. Территория Российской Федерации

В ст. 67 Конституции Российской Федерации указано, что территория является одним из ключевых признаков государства, которым определяется пространство, в границах которого действует власть государства и его суверенитет. Любое государство заинтересовано в четком определении своих рубежей, поскольку в результате территориальных споров с соседями возникают многочисленные проблемы, грозящие вылиться в вооруженный

конфликт.

Отечественное конституционное право оперирует такими понятиями как «территория субъекта Федерации» и «территория Российской Федерации». Между ними очень простое отношение – совокупность территорий всех субъектов составляет территорию Федерации. При этом Федерация не имеет права менять границы субъектов по своему усмотрению.

Только с согласия заинтересованных субъектов может быть изменены границы между ними (ч. 3 ст. 67 Конституции). Любое государство характеризуется таким важнейшим атрибутом, как территория. Она объективно представляет собой границы, в которых осуществляется государственная власть, и вполне закономерно ассоциируется с величием и могуществом государства, как и с его уязвимостью и слабостью.

Территория нашей страны представляет собой находящуюся под суверенитетом РФ часть Земного шара. В состав этой территории входит как поверхность суши (сухопутная часть), так и воздушное пространство над ней, а также территориальные море и внутренние воды (ч. 1 ст. 67).

Понятие «внутренние воды» включает в себя озера, реки заливы и др. Территориальным морем является прибрежный участок моря шириной 12 морских миль (Федеральный закон № 155-ФЗ от 31.07.1998 г.) [43].

По сложившейся мировой практике воздушное пространство простирается в высоту до 100 км. Недра, о которых Основной закон не упоминает, расположены под водной и сухопутной территориями, представляют собой часть земной коры ниже пояса почвы, а если таковой отсутствует – ниже поверхности земли, а также водотоков и водоемов, который доступен для геологического освоения и изучения. По обычаям они также входят в понятие «государственная территория», ограничиваясь технически доступной глубиной, о чем указано в Законе «О недрах» № 2395-1 от 21.02.1992 г. [81]. Непосредственно к территории государств, имеющих выход к морю, примыкают исключительная экономическая зона и континентальный шельф, хотя частью государственной территории они не являются.

В Конституции РФ по отношению к ним закреплены юрисдикция и суверенные права, которые, тем не менее, реализуются в порядке, соответствующем не только отечественному законодательству, но и международным правовым нормам (ч. 2 ст. 67 Конституции РФ).

Согласно Федеральному закону «О континентальном шельфе РФ» № 187-ФЗ от 30.11.1995 г. континентальный шельф включает в себя недра подводных районов и морское дно, которые расположены за границами тер-

риториальных вод на расстоянии 200 морских миль от береговой линии [31].

Исключительной экономической зоной является пространство моря на расстоянии 200 миль от линии берега (Федеральный закон № 191-ФЗ от 17.12. 1998 г.) [45].

В сферу исключительного ведения Российской Федерации входит также охрана континентального шельфа и исключительной экономической зоны (ст. 71). Российская Федерация обеспечивает территориальную целостность страны и федеративных субъектов. Государственный суверенитет распространяется на территорию, которая ограничена государственной границей.

Установление государственной границы осуществляется двумя государствами и составляет два последовательных этапа: делимитацию и демаркацию. В этих процессах непосредственное участие принимает Федеральная пограничная служба.

§ 6. Равноправие субъектов Российской Федерации

В тексте Основного закона России перечислены точные разнообразные наименования всех субъектов РФ (ч. 1 ст. 65), что подтверждает добровольность их вхождения в состав Федерации и распространение на их территории всех конституционных норм.

Одним из основополагающих принципов Российского федерализма является принцип равноправия субъектов. Равноправие – правовой режим, ставящий своей целью юридическое равенство [256]. Для достижения равенства государство гарантирует каждому субъекту РФ вне зависимости от наименования равные права по отношению к друг другу. Это означает, что к ведению субъектов РФ федеральным законодательством отнесены одинаковые вопросы ведения и полномочия. В соответствии с Конституцией РФ во всех субъектах РФ система органов государственной власти построена в соответствии с общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленная соответствующим федеральным законом. Российские регионы имеют собственную правовую систему, элементами которой являются уставы, конституции, законы и подзаконные акты. Конституции республик и уставы субъектов РФ по своей юридической силе равнозначны. Различия состоят только в терминах. Субъекты РФ обладают своей территорией, являющейся частью территории РФ. Границы между этими территориями могут меняться только при согласии обеих сторон. Экономическая база регионов состоит из имущества, которое находится в их собственности, имущественных прав

и средств регионального бюджета.

Равноправие субъектов проявляется и во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти. Ни у одного из субъектов нет преимущества на особое представительство в федеральных органах, на привилегированность прав при рассмотрении вопросов. Согласно ч. 2 ст. 95 Конституции РФ установлено равное представительство регионов в верхней палате российского парламента и равные права при формировании Совета Федерации. От каждого субъекта РФ в Совет Федерации входят по два представителя: один от законодательного (представительного) и один от исполнительного органов государственной власти. Все отношения федеральных органов власти с субъектами строятся на конституционной основе, что предполагает заключение договоров о разграничении предметов ведения и полномочий в соответствии с положениями Конституции. То есть федеральные органы власти не имеют юридических оснований и не вправе выстраивать отношения с каждым субъектом на иной особой основе.

Вместе с тем, в настоящее время говорить в полной мере о равном правовом статусе субъектов РФ не приходится в силу обладания различными социально-культурными, экономическими и политическими особенностями.

§ 7. Договоры о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектами

Федеральный закон, посвященный общим принципам организации представительных (законодательных) органов власти субъектов РФ устанавливает порядок и общие принципы разграничения полномочий и предметов ведения через заключение соответствующих договоров о разделении полномочий, а также принятие федеральных законов [50].

В данном Законе (ст. 26.1) также ведется речь об основах нормативного определения полномочий, которые осуществляются государственными органами власти субъектов Федерации по следующим сферам ведения:

- предметы ведения субъектов Федерации определяются уставом (конституцией) субъекта, законодательными актами и иными нормативно-правовыми документами, принимаемыми на их основе;
- предметы совместного ведения закрепляются Конституцией РФ, федеральным законодательством, соглашениями и договорами;
- предметы ведения Федерации определяются федеральными зако-

нами, принимаемыми на их основе нормативно-правовыми актами Президента РФ и Правительства РФ и соглашениями.

Вопросы размежевания полномочий (предметов ведения) между федерацией и ее субъектами относятся прежде всего к законодательной сфере. Исполнительная же власть обычно рассматривается в качестве единой вертикали. Согласно статьям 77, 78 Основного закона, федеральные и региональные исполнительные органы власти представляют собой единую систему на территории всей страны, однако только в рамках полномочий Федерации и предметов совместного ведения. С целью осуществления компетенции РФ в пределах территории всей страны федеральными исполнительными органами власти могут быть созданы (при необходимости) соответствующие территориальные органы и назначены должностные лица.

Исполнительная вертикаль будет эффективно работать, если управленческие решения в виде законодательных актов, иных нормативных и индивидуальных документов будут восприниматься нижестоящими органами в качестве обязательных к исполнению, а также в качестве основы для указаний следующим по управленческой цепочке звеньям. Для любого государства, будь то унитарное, а тем более федеративное, жизненно важно устойчивое функционирование исполнительной вертикали. Необходимо при этом учитывать предметы ведения, установленные конституционно, а также основные принципы, согласно которым осуществляется разграничение полномочий между органами государственной власти на федеральном и региональном уровнях, максимально прибегать к согласительным процедурам и разрешениям споров в судебном порядке.

Идея договорных отношений сама по себе подчеркивает партнерские отношения, равноправие участников этих политико-правовых отношений. Вместе с тем, Российскую Федерацию и ее субъектов не следует рассматривать исключительно с позиции строгой субординации. Лишь Российская Федерация обладает суверенитетом, который выражен ее Конституцией.

При правильном законном применении внутрифедеративные соглашения (договоры) способствуют укреплению единой системы исполнительной власти, эффективному использованию потенциала властных органов всех уровней, чему также способствует и сама природа договора.

Договором является соглашение между двумя и более лицами, которым устанавливаются взаимные обязанности и права, при этом меры государственного принуждения гарантируют выполнение взаимных обязательств. Результатом заключения договора становится создание индивиду-

альных правовых норм, которые относятся к точно определенным, конкретным индивидам и рассчитаны на них.

Между тем, двойственность природы соглашений выражается тем, что они являются не только результатом правотворческой деятельности, но также имеют тесную связь с реализацией права. Другими словами, заключение договора и его исполнение являются двумя сторонами одного процесса. В данном случае можно говорить о слиянии реализации права с правотворчеством, что представляет собой положительную сторону договора.

Вместе с тем, в такой правовой форме таится угроза возможного произвола, в связи с чем очень важным является законодательное установление пределов договорного регулирования, равно как и санкций за неисполнение обязательств. В данном случае недостаточно использовать только законодательные средства. Важную роль при регулировании договорных отношений имеет также юридическая (арбитражная и судебная) практика.

Недостатками соглашений (договоров) между исполнительными органами власти на разных уровнях следует назвать попытки по-разному трактовать отдельные конституционные положения, а также технически-юридическими недостатки – недостаточное подкрепление санкциями, дублирование федеральных законов и т. д.

Чаще всего сторонами договоров между Федеральным центром и субъектом Федерации выступают Правительство РФ и администрация либо правительство субъекта (межправительственное соглашение). Вместе с тем получает распространение практика заключения договоров между центральными ведомствами и министерствами и исполнительными органами власти субъектов Федерации, что вступает в противоречие с нормами Конституции. Такие соглашения могут быть заключены только между органами Федерации и субъектов, которые аналогичны по компетенции и исключительно в рамках их полномочий. Помимо этого, договорная практика усиливает тенденцию смещения федеративных отношения в область ответственности исполнительных органов власти. Так, разрешение конфликтов сдвигается от традиционного носителя этой функции – суда.

Резюмируя вышесказанное, можно сделать вывод о том, что договорной процесс является одним из самых сложных вопросов федеративной политики в современных условиях. Здесь оказались плотно переплетены сложнейшие противоречия, серьезные, порой упущенные из вида правовые проблемы, касающиеся самых различных сфер: управления, экономики, политики и права.

ТЕМА 8. ПРЕЗИДЕНТ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

§ 1. Рассмотрение законов Президентом Российской Федерации

Одна из многочисленных конституционных обязанностей Президента заключается в подписании и обнародовании принятых федеральных законов. После того, как закон принимается Государственной Думой и получает одобрение Совета Федерации, он не позднее пяти дней с этого момента должен быть направлен Президенту России. По такой же схеме Президенту направляются принятые Государственной Думой федеральные законы, в том числе и те, которые Совет Федерации не рассмотрел в течение положенных четырнадцати дней.

Глава государства должен подписать и обнародовать принятый федеральный закон также в течение четырнадцати дней. Такой срок обусловлен необходимостью детально ознакомиться с законом с возможным привлечением к этому ученых и специалистов, а также правовых подразделений Администрации Президента. Между тем, Президент отнюдь не обязан в обязательном порядке ставить свою подпись под принятым федеральным законом. Он вправе отклонить документ, вернув его на повторное рассмотрение в Государственную Думу и Совет Федерации. Это может быть сделано с целью внести в закон улучшения и привести его текст в соответствие с видением Президента.

При отклонении Президентом России федерального закона, он может предложить свои замечания как к документу в целом, так и к отдельным статьям, главам или пунктам. Президентом могут быть отмечены и иные обстоятельства, и основания, которые, по его мнению, не позволяют одобрить данный документ. Подобные случаи в новейшей истории России уже случались.

Бывают случаи, когда Президент России возвращает закон Федеральному собранию, не комментируя его текст. Это чаще всего происходит по причине процессуальных нарушений, допущенных законодателями в ходе принятия документа.

В случае отклонения Президентом в установленный Конституцией четырнадцатидневный срок федерального закона, направленного ему на подпись, обе палаты Федерального Собрания вновь берутся за его рассмотрение. Такая модель отклонения закона называется отлагательным вето Президента. Такая процедура давно известна в мировой практике и является очень эффективной. Она фактически означает право Президента возвра-

щать законодательные акты на повторное рассмотрение их парламентом.

Для подписи и обнародования федерального закона Президенту России отводится срок четырнадцать дней. Поскольку законы по своему объему и содержанию значительно отличаются друг от друга, то такой срок может быть, как вполне достаточным, так и крайне ограниченным. Так, если, например, Гражданский кодекс представляет собой объемный сложный документ, для анализа и изучения которого требуется значительное время, то закон «О порядке формирования Совета Федерации...» составляет всего четыре статьи. Следует учитывать, что одновременно на подписание президенту могут быть поданы несколько законов, однако Конституцией на предусмотрены какие-либо уважительные причины, позволяющие нарушать установленный для подписания двухнедельный срок.

Можно сказать, что Президент выполняет роль своеобразного последнего «фильтра», который осуществляет оценку законодательного акта на завершенность, комплексность, качество и т. д. Президент ставит свою подпись под документом, прошедшим испытание экспертизами и проверками. Далее закон направляется в официальные издания («Собрание законодательства Российской Федерации» и «Российская газета») для обнародования.

Обнародование и вступление законов в силу осуществляется согласно нормам специального Федерального закона «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания» [25].

Закон устанавливает, что на территории России могут действовать только те федеральные или федеральные конституционные законы, а также другие акты палат парламента, которые прошли процедуру официального опубликования. Законодательные акты должны быть опубликованы не позднее семи дней со дня подписания Президентом России. На публикацию актов палат ФС отводится десятидневный срок, а международные договоры, прошедшие процедуру ратификации Федеральным собранием, публикуются вместе с соответствующим федеральным законом о ратификации.

Упомянутые выше законодательные акты и акты палат ФС считаются официально опубликованными, если первая публикация их полного текста появится на страницах «Собрания законодательства Российской Федерации», «Российской газеты» и «Парламентской газеты», а также на сетевом ресурсе, который является частью государственной системы правовой информации – «Официальном интернет-портале правовой информации».

«Собрание законодательства РФ» – это официальное периодическое

издание, на страницах которого публикуются тексты федеральных и федеральных конституционных законов, актов палат парламента, распоряжений и указов Президента России, распоряжений и постановлений Правительства, а также решений Конституционного Суда России о толковании Основного закона, о конституционности законодательных актов, нормативных актов Совета Федерации и Государственной Думы, Президента РФ или отдельных положений этих документов. В опубликованных текстах федеральных и федеральных конституционных законов должны содержаться полное наименование законодательного акта, дата и место подписания, дата одобрения (принятия) Советом Федерации и Государственной Думой, имя подписавшего должностного лица, номер регистрации.

Следует учесть, что официальное опубликование законов осуществляется после их направления Президентом России, а акты палат Федерального Собрания направляются на опубликование председателями соответствующих палат либо их заместителями. Как федеральные, федеральные конституционные законы, так и акты палат парламента могут быть обнародованы и в других СМИ, как печатных, так и электронных, их могут рассылать должностным лицам, государственным органам, предприятиям, организациям и учреждениям, передавать по различным каналам связи или распространять в машиночитаемом виде. Помимо этого, названные документы могут быть опубликованы как отдельные печатные издания.

Если в самих принятых законах и актах палат парламента не установлен другой порядок их вступления в силу, то согласно закону, это происходит через десять дней с момента их официального опубликования.

§ 2. Правовые акты Президента Российской Федерации

Среди многочисленных полномочий Президента РФ важное место занимает право издавать правовые акты (распоряжения и указы), которые в соответствии с правовыми свойствами могут быть индивидуальными и нормативными.

К числу правовых актов относятся указы и распоряжения, которые содержат правовые нормы. После обнародования они наделяются государственно-властным характером, другими словами – их обязаны исполнять государственные органы и должностные лица (индивидуальные акты) или все граждане (нормативные акты).

Если индивидуальные или правоприменительные акты Президента России отличаются разово-индивидуальным характером и применяются

относительно конкретных управленческих вопросов, то нормативные акты содержат в себе правовые нормы, регулирующие различные области общественной жизни и являются общеобязательными.

Через семь дней с момента опубликования эти документы вступают в силу по всей территории страны, если иной срок не предусмотрен при их принятии.

Индивидуальными актами Президента являются распоряжения и указы, относящиеся к конкретным лицам и отношениям. Таковыми, например, могут быть указы о присвоении конкретным деятелям искусства, науки почетных званий, предоставлении российского гражданства, помиловании, введении чрезвычайного и военного положения, назначении председателя Правительства РФ и т. д. [231]. Распоряжения и указы Президента России являются обязательными к исполнению на всей территории страны. Разумеется, все правовые акты, издаваемые Президентом, должны отвечать Основному закону и федеральному законодательству в целом.

Правоприменительные (ненормативные) указы являются формой осуществления Президентом России властных полномочий по определенным вопросам, они всегда персонифицированы и рассчитаны на единовременную реализацию.

В распоряжении Президента РФ от 05.02.1993 г., посвященном подготовке и внесению распоряжений и указов есть п. 3, согласно которому указы ненормативного характера издаются по вопросам, которые относятся к освобождению и назначению на должность руководителей АП и исполнительной власти, предоставлению политического убежища и получению гражданства, помилованию, присвоению специальных и высших воинских званий, почетных званий, классовых чинов, награждению государственными наградами и т. д. [129].

Таким образом, можно выделить:

- 1) акты Президента России в виде распоряжений и указов, а также доктрины и положения, программы и концепции, которые утверждаются указами;
- 2) официальные документы Президента, такие как заявления, письма, запросы, заключения.

Особое место среди политико-правовых документов отводится ежегодному посланию Президента России Федеральному Собранию.

Акты Президента страны по юридической силе делят на правоприменительные и нормативные, при этом только указы могут носить характер нормативных актов. Указами ненормативного характера могут назначаться

на должность те или иные лица, включая полномочных представителей в регионах.

С помощью указов могут регулироваться вопросы индивидуального характера, в основном связанные с экономикой, например, с управлением федеральной собственностью.

Нормативными указами Президента являются юридические акты, в которых содержатся общеобязательные правила, направленные на регулирование определенных общественных отношений и рассчитанные на длительное, либо постоянное действие и не ограниченные определенным кругом адресатов.

Президент посредством указов оформляет решения нормативного характера, касающиеся предоставления политического убежища, гражданства, помилования, награждения государственными наградами, присвоения высших специальных званий, воинских званий, освобождения и назначения на должности в федеральные органы исполнительной власти и ряда должностей в Администрации Президента и т. д. Указы могут быть и индивидуальными, то есть иметь не нормативное значение, а правоприменительный характер.

Все эти акты издаются с целью осуществления внешних и внутренних функций Президента РФ, как коллегиальных, так и единоличных, постоянных или временных.

Все правовые акты, изданные Президентом России, должны быть обязательно официально опубликованы, за исключением документов или отдельных разделов и положений, которые содержат конфиденциальную информацию или государственную тайну. Официальной опубликование осуществляется на официальных ресурсах – в «Собрании законодательства РФ» и в «Российской газете» не позднее десяти дней с момента их подписания. Акты, носящие нормативный характер, вступают в силу на всей территории страны одновременно по истечении семидневного срока с момента официального опубликования. Другие акты Президента, включая документы, содержащие конфиденциальную информацию или государственную тайну, вступают в силу с момента подписания.

Помимо документов, рассмотренных выше, Президент России в рамках своих полномочий вправе направлять запросы в Конституционный Суд. По сути дела, запрос в КС также входит в число актов Президента, поскольку такая форма предусмотрена Основным законом России (ч. 2 ст. 125), и по отношению к органу конституционного контроля имеет обя-

зывающую силу, что порождает правоприменительный и правотворческий процесс в Конституционном Суде. Еще одним видом документов Президента России можно назвать заключения по законопроектам, которые приняты ГД.

Президент в форме письма может оформить отлагательное вето, законодательную инициативу, предложить Государственной Думе свой вариант кандидатуры председателя правительства или председателя Центрального банка [209], кандидатуры Генерального прокурора, а также судей Верховного и Конституционного судов (представление в Совет Федерации), а также предложение по освобождению от своей должности председателя Центробанка (в нижнюю палату парламента).

§ 3. Особенности взаимодействия Президента Российской Федерации и Федерального Собрания

Необходимо отметить, что проблема характера и масштаба президентских полномочий является одной из центральных в этой сфере. Значительные полномочия Президента России во многих властных сферах вызывают неоднозначную оценку в экспертной среде. Некоторые из ученых считают данную модель не только оправданной, но и необходимой. По их мнению, следует помнить о многовековые тяги России к самодержавию. Такие эксперты аргументируют необходимость такой концентрации власти тем, что концепция разделения властей, лежащая в основе демократического устройства государства, якобы нигде не существует в чистом виде, а является лишь неким идеалом.

Президент Российской Федерации наделен Конституцией широким комплексом полномочий, которые позволяют ему влиять как на процесс формирования состава Государственной Думы, так и непосредственно на ее законодательную деятельность.

Конституция и Федеральный закон «О выборах депутатов Государственной Думы...» № 20-ФЗ от 22.02.2014 г. наделяют Президента полномочиями назначать выборы в Государственную Думу [76]. Чтобы обеспечить непрерывность функционирования законодательного органа, а также права граждан на выборы, Законом установлено, что в случае не назначения Президентом России выборов в установленные законом сроки, полномочия по их назначению и проведению берет на себя Центральная избирательная комиссия РФ.

Конституция ограничивает право Президента России на роспуск Государственной Думы. Глава государства может им воспользоваться только

в порядке, закрепленном в статьях 111, 117 Основного закона. Данные полномочия выполняют функцию правовых средств для разрешения тупиковых, конфликтных ситуаций, чреватых параличом высших органов власти.

У Президента России также есть значительные полномочия, позволяющие ему оказывать влияние на законодательную деятельность Федерального Собрания.

Рассматривая президентские полномочия по отношению к законодательной власти, необходимо назвать право на подпись и обнародование законов (ст. 84 п. «д»), право законодательной инициативы (ст. 84 п. «г»), право на отлагательное вето по отношению к федеральным законам (ст. 107 ч. 3), а также право на предложения о поправках или пересмотре конституционных положений (ст. 134).

Как показывает практика, Президент России часто пользуется предоставленным ему правом инициировать принятие законопроектов. Так, в 2004 году Президент инициировал внесение ряд важнейших документов в сфере реформирования государственной власти, а также с целью укрепления защиты гражданских прав со стороны государства. Помимо этого, в рамках правотворческой деятельности Президент издает указы, которые направлены на защиту свобод и прав всех граждан, а также отдельных социальных групп населения, включая студентов, военнослужащих, пенсионеров и другие категории населения, нуждающиеся в особом внимании государства. Некоторыми указами принимаются решения нормативного характера, которые относятся к неограниченному кругу лиц, органам управления и государственной власти и рассчитаны на многократное или постоянное применение.

Помимо этого, завершая тему влияния Президента на законодательную деятельность Федерального Собрания, отмечу право вето, которым наделен глава государства. Данное право позволяет ему своевременно реагировать на потенциальные нарушения свобод и прав, которые могут возникнуть при вступлении в силу законодательного акта, нарушающего эти права.

Особое место отводится посланиям Президента РФ, которые не имеют характер обязательных нормативных актов, однако представляют собой ориентир по защите свобод и прав человека в законодательной деятельности парламента. На основе анализа президентских посланий прихожу к выводу, что глава государства на протяжении многих лет акцентирует особое внимание на том, чтобы все государственные органы в своей работе ориенти-

ровались на максимальную эффективность в сфере защиты свобод и прав гражданина и человека. В каждом новом послании можно усмотреть смещение акцентов на определенные аспекты этой проблемы. Это обусловлено тем, что послания представляют собой попытку государственно-правового анализа состояния российского общества на текущий момент. Помимо этого, при подготовке текста послания применяется метод стратегического планирования с целью предотвратить возможные неблагоприятные последствия в конкретной области конституционно-правовых отношений.

§ 4. Особенности взаимодействия Президента и Правительства Российской Федерации

В Конституции РФ 1993 года за Президентом не закреплён статус главы исполнительной власти. Он де-юре является главой государства, о чём свидетельствует легальная формула ч. 1 ст. 80. В соответствии со ст. 110, исполнительная власть осуществляется Правительством России, которым руководит Председатель Правительства.

Между тем анализ конституционных норм свидетельствует о том, что глава государства имеет достаточно широкие полномочия в сфере исполнительной власти, а непосредственно Правительство находится от него в зависимом положении. Большое число ученых-юристов обращают внимание на этот факт. Примечательно, что в Конституции применительно к Правительству говорится, что оно «осуществляет» исполнительную власть, но не «возглавляет» ее.

Многие из конституционных статей позволяют констатировать, что именно президент де-факто возглавляет исполнительную власть. Например, в п. «а» ст. 83, а также в ч. 1 ст. 111, именно Президент России при согласии Государственной Думы назначает Председателя Правительства. Не позднее четырнадцати дней после вступления вновь избранного президента России в должность или после отставки Правительства, а также в этот же срок после отклонения кандидатуры вносится предложение о кандидате на должность Председателя Правительства. Это предложение должно быть рассмотрено нижней палатой парламента не позднее недели после его внесения Президентом (ч. 3 ст. 111). После троекратного отклонения кандидатуры на пост Председателя Правительства Президент распускает Государственную Думу, назначает новые выборы в нижнюю палату парламента и самостоятельно назначает Председателя правительства (ч. 4 ст. 111 Конституции РФ).

Согласно статьям 83, 112 (п. «д») и ч. 2 соответственно Основного

закона, Президент РФ назначает и освобождает по предложению Председателя Правительства заместителей председателя Правительства и федеральных министров. Следует отметить, что данная процедура ни одним нормативным актом не регулируется и, как считают некоторые ученые, является номинальной. Как правило, вопрос о персональном составе правительства решается самим Президентом.

В ч. 1 ст. 112 установлено, что Председатель Правительства обязан в течение семи дней с момента своего назначения предложить Президенту свой вариант структуры исполнительных федеральных органов власти.

Кроме сказанного выше, Президент вправе инициировать коллективную отставку Правительства (ст. 83, 117 Конституции). Это право он может осуществлять без каких-либо консультаций, единолично. Этим правом очень активно пользовался Б. Н. Ельцин – первый президент России. Так, в кризисные 1998–1999 годы в стране сменилось шесть Правительств.

При сложении полномочий или отставки Правительства, оно по поручению Президента свою деятельность продолжает до момента формирования состава нового Правительства (ч. 5 ст. 117).

Как показывает практика, действия Главы государства, связанные с отставкой Правительства, не всегда строго соответствуют «букве закона». Например, они вступали в противоречие с Федеральным конституционным законом «О Правительстве РФ».

Еще одним фактом, подчеркивающим подчиненный характер Правительства в его отношениях с Президентом, является право Главы государства выполнять функцию председателя на заседаниях Правительства (п. «б» ст. 83). В то же время, в случае невозможности выполнения Президентом своих функций именно Председатель Правительства берет на себя эти обязанности (ч. 3 ст. 92 Конституции РФ).

Примечательно, что Президент в своих посланиях Федеральному Собранию неоднократно отмечал, что ряд важных функций Правительства берет на себя.

В ст. 115 (ч. 3) Конституции РФ за Президентом закреплено право отменять распоряжения и постановления Правительства, если они противоречат Основному закону страны, федеральным законам или президентским указам. В данном случае Президент де-факто выполняет роль главы Правительства, поскольку известно, что отменить нормативный акт, вправе только издавший его орган государственной власти, либо стоящий выше орган, которому тот подчиняется. Президент на практике довольно редко

прибегает к таким действиям, отдавая поручения о приостановлении (пересмотре) конкретного акта Правительства.

Это позволяет прийти к выводу, что в основном данное право Президента носит характер «резервного». Следует также заметить, что в данном конституционном положении речь ведется именно о праве, а не об обязанности Президента. Другими словами, Глава государства может и не отменять антиконституционный акт Правительства, что противоречит статьям 80 и 82 Основного закона, в соответствии с которыми Президент обязан защищать Конституцию, являясь ее гарантом.

Следовательно, Президент РФ предстает не только в роли главы государства, который, согласно Конституции, равноудален от всех ветвей государственной власти, однако, обладающего значительными полномочиями каждого из них или (и) эффективными рычагами влияния на них и выступающего как фактический руководитель федеральных исполнительных органов власти.

Зачастую сам факт смешения функций фактического руководителя исполнительной ветви власти и Главы государства получает крайне негативные оценки экспертов. По их мнению, следует помнить о многовековой тяге России к самодержавию. Такие ученые аргументируют необходимость такой концентрации власти тем, что концепция разделения властей, лежащая в основе демократического устройства государства, якобы нигде не существует в чистом виде, а является лишь неким идеалом.

Закрепленная в Конституции 1993 года отечественная модель института президентства, безусловно, довольно своеобразна и в некоторых аспектах не соответствует традиционным в мире моделям президентской власти. Как представляется, такая самобытность обусловлена, кроме прочего, специфическими особенностями исторического развития страны, геополитического и культурного положения России.

§ 5. Место Президента Российской Федерации в системе органов государственной власти

В системе государственной власти Президент занимает особое место. В отличие от других государств, в которых президент выполняет роль главы исполнительной власти, отечественный институт президентства предполагает особую роль в рамках системы разделения властей.

У Президента в различных сферах имеются достаточно широкие полномочия. В некоторых случаях эти полномочия исключительно президент-

ские, в других — они сочетаются с полномочиями других государственных органов власти.

Широкими полномочиями глава государства обладает по отношению к законодательной власти.

1. Обладая правом законодательной инициативы, Президент РФ, таким образом, выступает как участник законотворческого процесса. Разработкой законопроектов может заниматься администрация президента, после чего они направляются в нижнюю палату парламента, далее в Совет Федерации и в случае одобрения направляются Президенту на подпись. Только подписанный Президентом и официально опубликованный закон считается введенным в действие. Президенту отводится на рассмотрение закона 14 дней, после этого он должен подписать и направить закон на официальное опубликование либо отклонить его.

2. Президент имеет право на относительное вето. То есть он может наложить запрет на законопроект, одобренный Советом Федерации. Вето президента при этом не имеет характера абсолютного, поскольку предусмотрен специальный механизм, позволяющий преодолеть этот барьер. Если более двух третей в обеих палатах не поддержат решение Президента, то он обязан в недельный срок подписать закон.

3. Выборы Государственной Думы назначаются Президентом, выборы же самого Президента назначает Совет Федерации. Государственная Дума самостоятельно собирается на первое заседание на 30-й день после выборов, однако у Президента есть право собрать нижнюю палату досрочно.

4. Каждый год Президент обращается с ежегодным посланием к Федеральному Собранию. В своем обращении он доносит парламенту свое видение текущего положения в стране, наметит основные направления внутренней и внешней политики, ключевые вопросы, связанные с бюджетом страны. Необходимо при этом отметить, что президентское послание не является для Федерального собрания обязательным к исполнению. Оно может быть принято во внимание, однако не обязывает парламентариев беспрекословно выполнять его положения.

5. Право назначать референдум есть только у Президента, что он может осуществить в порядке, который закреплен в федеральном конституционном законе. Никакие другие органы не имеют права назначать всенародное голосование.

6. Президент имеет право принять решение о роспуске Государственной Думы в следующих 3-х случаях:

- при отказе Государственной Думы в доверии главе государства;
- если в течение трех месяцев было дважды выражено недоверие правительству;
- при троекратном отклонении Государственной Думой кандидатуры председателя Правительства.

Помимо этого, есть условия, при которых Президент не вправе распускать Государственную Думу:

- на протяжении первого года после избрания на пост главы государства;
- в течение последних шести месяцев перед завершением президентских полномочий;
- в случае вынесения Президенту обвинений до принятия Советом Федерации соответствующего решения.

Система органов законодательной власти состоит из Федерального Собрания РФ и законодательных (представительных) органов субъектов РФ.

Являясь одновременно и представительными органами, и избираясь народом непосредственно, они должны быть выразителями его воли. Согласно принципу разделения властей, законодательные органы выполняют законотворческую функцию – принимают нормативно-правовые акты, которыми регулируются важнейшие общественные отношения и которые имеют высшую юридическую силу.

Следовательно, можем прийти к выводу, что Президент обладает серьезными рычагами влияния на законодательную ветвь власти.

Не менее значимую роль Президент играет в исполнительной власти.

1. С согласия нижней палаты парламента Президент назначает главу Правительства. Следует отметить, что конституция в данном вопросе дает Президенту серьезный инструмент давления на Государственную Думу, которая после троекратного отклонения президентской кандидатуры будет распущена, Президент назначит новые выборы и единолично утвердит кандидатуру на пост Председателя Правительства.

2. Состав Правительства формируется Президентом. Роль Председателя Правительства сводится к предложению кандидатур федеральных министров, а их непосредственное назначение осуществляется Президентом.

3. За Президентом закреплено право выполнять функцию председателя на заседаниях Правительства.

4. Президент России вправе распустить Правительство, причем сделать это по собственной инициативе, и напротив – вправе не делать это

при выражении Думой недоверия к Правительству.

Существенное влияние Президент оказывает и на судебную власть.

Принцип разделения властей не позволяет Президенту вмешиваться в работу органов судебной системы. Между тем глава государства принимает участие в формировании этих органов.

1. Совет Федерации с подачи Президента утверждает кандидатуры на должности судей высших судебных органов Российской Федерации (Верховного Суда, Конституционного Суда). Президент также имеет право назначать судей в другие федеральные суды.

2. Генеральный Прокурор РФ также утверждается Советом Федерации после выдвижения его кандидатуры Президентом.

Система органов судебной власти включает в себя: Верховный Суд РФ, Конституционный Суд РФ, а также другие федеральные суды и суды субъектов Федерации. На органы судебной власти возложена функция осуществления правосудия через гражданское, конституционное, уголовное и административное судопроизводства.

Резюмируя вышесказанное, можно прийти к выводу, что в рамках системы государственных органов Президент занимает особое место. Являясь главой государства, он выполняет функции некоего «арбитра», который расположен над ветвями власти, контролируя возникающие между ними отношения.

§ 6. Администрация Президента Российской Федерации: структура, правовой статус

Рассматривать Администрацию Президента России можно в узком и широком понимании этого слова.

Согласно широкому толкованию этого понятия, администрацией Президента можно назвать Правительство РФ, формируемое им, со всеми территориальными и центральными структурами исполнительной власти, а также президентские структуры Администрации.

В узком смысле Администрация Президента функционирует на основе специального Положения об Администрации [115] и имеет достаточно разветвленную сложную структуру.

Основными функциям Администрации Президента России являются создание для Главы государства всех необходимых условий для осуществления им президентской власти, а также всесторонне организационное, материально-техническое и информационно-аналитическое обеспечение деятельности Главы государства.

Осуществляя взаимодействие с органами различных ветвей власти в порядке, установленном президентом, Администрация Президента России:

- организует подготовку, рассмотрение и представление Главе государства проектов указов, обращений, поручений, распоряжений, заключений на проекты законов с необходимым набором соответствующих документов;

- создает необходимые условия для определения ключевых направлений внешней и внутренней политики и их реализации Президентом в рамках его полномочий;

- контролирует и проверяет выполнение президентских поручений, распоряжений и указов, а также федеральных законов и готовит Главе государства соответствующие доклады;

- содействует Президенту в реализации им полномочий гаранта Конституции и Главы государства в установленном им порядке.

Представляя собой самостоятельное подразделение Администрации президента России и имея статус главного управления Президента, аппарат Совета Безопасности выполняет задачи по информационно-аналитическому обеспечению работы Главы государства и Совета Безопасности, который он возглавляет, по текущим вопросам, связанным с безопасностью, оценкой внешних и внутренних угроз ключевым интересам государства, общества и личности; выявляет источники опасности и готовит аналитические материалы, а также прогнозирует изменения внешних и внутренних факторов и условий, оказывающих влияние на уровень безопасности в государстве и обществе; осуществляет деятельность по всестороннему, включая организационно-техническое, обеспечению всех аспектов и сторон деятельности Совета Безопасности.

Следует при этом подчеркнуть, что в качестве структурного подразделения Администрации Президента в нее входит лишь аппарат Совета Безопасности, а не сам Совет Безопасности, возглавляемый Главой государства.

В состав АП также входят аппараты полномочных представителей в федеральных округах. Полномочные представители президента в округах являются должностными лицами, которые в границах соответствующих округов представляют интересы Президента России, обеспечивая в них реализацию им своих конституционных полномочий.

Согласно положению об АП, помощники Президента России содействуют Главе государства во всех аспектах выполнения им своих конституционных функций:

- осуществляют подготовку предложений, обеспеченными всеми необходимыми информационными и справочными материалами, а также аналитическими обоснованиями с целью эффективной реализации им президентских полномочий и планов текущей деятельности;

- принимают участие в совместной с другими структурными подразделениями Администрации подготовке переговоров, официальных встреч, рабочих поездок, бесед, визитов Президента России, а также встреч с представителями политических партий, граждан, общественных объединений и т. д.;

- осуществляют подготовку и выполняют поручения главы государства, включая личные и конфиденциальные, имеющие доверительный характер.

Количество помощников и круг их полномочий определяет сам Президент России.

Советниками Президента являются лица, уполномоченные Главой государства оказывать ему постоянное содействие в определении и осуществлении государственной политики в соответствующих областях деятельности.

Советники президента осуществляют следующие функции:

- занимаются разработкой предложений и рекомендаций по актуальным вопросам государственной политики и направляют их Президенту на рассмотрение;

- обеспечивают систематическое информирование и консультирование Президента по вопросам, относящимся к его компетенции, отвечают за информационно-аналитическое обеспечение его работы;

- контролируют по поручению Главы государства ход исполнения отдельных распоряжений и указов в рамках его компетенции;

- принимают активное участие в подготовке президентского ежегодного послания парламенту;

- участвуют в подготовке материалов, связанных с заявлениями и выступлениями Президента;

- осуществляют иные функции, необходимые для разработки и обоснования советов и рекомендаций Президенту.

Согласно Положению, об АП, референты Президента готовят тезисы обращений и выступлений Президента, записки и аналитические справки, проводят работу информационно-консультационного характера, выполняют отдельные поручения Главы державы.

Круг деятельности и численность референтов определяет Президент.

§ 7. Государственный Совет при Президенте Российской Федерации: структура, порядок формирования, полномочия

Государственный совет российской Федерации выступал в 1991 году как совещательный орган, который принимал участие в формировании в стране структур центральной власти. В состав первого Государственного совета входили около 15–20 членов. Эта структура была упразднена в ноябре 1991 года. Это орган фактически прожил 4 месяца, не оставив заметного следа в становлении органов власти. В дальнейшем попытки разработать проекты формирования Государственного совета предпринимались в 1995 и 1996–1997 годах (Шахрай и Чубайс соответственно). Однако второе дыхание эта идея получила в 2000-м году, когда страну возглавил Владимир Путин, который и внес законопроект о новом порядке формирования Госсвета РФ.

Это законопроект рассматривала Государственная Дума, депутаты которой в ходе обсуждения обратились к президенту с предложением о создании Государственного совета РФ, в функции которого входили бы решения региональных проблем. Указанный законопроект был принят 26 июля 2000 года, а на следующий день Президент своим распоряжением одобрил просьбу о создании Государственного совета.

Датой официального образования Государственного совета РФ является 1 сентября 2000 года. Это орган был создан во исполнение указа Президента России. Было также утверждено Положение о Госсвете. Это документ определяет Государственный совет как совещательный орган, в задачу которого входит обеспечивать деятельность главы государства в вопросах, касающихся взаимодействия органов государственной власти [109]. Этот орган в своей деятельности руководствуется указами и распоряжениями Президента страны.

22 ноября 2000 года состоялось первое заседание совета, на котором рассматривался вопрос стратегии развития России до 2010 года. На открытии заседания Глава государства подчеркнул, что Госсвет должен превратиться в политическую структуру, имеющую стратегическое назначение, чем будет отличаться от других государственных органов.

Государственный совет призван решать следующие задачи: первоочередной задачей является содействие работе Президента, направленной на координацию всех ветвей власти. Деятельность Госсвета должна быть направлена на регулирование согласованности работы государственных органов.

Деятельность совещательно-консультативного характера является следующей важной задачей. Она включает в себя обсуждение ключевых

проблем, касающихся вопросов взаимодействия между высшими органами федеральной власти и субъектами Федерации, а также вопросов укрепления федерализма и государственного устройства в целом. Эта деятельность также предполагает внесение Президенту страны важных предложений в рамках обсуждаемых проблем.

Еще одной задачей Государственного совета является активное участие в деятельности, направленной на обеспечение законности, что предполагает обсуждение вопросов, касающихся исполнения (соблюдения) Основного закона, указов и распоряжений Президента РФ, решений и постановлений Правительства органами территориального самоуправления, региональными и федеральными органами государственной власти.

Среди задач, которые призван решать Госсовет, отметим оказание содействия Главе государства при обращении его к согласительным процедурам при разрешении им разногласий и конфликтных ситуаций между различными институтами власти.

На пятом месте находится деятельность законосовещательного характера. Государственный совет в ее рамках по предложению Президента страны рассматривает указы и законопроекты федерального значения, например, такие как бюджет, данные об его исполнении и т. д. Следует при этом напомнить об отсутствии у Госсовета права на законотворческую инициативу. В данном контексте можно согласиться с точкой зрения Г. Селезнева, который считает, что деятельность Государственного совета не должна дублировать работу Федерального Собрания, выполняя функцию некой третьей палаты парламента.

Порядок формирования Государственного совета. Состав Госсовета включает в себя Председателя и членов, которые принимают участие в работе структуры на общественных началах. Роль председателя отводится Президенту. Членами Государственного совета являются высшие должностные лица исполнительных органов власти субъектов Федерации. По решению Президента страны, в состав Государственного совета могут быть включены лица, которые подряд в течение более двух сроков замещали руководителей высших органов исполнительной власти.

На Президиум, состоящий из семи членов Госсовета, возложено решение оперативных вопросов. Персональный состав Президиума, ротация которого происходит дважды в год, определяется Президентом страны. Должность секретаря Госсовета занимает человек, не являющийся его членом. Эти обязанности на общественных началах выполняет заместитель Руководителя АП.

Организация деятельности Государственного совета. Президиум осуществляет обсуждение планов работы органа, готовит повестку дня к очередному заседанию, анализирует решения и деятельность Госсовета. Президиум собирается на свои заседания по мере необходимости, однако, как правило, не реже одного раза в месяц.

Председатель Госсовета устанавливает место и время очередных заседаний Президиума и Государственного Совета. Он также дает различные поручения секретарю и членам совета. По предложениям Президиума председатель составляет план работы и повестку дня заседания Госсовета. Председатель также возглавляет совещания органа.

Секретарь Государственного совета выполняет следующие обязанности: обеспечивает подготовку планов работы совета, собирает материалы к очередным заседаниям, готовит проекты решений и составляет схемы повестки дня, информирует членов совета о месте и времени очередного совещания, подготовленных к рассмотрению вопросов, обеспечивает их набором необходимых документов, а также: подписывает протоколы заседаний, исполняет поручения Председателя, отвечает за обеспечение деятельности Госсовета.

Члены Государственного совета могут вносить в Президиум предложения о плане работы, порядку обсуждения вопросов и повестке дня, принимать участие в подготовке проектов решений и материалов к заседаниям. Помимо этого, члены совета вправе передавать свои полномочия другим лицам, имеющим соответствующую компетенцию.

Государственный совет и его президиум могут формировать постоянные или временные рабочие группы, которые могут вести деятельность по подготовке вопросов, планируемых рассматриваться на заседаниях, привлекать ученых и специалистов для отдельных видов работ, в том числе на договорной основе. Функционирование Госсовета обеспечивается соответствующими подразделениями Управления делами Президента.

Заседания совета проводятся на регулярной основе, не реже одного раза в течение трех месяцев [125]. Председатель также вправе созвать внеочередное заседание. Если на заседании Госсовета присутствует более половины членов от полного состава органа, то такое заседание считается правомочным. Как правило, Государственный совет проводит свои заседания в Кремле. Те или иные решения по рассматриваемым вопросам принимаются на основе обсуждения.

Председательствующий может принять решение о голосовании по лю-

бому из пунктов повестки дня. Им может быть также установлен порядок принятия решений консенсусом по наиболее важным для государства вопросам.

Результаты обсуждения оформляются соответствующими документами – протоколами, которые подписывает Секретарь совета. При необходимости итоги обсуждений могут быть оформлены в форме указов, распоряжений или поручений Президента.

Если вопросы, по которым принималось решение, касались законодательства – необходимости принять федеральный конституционный закон, нормативный акт или внести в них дополнения, изменения или внести поправки в рассматриваемые парламентом законопроекты, то соответственно оформленные предложения передаются в нижнюю палату Федерального Собрания. Эта процедура оформляется как законотворческая инициатива Президента РФ.

§ 8. Правовой статус полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах

Целью создания института полномочных представителей является обеспечение осуществления Главой государства в федеральных округах своих конституционных обязанностей, деятельность, направленная на повышение эффективности работы государственных органов власти и улучшение контроля за выполнением принятых ими решений.

Соответствующее Положение было утверждено 09.07.1997 г. специальным Указом Президента РФ. Согласно документу, полномочным представителем Президента России в регионе является должностное лицо, которое представляет интересы Главы государства на части российской территории, которая может включать в себе один и более субъектов Федерации [105]. Это должностное лицо действует по поручению Президента для обеспечения осуществления им своих президентских полномочий. Являясь федеральным государственным служащим, полномочный представитель входит в состав АП. Назначение и освобождение полномочного представителя от должности осуществляет Президент по представлению главы президентской Администрации. Срок деятельности полномочного представителя ограничен сроком выполнения своих обязанностей Президентом России.

В литературе конца 90-х годов отмечали повышение роли института полномочного представителя в регионах, поскольку он теперь получал роль функции координатора, а на практике фактического руководителя в субъекте всеми структурами, включительно с силовыми.

В Указе Главы государства от 09.07.1997 года определен статус полномочного представителя и раскрыты его фактические возможности в рамках системы государственного управления.

Перед полномочным представителем Президента России в регионе стоят следующие задачи:

- информирование Главы государства об экономическом и политическом положении в регионе;
- оказание содействия Президенту в осуществлении им своих президентских функций;
- осуществление взаимодействия с центральными органами власти и их региональными подразделениями, органами власти субъектов Федерации, а также органами местного самоуправления соответствующего региона, с целью обеспечить осуществление ключевых направлений внешней и внутренней государственной политики, распоряжений и указов Президента России;
- выполнение поручений Главы государства;
- осуществление взаимодействия с действующими в регионе политическими партиями, религиозными и общественными организациями.

С целью решения выполнения задач, возложенных на полномочного представителя Президента, он выполняет такие функции:

- способствует взаимодействию между центральными и региональными исполнительными органами власти, органами местного самоуправления, общественными и религиозными объединениями, политическими партиями и другими структурами на территории региона;
- координирует в соответствующем округе деятельность структур федеральных органов власти;
- контролирует исполнение распоряжений и указов Президента, федеральных законов, распоряжений и постановлений Правительства, реализацию федеральных программ в округе;
- участвует в работе органов местного самоуправления и органов региональных органов власти в границах федерального округа;
- по поручению Главы государства занимается проведением согласительных процедур с целью разрешения конфликтных ситуаций и разногласий между центральными органами власти и органами власти субъектов Федерации, которые относятся к соответствующему федеральному округу;
- предлагает Президенту приостанавливать действие тех нормативных актов исполнительной власти региона, которые противоречат Основному

закону, федеральному законодательству, международным обязательствам России, нарушают свободы и права граждан и пр.

Согласно Постановления правительства от 12.08.2000 года, на заседания Правительства могут приглашаться полномочные представители президента, которые имеют при этом право совещательного голоса [132]. Это же касается правительственных советов и комиссий, а также совещаний, проводимых Председателем Правительства или его заместителями по проблемам, которые касаются интересов соответствующих территорий.

Деятельность полномочных представителей обеспечивается аппаратом полномочного представителя, который представляет собой самостоятельную структурную единицу Администрации Президента. В АП имеются также другие подразделения, которые оказывают влияние на функционирование исполнительных органов власти. Так, функция Главного контрольного управления заключается в проверке исполнения исполнительными органами власти распоряжений и указов Президента, соответствия их действий федеральному законодательству.

Для решения поставленных перед ним задач полномочный представитель наделен рядом прав: контролировать исполнение президентских распоряжений и указов в соответствующем регионе; направлять обращения, жалобы и письма граждан, проживающих в регионе, на рассмотрение органов местного самоуправления, государственных органов, должностных лиц, учреждений и организаций; при необходимости создавать консультативные и совещательные органы.

Полномочный представитель в своей деятельности руководствуется нормами федерального законодательства и Конституцией России, распоряжениями и указами Главы государства, а также Руководителя АП. У полномочного представителя есть заместители, работой которых руководит и обязанности которых определяет. Эти лица являются государственными федеральными служащими и относятся к штату Администрации Президента.

Заместителей представителя назначает на должность и освобождает от нее Руководитель Администрации Президента.

Руководитель АП осуществляет оперативное руководство работой полномочного представителя. Он устанавливает порядок, согласно которому полномочный представитель и его аппарат взаимодействует с другими структурными подразделениями АП. Аппарат полномочного представителя президента, который представляет собой самостоятельное подразделение Администрации, непосредственно обеспечивает деятельность пред-

ставителя. Структурной частью аппарата представителя является окружная инспекция Главного контрольного управления.

Главной задачей Положения о полномочных представителях Президента является укрепление в стране государственной власти, обеспечение эффективной законной работы административной вертикали. Между тем, анализ документа не позволяет констатировать наличие у полномочных представителей достаточных инструментов для усиления эффективности исполнительной власти. Для решения задач, которые возложены на административную реформу, прав, которыми наделены полномочные представители Главой государства, явно недостаточно.

Вместе с тем, усилия, которые прилагает Президент России для обеспечения конституционной безопасности и для установления ответственности руководителей регионов при нарушении ими федерального и регионального законодательства, нормативно-правовых актов Правительства и Президента, можно считать необходимыми и своевременными. Согласно некоторым исследованиям, около 30% законодательства субъектов Федерации не отвечает нормам Основного закона и федерального законодательства. Такая же ситуация и с принимаемыми в регионах административными актами.

Таким образом, на полномочных представителей Президента России в регионах возложена функция представлять Главу государства в соответствующем федеральном округе. Они являются государственными федеральными служащими, входящими в состав президентской Администрации, которые обеспечивают в границах федерального округа реализацию конституционных полномочий Президента. Назначение на должность полномочного представителя и освобождение от него осуществляется Главой государства по представлению Руководителя АП. Полномочный представитель непосредственно подотчетен Президенту России.

§ 9. Сравнительный анализ полномочий и прав глав государств (президентов) в различных странах мира

В современных государствах основу конституционно-правового института главы государства обычно составляют нормы, которыми определяется его роль и место в структуре государственного механизма, а также особенности взаимоотношений с другими государственными органами; закрепляется круг его полномочий; устанавливается порядок прекращения полномочий и замещения поста руководителя, а также ответственность за

нарушение Основного закона и государственную измену. Включенные в тест конституции, эти нормы конкретизируются, как правило, актами текущего законодательства.

Главы многих современных государств либо возглавляют исполнительную власть, либо являются ее элементом. Например, в Конституции США прямо указано, что президент осуществляет исполнительную власть (раздел 1 статьи II). В Конституции Греции от 1975 года субъектами исполнительной власти провозглашаются правительство и президент (п. 2 ст. 26). Из приведенных примеров можно отметить, что глава государства является также элементом исполнительной власти.

Между тем, в некоторых странах, таких как Италия, Германия, «глава государства» не является частью какой-либо из ветвей власти, а например, в Японии выполняет символическую функцию, во Франции выступает арбитром относительно других ветвей власти, а в Саудовской Аравии или Омане – в роли единоличных властителей.

Полномочия и статус президента обусловлены видом республиканского устройства государства. Республики в современном мире делятся на две больших группы – президентские и парламентские. Главным критерием здесь выступает объем полномочий, которыми наделен глава государства, а также конституционно-правовой статус и порядок формирования правительства.

В парламентских республиках (Австрия, Турция, Чехия, Индия, Греция, ФРГ, Канада и др.) статус президента во многом имеет черты статуса монарха в парламентских монархиях. Как правило, полномочия главы государства осуществляются по инициативе и с согласия правительства [283]. Между тем, в этом случае нельзя назвать президента номинальным руководителем страны. Есть множество примеров, когда и в парламентских республиках в некоторых ситуациях президент может в интересах нации противопоставить себя правительству.

Значительная роль президенту как главе государства отводится в президентских республиках, таких как США, Египет, Аргентина, Мексика, Коста-Рика или Колумбия. Для президентских республик характерны такие признаки, как концентрация в руках президента полномочий правительства и главы государства, отсутствие института ответственности правительства перед парламентом, механизм внепарламентского избрания президента, институт ответственности правительства перед главой государства, концентрация у президента значительной политической, социально-экономической и военной власти. Парламент при этом не вправе объявлять правительству

вотум недоверия.

США являются классической президентской республикой. При жестком разделении властей эффективность реализации президентом некоторых своих полномочий в значительной степени зависит от его способности заручиться поддержкой своим начинаниям со стороны Конгресса. Монолитность исполнительной власти, характерная для президентских республик, представляет собой эффективный инструмент для оперативного реагирования на кризисные ситуации, прежде всего краткосрочные. Однако и американская система власти не лишена недостатков, важнейшим из которых является частое отсутствие возможности прийти к согласию между исполнительной и законодательной властью, что обусловлено отсутствием действенного механизма, позволяющего разрешить противоречия между этими ветвями власти.

Отметим, что в таких странах, как Франция, Казахстан, Россия, Ливан, Польша и др. сложилась так называемая полупрезидентская республика, которая характеризуется сильной властью президента и несколько меньшей степенью разделения властей по сравнению с чисто президентскими республиками. Здесь глава государства не является исключительным носителем исполнительной власти, а может делить ее с премьер-министром, выполняющим функцию главы правительства.

Президент в рамках осуществления функции исполнительной власти самостоятельно или на основе представления лидера партии (блока), представляющей парламентское большинство, назначает или принимает отставку премьер-министра и министров своей властью либо по представлению главы правительства, осуществляет назначение других должностных лиц высшего эшелона власти. В таких странах, как США, президент возглавляет правительство или созывает его и председательствует на заседаниях. Он выполняет функцию главнокомандующего вооруженными силами, возглавляет совет национальной безопасности, осуществляет назначение высшего военного руководства. Президент вправе объявлять военное, чрезвычайное или осадное положение, что далее должно быть утверждено парламентом, осуществлять федеральное вмешательство и вводить президентское правление. В компетенцию президента также входит награждение знаками отличия и присвоение почетных званий, решение вопросов гражданства, помилования, а также предоставление убежища.

В законотворческой сфере деятельности президент, как правило, владеет правом законодательной инициативы, ставит под принятыми законами

свою подпись и направляет их на официальное опубликование. Президент может отказаться от подписи законов, принятых парламентом (право вето), а также обращаться в конституционный суд (орган конституционного контроля) за заключением о конституционности законодательных актов и других нормативно-правовых документов.

Что касается парламента, то, как правило, президентом назначается дата парламентских выборов, он обладает правом созывать парламент на сессии и досрочно распускать его как в целом, так и нижнюю палату, обращаться к парламенту с президентским посланием по важнейшим вопросам государственной жизни.

Президент полномочен издавать нормативные акты (указы, декреты и т. д.), носящие в основном характер подзаконных, которые действуют до момента принятия парламентом соответствующего законодательного акта, хотя в таких называемых «суперпрезидентских» республиках такие документы могут иметь вес законов и даже выше. В республиках с парламентской моделью президентские акты должны быть подписаны премьер-министром или профильным министром.

Относительно судебной власти президент полномочен предлагать или назначать судей в высшие судебные инстанции, помиловать или смягчать наказания, и нередко, при согласии парламента, объявлять амнистию. Такими же правами он наделен относительно прокуроров.

Рассматривая президентские полномочия в таких странах, как США и Франция, можно отметить как сходства, так и различия в объемах обязанностей и прав. Так, можно заметить, что обязанности французского президента во многом схожи с его американским коллегой (верховный главнокомандующий, отвечает за оборону страны, является официальным представителем страны на международной арене, обладает правом помиловать, обращаться к парламенту с посланиями). Однако по сравнению с американским президентом, президент Франции обладает более широкими полномочиями. Он назначает премьер-министра и может распустить Национальное собрание, что позволяет ему действовать независимо от каких-либо ветвей власти и быть по сравнению с американским президентом более самостоятельным.

ТЕМА 9. ФЕДЕРАЛЬНОЕ СОБРАНИЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

§ 1. Конституционно-правовой статус Федерального собрания

В ст. 94 Конституции РФ сказано, что Федеральное Собрание является представительным законодательным органом. Являясь элементом системы органов государственной власти, Федеральное Собрание представляет весь многонациональный народ Российской Федерации, выполняя законотворческие функции.

Структуру Федерального Собрания составляют две палаты: Совет Федерации (верхняя палата) и Государственная Дума (нижняя палата). Обе палаты комплектуются по-разному. Так, нижняя палата (Государственная Дума) состоит из 450 депутатов. Верхняя же палата (Совет Федерации) формируется по другому принципу. Он состоит из представителей всех российских регионов, причем каждый субъект представлен двумя лицами, представляющими исполнительную и законодательную власть субъекта Федерации. Таким образом, 170 членов верхней палаты представляют все 85 субъектов Российской Федерации. При этом, важно заметить, что равное представительство регионов в верхней палате российского парламента свидетельствует об их равноправном статусе. Государственная Дума избирается на 5 лет и этот срок установлен Конституцией РФ. Для Совета Федерации срок не установлен. Выборы депутатов в обе палаты осуществляются в соответствии с законодательством РФ.

Федеральное Собрание полномочно осуществлять следующие функции:

- представительную;
- законодательную;
- контрольную.

Компетенцией Федерального Собрания является совокупность полномочий, при помощи которых реализуются основные функции парламента. Полномочия Федерального Собрания состоят из трех групп:

- а) полномочия, которые осуществляются одной палатой;
- б) полномочия, которые осуществляются двумя палатами;
- в) полномочия, осуществляемые в равной степени и независимо друг от друга обеими палатами Федерального Собрания.

К ведению Совета Федерации относится решение следующих вопросов:

- утверждение изменения границ субъектов РФ;

- утверждение указов Президента РФ о введении военного или чрезвычайного положения;
- назначение выборов Президента РФ и отрешение его от должности;
- назначение на должность судей Конституционного и Верховного судов;
- назначение и освобождение от должности Генерального прокурора и его заместителя, заместителя председателя счетной палаты и половины членов её состава;
- возможность использования Вооруженных Сил Российской Федерации за пределами ее территории.

Государственная Дума уполномочена решать следующие вопросы:

- дача согласия главе государства на назначение председателя Правительства РФ;
- выражение доверия к Правительству РФ;
- заслушивание ежегодных отчетов Правительства РФ по вопросам его деятельности и поставленным нижней палатой Парламента РФ;
- назначение и освобождение от должности уполномоченного по правам человека, председателя Центрального Банка, председателя счетной палаты и половины членов ее состава;
- участие в процедуре выдвижения обвинения в отношении Президента РФ;
- объявление амнистии.

К полномочиям, реализуемых совместно палатами Парламента РФ, можно отнести: участие в процедурах, связанных с формированием Счетной палаты РФ, отрешением Президента РФ от занимаемой должности и проведением парламентских расследований.

Федеральное Собрание формируется и осуществляет свою деятельность на основании следующих принципов:

- народного представительства;
- федерализма;
- периодического обновления состава палат парламента;
- политического многообразия и многопартийности.

Федеральное Собрание является органом власти, который действует постоянно. Начало и окончание сессий, а также сроки каникул указаны в регламентах обеих палат. Верхняя и нижняя палата проводят свои заседания отдельно друг от друга. Совместно парламентарии заседают лишь в особых случаях. Примером такого случая может служить заслушивание послания

Президента РФ, Конституционного суда РФ, выступлений глав иностранных государств (ч. 3. ст. 100 Конституции РФ). Такая организация деятельности палат Федерального Собрания нужна для исключения необдуманных, поспешных решений депутатов, а также влияния их эмоций на принимаемые решения. Конституция РФ наделила обе палаты совершенно разной компетенцией, обеспечивая тем самым систему «сдержек и противовесов» парламентской деятельности. В этой системе Совет Федерации выступает так называемым тормозом по отношению к Государственной Думе, предотвращая возможность властвования на выборах в Государственную Думу.

Итак, можно сказать, что парламенту отведена роль высшего законодательного (представительного) органа гос. власти и своеобразной уравновешивающей силы конкурирующих политических сил. Он выступает защитником интересов сил, имеющих наименьшие возможности по воздействию на политическую жизнь страны.

Российский парламент по отношению к Президенту России и Правительству наделен контрольными полномочиями. Эти полномочия могут быть реализованы в таких формах, как импичмент Президента, осуществляемый согласно установленной процедуре, а также возможность объявлять Правительству «вотум недоверия» и контролировать исполнение им бюджета.

Процесс отрешения от должности главы государства может быть начат только в результате обвинения в тяжких преступлениях, прежде всего, в государственной измене. Механизм данного процесса следующий. Обвинение может быть выдвинуто только Государственной Думой. Помимо этого, его должен подтвердить Верховный Суд РФ в специальном заключении о наличии признаков преступления, обнаруженных в действиях главы государства. Конституционный же Суд дает заключение о том, что выдвижение обвинения осуществлено без нарушений установленных норм. Таким образом, нижняя палата парламента выдвигает обвинение, а верхняя палата, в свою очередь, принимает решение, которым Президент России отрешается от должности. Это процедура может быть осуществлена по инициативе не менее, чем 1/3 депутатов ГД, а для принятия решения необходимы голоса не менее 2/3 голосов от общего числа в каждой из палат и положительное заключение комиссии, специально созданной нижней палатой. Совет Федерации обязан в трехмесячный срок после выдвижения нижней палатой обвинения по отношению к Президенту принять соответствующее решение об импичменте главы государства. В случае непринятия в установленный

срок этого решения обвинения против Президента считаются отклоненными. Принятие же такого решения влечет за собой назначение досрочных выборов Президента.

По вопросам бюджетного контроля российский парламент наделен полномочием осуществлять рассмотрение федерального бюджета после представления его Правительством, а также заслушивать отчеты о его исполнении. В случае принципиальных расхождений по важнейшим вопросам между Парламентом и Правительством, делающих невозможным их дальнейшее конструктивное взаимодействие, Государственная Дума выражает последнему «вотум недоверия». Для принятия этого решения необходимо наличие более половины голосов от списочного состава нижней палаты, а именно – 226 и более. Результатом такого решения может быть либо отставка Правительства, если Президент поддержит позицию парламента, либо роспуск Государственной Думы и назначение досрочных парламентских выборов. Для осуществления второго сценария необходимо, чтобы ГД повторно выразила недоверие Правительству в течение трех месяцев после первого вотума недоверия, после чего, если позиции Президента и парламента будут неизменно противоположными, Глава государства принимает решение о роспуске Государственной Думы.

§ 2. Законодательство Российской Федерации о парламентаризме

С дефиницией «парламентаризм» можно нередко усмотреть также в решениях Конституционного Суда РФ, в которых акцентируется внимание на ее отдельные составляющие. Например, Постановление КС РФ № 7 от 05.04.2013 г. содержит указание на демократические устои и «традиции парламентаризма», среди которых типичной является депутатская деятельность на профессиональной основе [219]. Принцип профессионализма парламентариев также является темой Постановления Конституционного Суда № 34-П от 27.12.2012 г., где среди прочего КС РФ рассматривал вопрос о цензовых требованиях, предъявляемых к парламентариям, в частности в контексте ограничений, которые устанавливаются на занятие других видов оплачиваемой деятельности [218].

Ограничиваясь даже кратким обзором нормативно-правовых актов, которые регламентируют вопросы парламентаризма и парламентского права, нельзя не отметить, что корректировка законодательства по ряду основных направлений осуществлялась на различных стадиях государственно-право-

вого строительства.

Остановимся на нескольких достаточно показательных примерах, которые свидетельствуют о нестабильном характере законодательства в рассматриваемой сфере, динамичности его реформирования.

Так, Федеральный закон «О выборах депутатов Государственной Думы» № 20-ФЗ [76], принятый в феврале 2014 года, существенно подвергся корректировке законодателями, которая была связана с уточнением положений о финансировании партий, принимающих участие в избирательном процессе.

В принятый 12.06.2002 года Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» № 67-ФЗ [56], который сменил Федеральный закон с таким же названием, было внесено около 70 изменений.

На основе анализа конституционного судопроизводства в рассматриваемой сфере можно констатировать, что в роли заявителей могут выступать абсолютно разные субъекты. Это могут быть как органы власти, например, законодательной ветви на федеральном и региональном уровнях, так и отдельные граждане, обращающиеся с конституционными жалобами.

Кроме этого, нередки и коллективные обращения, которые объединяются усилия представителей властных структур и граждан с целью защиты свобод и прав человека, а также защиты конституционной законности.

На основе анализа запросов и жалоб, а также решений КС РФ, вынесенных по ним, можно с известной долей условности назвать следующие аспекты парламентаризма, которые стали предметом рассмотрения Конституционного Суда.

В первую очередь, нельзя не признать, что в работе КС РФ достаточно распространена деятельность по оценке тех конституционных положений, которые регламентируют вопросы, касающиеся избирательного процесса и избирательного права в целом.

Как показывает практика, конституционное правосудие охватывает практически все этапы процесса выборов:

– этап выдвижения и регистрации кандидатов – так, оценка конституционности давалась Федеральному закону «Об основных гарантиях...» (п. 32 ст. 38); Федеральному закону «О политических партиях» (пп. «к» п. 2 ст. 21) [53], а также Закону Краснодарского края о выборах в Законодательное Собрание края (ч. 3 ст. 30) [182], в которых избирательные объединения наделялись правом исключать кандидатов из списка кандидатов, выд-

винутого в ходе проведения выборов депутатов. Реализовать такое право можно лишь при наличии мотивированного решения объединения, а это право, по мнению КС РФ, при этом не носит характер произвольного или дискриминационного;

- процесс предвыборной агитации – КС РФ признал, в частности, неконституционность нормы избирательного законодательства, которая запрещала предвыборную агитацию против всех, проводимую гражданами за свой счет (Постановление КС № 10-П от 14.11.2005 г.) [216];

- этап голосования и подведения итогов, включительно с порядком распределения мандатов по итогам выборов – это вопрос становился предметом экспертизы на конституционность как на федеральном (Постановление КС № 33-П от 16.12.2014 г.) [222], так и на региональном (Постановление КС № 28-П от 19.12.2013 г. [220]) уровнях. Так, в 2014 году конституционному судопроизводству были подвергнуты ряд положений Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы...» (ч. 3, 4 ст. 89), а также Федерального закона «Об основных гарантиях...» (п. 17, 18 ст. 71).

В своем Постановлении № 33-П от 16.12.2014 г. Конституционный Суд признал названные законодательные нормы неконституционными, поскольку в них не содержатся исключения лица, получившего депутатский мандат, из федерального кандидатского списка в депутаты нижней палаты парламента, который допущен к распределению мандатов, позволяя при этом вакантный мандат передавать лицу, ранее получившему его, однако в дальнейшем прекратившему по собственной воле выполнение депутатских полномочий [222].

Конституционный Суд отметил, что такое законодательное регулирование не дает возможности такому зарегистрированному кандидату в порядке очередности реализовать право на замещение мандата депутата. КС РФ также акцентировал внимание законодателей на необходимость внести соответствующие корректировки в порядок распределения мандатов, ставших вакантными в результате досрочного прекращения депутатами своих полномочий. Между тем, необходимые законотворческие шаги в данном направлении на сегодняшний день еще не предприняты.

В поле зрения Конституционного Суда также находились вопросы регламентации порядка оспаривания результатов выборов и итогов голосования.

Во-вторых, самостоятельную категорию составляют правовые позиции Конституционного Суда, касающиеся ряда полномочий палат парла-

мента, включая контрольные полномочия.

В-третьих, в поле зрения КС РФ оказался и статус парламентариев, в том числе – гарантии депутатской деятельности, включая случаи досрочного завершения парламентариями своих полномочий (Определение КС № 1872-О от 18.09.2014 г.) [226]. Показательным примером может послужить позиция КС РФ относительно конституционности норм ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (ч. 4, 5 ст. 4), которые изложены в Постановлении № 34-П от 27.12.2012 г. [218]. В этих положениях закреплён принцип, согласно которому депутатская деятельность не может совмещаться с государственной службой и иной оплачиваемой деятельностью. Исключения составляют научная, преподавательская и иные виды творческой деятельности. Ограничение подобного рода, как отметил справедливо Конституционный Суд РФ имеет своей целью недопущение конфликта интересов с одновременной гарантией независимости парламентария.

Любопытно, что в конституционной практике бывали ситуации, когда нормы конституционного права, касающиеся вопросов парламентского права, получали оценку Конституционного Суда в их взаимосвязи с другими отраслями права, включая уголовно-процессуальное законодательство.

§ 3. Законодательная инициатива в Федеральном собрании Российской Федерации: понятие и порядок осуществления

Одним из важнейших элементов законотворческого процесса является законодательная инициатива в нижней палате Федерального Собрания РФ – Государственной Думе. Изучение этого этапа законотворчества позволит сформировать целостное представление о правотворчестве в современном Российском государстве. Содержание и реализация такой инициативы отражает не только особенности законотворческой процедуры, но также политические, экономические и социальные аспекты общественной жизни, которые обуславливают необходимость в создании новых нормативно-правовых актов, дополнений, изменений или отмены существующих.

Несомненно, что законодатель в Российской Федерации, являющейся социальным, правовым государством, должен создавать такие правовые нормы, которые бы отвечали потребностям общества, что является важным условием эффективного правового регулирования. В связи с этим особенно важна роль начальных этапов правотворческого процесса, включая этап законотворческого инициирования.

Основной закон Российской Федерации отражает главные этапы законотворческой деятельности, включая ее первую стадию – законодательную инициативу. Современная Конституция содержит значительные изменения правового регулирования этого процесса.

Например, в число субъектов, имеющих право на законодательную инициативу в Государственной Думе, не вошли комиссии парламента, партии и общественные объединения, граждане и Генеральная прокуратура РФ. Причины, целесообразность и обоснованность таких изменений обусловлена особенностями парламента России.

Законодательной инициативой является субъектное право, таким образом, рассматривать необходимо правоотношение, которое возникает при реализации этого права (права инициативы). Предметом исследования в данном контексте являются правомочия субъекта инициативы, присущие ему на разных этапах законотворческой деятельности, обязанности парламента, совокупность факторов, которые воздействуют на субъектов, обладающих правом законодательной инициативы в ходе принятия и оформления решений об осуществлении этого правомочия.

Особенности реализации субъектами законодательной инициативы своего правомочия инициировать правотворческий процесс обусловлены широтой их круга. Предмет исследования: закономерности развития мирового и отечественного опыта парламентаризма в части определения круга субъектов законодательной инициативы; необходимость и возможность ограничения круга субъектов инициативы требованием их группирования; ключевые тенденции в использовании законодательной инициативы; ограничения во времени и предмете использования данного правомочия.

Право законодательной инициативы является субъектным правом, институтом конституционного права и одним из этапов законодательного процесса.

Подобная методика анализа этого понятия позволяет прийти к выводу об обязанностях сторон правоотношения, которое возникает в тот момент, когда субъект законодательной инициативы реализует свои ключевые полномочия в форме внесения законопроекта в законодательный орган.

Субъекты, которые обладают правом на законодательную инициативу, являются управомоченными субъектами этого правоотношения. Их перечень закреплен в Основном законе РФ. При этом законодательный орган является обязанной стороной. Определение сущности законодательной инициативы предполагает обращение к правам управомоченной стороны,

среди которых выделим следующие:

- 1) этап внесение проекта закона;
- 2) принятие участия в его обсуждении;
- 3) внесение в проект дополнений и изменений;
- 4) участие в доработке законопроекта в комиссии или комитете;
- 5) право на отзыв своего законопроекта.

Необходимо учитывать, что особенность таких правоотношений заключается в том, что на обладателей права законодательной инициативы накладываются в связи с ее реализацией и ряд обязанностей. В число этих обязанностей, которые закреплены в Регламенте Государственной Думы (ст. 96) входит подготовка и предоставление необходимых для внесения проекта закона документов [141].

Законодательный орган, являющийся обязанной стороной правоотношения, осуществляет такие действия:

- 1) регистрирует внесенный проект;
- 2) направляет его в соответствующий комитет;
- 3) осуществляет подготовку проекта для рассмотрения в Совете Государственной Думы;
- 4) при необходимости направляет текст законопроекта субъектам Федерации, а также осуществляет другие действия, которые предшествуют рассмотрению законопроекта в первом чтении.

Законодательный орган обладает при этом и некоторыми правами, включая:

- 1) возвращать законопроект его инициатору при обстоятельствах, предусмотренных Регламентом Государственной Думы (ст. 99);
- 2) производить экспертизу проекта закона.

Реализацию права на законодательную инициативу можно таким образом рассматривать, как правоотношение, в рамках которого управомоченная и обязанная стороны (субъект законодательной инициативы и законодательный орган соответственно) имеют совокупность обязанностей и прав, цель которых заключается во внесении законопроектов.

Первым шагом законодательной инициативы как этапа правотворчества является предоставление в Государственную Думу (ее уполномоченный орган) законопроекта с пакетом необходимых сопроводительных документов, и завершающим – регистрация данным органом внесенного проекта. По окончании этих процедур проект закона считается внесенным, и первый этап законодательного процесса – заверченным. Между тем,

совокупность прав и обязанностей субъекта законодательной инициативы появляется задолго до этапа внесения законопроекта и не ограничивается первой законотворческой стадией, что позволяет прийти к выводу о том, что речь идет о субъективном праве, которое длительнее и обширнее по сравнению с первым этапом законодательного процесса.

Источками законотворческого процесса являются юридическая энергия, инициатива субъекта полномочия. Ведь не что иное, как его активные действия иницируют начало правотворческой процедуры. Следующие этапы законодательной деятельности субъектов прав законодательной инициативы включают в себя как активные действия (представление законопроекта в комиссиях и комитетах Государственной Думы), так и бездействие (неиспользование своего права на отзыв законопроекта).

Вместе с тем, большое разнообразие форм осуществления права, которыми обладает субъект инициативы, включая принятие законопроекта, не противоречит наличию правовой связи между инициатором законопроекта и самим проектом. Субъективное право законодательной инициативы распространяется на все права субъекта и на всех этапах как предварительных мероприятий, так и самого процесса законотворчества.

§ 4. Права депутата в избирательном округе

Депутатом является лицо, которое избрали в орган местного самоуправления тайным голосованием на основе прямого, всеобщего равного избирательного права, и которое уполномочено представлять в этом органе интересы своих избирателей, всех людей, населяющих муниципальное образование.

Согласно п. 1 ст. 40 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления» № 131-ФЗ [61], депутат местного представительного органа должен быть обеспечен условиями, позволяющими ему беспрепятственно осуществлять свои полномочия.

Срок депутатских полномочий законодательных органов муниципальных образований не может быть менее двух лет и более пяти, который устанавливаются уставами муниципальных образований.

Депутаты муниципальных представительных органов начинают выполнять свои полномочия со дня их избрания и прекращают в тот день, когда начинает работы выборный орган следующего созыва. Свои полномочия они осуществляют, чаще всего, на непостоянной основе. Работать на постоянной основе в представительном муниципальном органе могут

не более десяти процентов депутатов от общего их количества. А если общая численность выборного органа не превышает десять человек, но на постоянной основе может осуществлять свои полномочия лишь один человек.

Устав муниципального образования согласно федеральному законодательству и законам субъекта Федерации устанавливает гарантии осуществления депутатами представительного органа своих полномочий.

Депутаты муниципальных представительных органов не вправе в одно и то же время исполнять депутатские полномочия на муниципальном уровне и аналогичные выборные должности в иных муниципальных образованиях, кроме случаев, предусмотренных ч. 4 ст. 35 названного выше Федерального закона (№ 131-ФЗ).

Федеральными законами также устанавливаются гарантии прав депутатов муниципальных представительных органов в следующих случаях: если их привлекают к административной или уголовной ответственности, по отношению к ним осуществляют такие действия, как арест, задержание, допрос, обыск, а также совершают иные административно-процессуальные и уголовно-процессуальные действия, проводят оперативно-розыскные мероприятия как по отношению к самому депутату, так и занимаемого им служебного и (или) жилого помещения, служебных или личных транспортных средств, багажа, переписки, их документов или средств связи, которыми они пользуются.

Депутатов муниципальных представительных органов нельзя привлекать к административной или уголовной ответственности за их позицию при голосовании, высказанное мнение, другие действия, которые соответствуют их статусу, в том числе – и после завершения их полномочий. Это положения не относятся к случаям, если депутат муниципального выборного органа допускает клевету, публичные оскорбления или другие нарушения, за которые, согласно федеральным законам, предусмотрена ответственность.

Депутатам муниципальных выборных органов, работающим на постоянной основе, не разрешается быть представителем или защитником по уголовным или гражданским делам, а также по делам об административных правонарушениях.

Досрочное прекращение депутатами представительных органов муниципальных образований полномочий наступает в следующий случаях:

- 1) отставка по собственному желанию;

- 2) смерть;
- 3) решение суда о полной или ограниченной недееспособности;
- 4) решение суда об объявлении умершим или безвестно отсутствующим;
- 5) после вступления в силу обвинительного приговора;
- 6) выезд на постоянное место жительства за пределы Российской Федерации;
- 7) прекращение российского гражданства или гражданства государства, которое является участником международного договора РФ, согласно которому гражданин данного государства вправе избираться в органы местного самоуправления, а также при получения вида на жительство, другого документа, который подтверждает право гражданина России проживать на территории страны, которая не является участницей вышеупомянутого договора с Российской Федерацией, который дает право гражданину этой страны избираться в муниципальные представительные органы;
- 8) отзыв избирателями;
- 9) призыв на военную или альтернативную службу;
- 10) досрочное прекращение полномочий самого органа местного самоуправления;
- 11) другие случаи, предусмотренные законодательством.

Если у муниципального представительного органа появляются основания досрочно прекратить полномочия своего депутата, он должен принять такое решение не позднее тридцати дней с момента появления таких оснований. Если же о наличии таких оснований стало известно в межсессионный период, то этот срок составляет три месяца.

§ 5. Предварительное рассмотрение законопроектов в комитетах, комиссиях Государственной Думы Российской Федерации

Регулирование этапа предварительного слушания проекта закона осуществляется согласно нормам Регламента Государственной Думы [141].

Зарегистрированный законопроект вместе с пакетом необходимых материалов к нему направляется Председателем Государственной Думы в соответствующий комитет для так называемого «входного контроля» законопроекта, то есть его проверки на соответствие требованиям Регламента Государственной Думы (ст. 105) и Конституции РФ (ст. 104).

В случае несоответствия законопроекта данным требованиям Совет

Государственной Думы возвращает его субъекту законодательной инициативы для их выполнения, в результате чего он не считается внесенным на рассмотрение Государственной Думы. Субъекты права законодательной инициативы сохраняют при этом право после внесенных изменений вновь направить законопроект на рассмотрение парламента.

При отсутствии в сопутствующих законопроекту материалах заключения Правительства России, комитет проверяет необходимость такого документа с учетом мнения экспертов Правового управления. Результатом такой проверки зачастую становится необходимость получения правительственного заключения согласно ч. 3 ст. 104 Основного закона.

В случае, если профильный комитет признает законопроект соответствующим нормам Регламента ГД и Конституции РФ, то по его предложению Совет Государственной Думы назначает комитет, ответственный по законопроекту, а также может назначить еще один комитет соисполнителем, если регулируемые проектом вопросы имеют отношение к ведению данного комитета.

После этого решением Совета Государственной Думы законопроект включается в предварительную программу работы нижней палаты парламента и направляется вместе с соответствующими материалами во фракции, комиссии и комитеты, в Совет Федерации, Президенту РФ, в Правительство РФ, Общественную палату, а также в Верховный Суд РФ и Конституционный Суд РФ.

Совет Государственной Думы на основании предложения профильного комитета принимает решение о сроках направления в профильный комитет замечаний, предложений и отзывов, а также о сроке подготовки проекта закона к рассмотрению в первом чтении нижней палатой парламента.

Законопроекты, которые касаются предметов совместного ведения РФ и субъектов Федерации, направляются, как правило, Советом Государственной Думы в представительные (законодательные) органы субъектов и высшие органы исполнительной власти субъектов Федерации для подготовки соответствующих отзывов в Государственную думу не позднее 45 дней до рассмотрения законопроекта в государственной Думе. На основе предложений ответственного комитета Совет ГД срок предоставления в ответственный комитет этих отзывов.

Порядок подготовки проекта к рассмотрению нижней палатой, а также сроки предоставления замечаний, предложений и отзывов к нему ответственный комитет определяет самостоятельно, если иные варианты

не предусмотрены Советом Государственной Думы.

Комитет для работы над проектом закона может из числа депутатов Думы, входящими в состав комитета, создать рабочую группу. В рабочую группу могут также входить те депутаты Государственной Думы, которые не являются членами ответственного комитета, представители государственных органов власти, представители субъекта законодательной инициативы, специалисты и эксперты.

После получения текста законопроекта ответственный комитет назначает докладчика из своего состава. Докладчик осуществляет координацию работы участников рабочей группы, заинтересованных лиц и организаций, докладывает ответственному комитету о ходе и результатах работы над законопроектом.

Обсуждение проекта закона в парламентских комитетах должно быть открытым, в присутствии представителя субъекта законодательной инициативы, который внес данный проект, а ход самих заседаний может освещаться в СМИ.

По поручению ответственного комитета или Совета ГД правовое управление Аппарата ГД проводит в установленный срок правовую экспертизу проекта на его конституционность, соответствие федеральному законодательству, а также основным отраслевым нормативно-правовым актам, осуществляет проверку перечня федеральных законодательных актов, которые в связи с принятием данного законопроекта могут утратить силу, быть изменены или приостановлены, осуществляет экспертизу юридико-технического характера. Правовое управление по поручению ответственного комитета может осуществить лингвистическую экспертизу проекта закона. По результатам правовой экспертизы Правовое управление готовит заключение.

Ответственный комитет на своем заседании рассматривает замечания, предложения и отзывы депутатов нижней палаты, заключение Общественной палаты, сделанное по итогам экспертизы (при наличии таковой), а также мнения других субъектов законодательной инициативы.

До одобрения или принятия проекта закона в первом чтении субъекты права законодательной инициативы могут:

- 1) по решению ответственного комитета вносить в проект изменения с направлением его на имя Председателя ГД;
- 2) отозвать внесенный проект закона путем подачи Председателю Государственной Думы письменного заявления или основываясь на соответствующем решении коллегиального органа, если таковой является субъек-

том права законодательной инициативы.

Главная задача подготовки проекта закона к процедуре первого чтения как в ответственном комитете, так и в комитетах соисполнителях состоит в том, чтобы подготовить мотивированное заключение о необходимости одобрения (принятия) либо отклонения данного проекта, которое принимается на заседании комитета голосованием. На выводы комитета ориентируется парламент при осуществлении тех или иных действий.

Законопроект, подготовленный к первому чтению, вместе с сопутствующими материалами ответственным комитетом направляется в Совет ГД, не позднее двух недель до внесения его на рассмотрение нижней палатой.

§ 6. Законотворческий процесс.

Субъекты права законодательной инициативы

У истоков законодательного процесса стоит осуществление права на законодательную инициативу. Согласно Конституции РФ (часть 2 статьи 104) законопроект вносится в Государственную Думу, при этом правом законодательной инициативы наделены следующие субъекты: 1) Президент России; 2) Члены Совета Федерации; 3) Совет Федерации; 4) Правительство РФ; 5) депутаты Государственной Думы; 6) представительные (законодательные) органы субъектов Федерации. Перечисленные лица и органы обладают правом законодательной инициативы по неограниченному кругу сфер ведения; 7) Верховный Суд РФ, Конституционный Суд РФ по вопросам, относящимся к их ведению.

Обоснованность наделения Президента России правом на законодательную инициативу иногда подвергается сомнению. При этом приводятся следующие аргументы.

Во-первых, Конституция наделяет Президента обязанностью обеспечивать взаимодействие и согласованное функционирование всех государственных органов власти (ст. 80). Таким образом, если Президент от своего имени вносит законопроект, то тем самым оказывает некоторое давление на эти органы с целью выразить согласие с его видением проблемы, которая стала предметом законодательной инициативы.

Во-вторых, на Президента возложена обязанность подписывать и обнародовать принятые законы, что на данном этапе означает факт его оценки законопроекта. Таким образом, являясь инициатором рассмотрения законопроекта, он должен быть свободен от выполнения этой функции, а наложение вето на подобный законопроект вообще видится нелогичным.

В-третьих, при желании Президент вполне может дать поручение Правительству осуществить право законодательной инициативы, ведь по Конституции оно находится в полной зависимости от Президента. Это также позволит избежать возможных разногласий между этими институтами в тех случаях, когда их взгляды на президентский законопроект могут гипотетически не совпадать и Правительство посчитает невозможным дать положительное заключение по вопросам, касающимся финансово-экономических аспектов законопроекта.

О некоторых проблемах можно говорить также относительно Совета Федерации и его права на законодательную инициативу. Например, законопроект, внесенный Советом Федерации, по процедуре после его одобрения Государственной Думой опять поступает в верхнюю палату для ее одобрения. Здесь можно говорить о соблюдении принципа объективности. Возможен также следующий сценарий, когда законопроект Совета Федерации отклонен нижней палатой, а другой проект по аналогичному вопросу поддержан, то Совету Федерации также трудно сохранить непредвзятость и объективность по отношению к этому документу.

Еще одно соображение заключается в том, что Совет Федерации при осуществлении своего права на законодательную инициативу может вызывать таким образом недопонимание со стороны субъектов Федерации. А значит, не целесообразнее ли верхней палате остаться беспристрастным органом, объективно оценивающим законопроекты, поступающие их Государственной Думе, которые были поданы другими субъектами законодательной инициативы.

Возникает также вопрос относительно членов Совета Федерации как субъектов права на законодательную инициативу – в каком качестве они выступают при реализации этого права? От своего имени либо как представитель субъекта Федерации, который они представляют? Безусловно, члены Совета Федерации помнят о своих функциях представителей субъектов Федерации, но вместе с тем, внося в Думу законопроекты, они выступают от своего имени.

Однако, хотя органы субъекта Федерации, которые делегировали в верхнюю палату своего представителя, не вправе поручать ему осуществление каких-либо действий, узнав о наличии у члена СФ права на законодательную инициативу как у «федеральной фигуры», вполне могут напомнить ему и о его «региональных корнях» – не только выражением своего мнения по поводу той или иной инициативы своего представителя, но и иницииро-

ванием досрочного прекращения полномочия члена Совета Федерации, если недовольство им зайдет достаточно далеко.

Что касается депутатов Думы, то правом законодательно инициативы обладает каждый из них. Если за время работы палаты каждый депутат хотя бы раз воспользуется своим правом, то это будет составлять 450 законопроектов, внесенных на рассмотрение или около 110 в год, что является очень значительным показателем.

У Правительства РФ при реализации своего права законодательной инициативы может возникнуть проблемы при его согласовании с Президентом, ведь фактически оно полностью зависимо от первого лица. Выше уже отмечалось, что есть мнение о необходимости лишения Президента права на законодательную инициативу с тем, чтобы он поручал эту функцию Правительству. Этот же вопрос можно рассмотреть и с другой стороны – пусть Правительство обращается к Президенту о необходимости внесения необходимого, на их взгляд, законопроекта.

К тому же Правительство должно оформить свою инициативу постановлением об утверждении проекта закона. Президент же наделен Конституцией (ч. 3 ст. 115) правом отменять распоряжения и постановления Правительства в случае их несоответствия Основному закону, указам Президента и федеральному законодательству. А поскольку новые законы всегда предполагают новые виды реагирования, то Президент в силах найти основания, позволяющие дезавуировать правительственные постановления, а в случае продолжения разногласий отправить Правительство в отставку (ч. 2 ст. 117 Конституции).

В Государственной Думе право законодательной инициативы представлено представительным (законодательным) государственным органам власти субъектов Федерации.

§ 7. Рассмотрение и принятие законопроектов в Государственной Думе. Направление принятых законов в Совет Федерации

После того, как законопроект внесен в Государственную Думу, Совет Думы создает специальный комитет для его рассмотрения, который и направляет проект в компетентные органы с целью получить от них замечания, предложения и отзывы, а также сам готовит документ к первому чтению.

Подготовленный законопроект должен быть рассмотрен в Государст-

венной Думе на протяжении 14 дней с момента представления. Эта процедура не может содержать более трех чтений. После третьего чтения законопроект должен быть или принят или отклонен.

Суть первого чтения состоит в следующем: проходит обсуждение самой концепции закона, оценивается конституционность его основных положений, а также практическая значимость и актуальность. По итогам рассмотрения Государственной Думой проекта закона в первом чтении палата может принять одно из решений:

- отклонить законопроект;
- одобрить проект в первом чтении с продолжением работы над ним с учетом замечаний и предложений, внесенных как поправки;
- принять закон, что может случиться, если за это решение проголосует большинство депутатов Государственной Думы от их общего числа.

В течение четырех месяцев после первого чтения должно пройти второе чтение, где вместе с проектом закона должна быть представлена таблица поправок, которые получили одобрение специального комитета Думы, и которые включены в текст документа, таблица поправок, которые комитет рекомендовал отклонить, а также таблица с поправками, по которым решения не были приняты [141]. Результатом второго чтения может быть одно из следующих решений:

- принятие закона во втором чтении;
- возврат проекта закона на доработку;
- отклонение законопроекта и снятие с рассмотрения;
- возврат проекта к первому чтению;
- принятие закона во втором чтении в целом (если в наличии есть окончательный текст проекта закона и положительный результат лингвистической и правовой экспертиз).

После одобрения законопроекта во втором чтении документ направляют в ответственный комитет, где устраняются технические недостатки и осуществляется окончательная доработка.

Во время третьего чтения внесение в проект поправок не допускается. Его рассматривают уже с подготовленными поправками. Итогом третьего чтения может быть либо принятие окончательной редакции закона с последующим направлением его в Совет Федерации на одобрение, либо полное отклонение и прекращение его рассмотрения.

День официального опубликования актов Федерального Собрания и федеральных законов считается днем их принятия. Для актов Федераль-

ного Собрания, федеральных законов и международных договоров РФ установлены различные сроки официального опубликования.

1. Акты Федерального Собрания направляются на официальное опубликование председателем или заместителем соответствующей палаты и должны быть опубликованы не позднее 10 дней с момента принятия.

2. Федеральные и федеральные конституционные законы подписываются Президентом РФ и им же направляются для официального опубликования не позднее 7 дней с момента их подписания.

3. Опубликование международных договоров, которые ратифицированы Федеральным Собранием, осуществляется одновременно с законом о ратификации.

Акты Федерального Собрания и законы считаются вступившими в силу после 10 дней после официального опубликования, если в самом акте или законе не предусмотрен другой порядок их вступления в силу (например, с момента опубликования, либо по истечении большего срока или в случае наступления определенных событий). Законопроект может считаться федеральным законом только после официального опубликования и вступления в законную силу.

§ 8. Рассмотрение законов в Совете Федерации Российской Федерации

Этап законодательного процесса, который связан с обсуждением в Совете Федерации законопроекта после его принятия Государственной Думой, по итогам которого принимается решение о его одобрении или отклонении. Закон после принятия направляется в течение пяти дней в Совет Федерации. Законы, которые затрагивают или интересы Российской Федерации в целом или интересы субъектов Федерации, подлежат обязательной процедуре одобрения верхней палаты, что является традиционным для государств с федеративным устройством.

Согласно Конституции (ст. 106), Совет Федерации в обязательном порядке рассматривает федеральные законы, которые относятся: 1) к федеральному бюджету; 2) денежной эмиссии, таможенному, кредитному, валютному и финансовому регулированию; 3) федеральным налогам и сборам; 4) денонсации или ратификации международных договоров с участием Российской Федерации; 5) защите и статусу государственной границы; 6) к вопросам войны и мира; 7) федеральные конституционные законы.

Помимо этого, Конституция РФ (ч. 2 ст. 108) предусматривает обяза-

тельное рассмотрения федеральных конституционных законов обеими палатами парламента, следовательно, и Советом Федерации. Все другие законы рассматриваются по усмотрению верхней палаты. В соответствии с Регламентом Совета Федерации, ответственный комитет палаты имеет права давать рекомендации Совету Федерации одобрить принятый Государственной Думой закон либо отклонить с изложением в тексте заключения мотивов такого решения.

Председатель или заместитель председателя Совета Федерации могут, в связи с этим, принимать следующие решения: а) согласиться с рекомендацией комитета и не рассматривать на Совете Федерации принятый Думой закон; б) отклонить рекомендацию комитета и включить рассмотрение закона в повестку дня Совета Федерации. Если за закон проголосовало больше половины членов Совета Федерации от их общего количества или он не был рассмотрен верхней палатой в течение 14 дней, то он считается одобренным.

Практика свидетельствует, что иногда Совет Федерации для одобрения федеральных законов просто пропускает сроки рассмотрения, установленные Конституцией. По этому поводу Конституционный Суд специально указал, что если по истечении 14-дневного срока Совет Федерации заявит об отклонении принятого Думой закона, то такое заявление не является отклонением закона и не порождает никаких юридических последствий.

Закон, одобренный Советом Федерации, считается принятым и в течение 5 дней должен быть направлен президенту на подпись. Если верхняя палата парламента отклоняет закон, то возникает необходимость его повторного рассмотрения, которое осуществляется Государственной Думой по процедуре третьего чтения. Этот этап рассмотрения необходим для преодоления разногласий между палатами Федерального Собрания по данному закону. Для этого палаты парламента уполномочены на учреждение согласительной комиссии [241]. Правом создания согласительной комиссии наделены обе палаты Парламента РФ на паритетных началах из числа членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы. Согласительная комиссия протоколирует заседания и формирует сопоставительную таблицу, в которой фиксируются положения измененных статей принимаемого закона [269].

Далее, закон направляется на повторное рассмотрение в Государственную Думу.

В случае, если Государственная Дума при повторном рассмотрении закона не соглашается с предложениями комиссии и выражает несогласие

с Советом Федерации о необходимости отклонения закона, то на голосование он выносится в принятой ранее редакции.

Он считается в этом случае принятым при наличии не менее двух третей голосов депутатов палаты от их общего числа (ст. 105 Конституции). В течение 5 дней одобренный федеральный закон направляется Президенту для подписания и дальнейшего обнародования. В случае, если нет обязательной необходимости в рассмотрении закона верхней палатой или он не был рассмотрен в предусмотренный Конституцией 14-дневный срок, то его направляют Президенту на подпись и опубликование.

§ 9. Процедура преодоления президентского вето.

Подписание, обнародование и вступление в юридическую силу законов Российской Федерации

Согласно установленной процедуре, принятый закон направляется в течение пяти дней Президенту РФ. Глава государства должен в течение 14 дней рассмотреть документ и принять решение либо его подписать, либо отклонить. Отказ от подписи может быть оформлен как: 1) наложение на закон президентского «вето» в соответствии с ч. 3 ст. 107 Конституции; 2) возвращение закона без рассмотрения.

Целью рассмотрения Президентом закона для его подписания или возвращения (отклонения) является ознакомление с ним исполнительной власти у чет ее точки зрения в законодательном процессе. Последний аспект особенно важен, поскольку именно исполнительная власть несет ответственность за реализацию закона, таким образом, содержание принимаемых законов ей далеко небезразлична.

В конституционном праве известно два основных вида вето: отлагательное (относительное) и резолютивное (абсолютное). У Президента РФ есть право отлагательного вето, поскольку парламент его может преодолеть, проголосовав квалифицированным большинством.

Президентское отлагательное вето является сильнейшим инструментом воздействия главы государства на законодательную власть. Его суть заключается в том, что Президент России возвращает парламенту поступивший к нему на подпись закон для повторного рассмотрения. Президент должен принять решение об использовании права «вето» в течение четырнадцати дней после получения закона.

В ст. 107 Основного закона нет перечня обстоятельств, которые дают право Президенту РФ наложить на закон «вето», что дает главе государства

широкий круг мотивов: это может быть принципиальное несогласие с основными положениями глав, разделов или отдельных статей (субъективная оценка), или же наличие нарушений в процедуре принятия документа, которая закреплена в Регламентах обеих палат Федерального Собрания либо его несоответствие международным обязательствам Российской Федерации (правовая оценка).

Такой подход представляется необоснованно широким. По сути, любой принимаемый закон может содержать в своем тексте юридические неточности, погрешности или другие формальные изъяны, дающие Президенту повод для его направления в парламент на повторное рассмотрение. Вопрос состоит в том, насколько критичны эти погрешности для оценки практического применения закона, правильного толкования или конституционности. А субъективный же критерий несет в себе риск неоправданной реакции.

Как свидетельствует зарубежный опыт, президентское вето является скорее стратегическим, чем тактическим оружием, которым нельзя злоупотреблять. Гораздо больший эффект приносит сама угроза «вето», которая высказана либо самим Президентом, либо его представителями в парламенте, которая подкреплена аргументами относительно недостатков рассматриваемого законопроекта. Мы считаем, что злоупотребление Президентом своим правом на отлагательное вето не является позитивным в деле укрепления конструктивного диалога между Президентом и Федеральным Собранием и негативно сказывается на законодательном процессе.

Отклонение Президентом закона оформляется как письмо главы государства на имя председателя палаты, к котором изложены мотивы такого шага, а также соображения о дальнейшей судьбе документа. В некоторых случаях это может быть предложение доработать проект с учетом замечаний Президента, в других – отказаться от дальнейшей работы над этим законом.

При повторном рассмотрении Государственной Думой закона могут быть приняты следующие решения:

- принятие закона в президентской редакции;
 - принятие закона в первоначальной редакции;
 - согласие с Президентом в вопросе отклонения и прекращения работы над законом;
 - принятие закона с учетом президентских предложения.
- Необходимость голосования квалифицированным большинством в

обеих палатах для преодоления президентского вето делает успех этой процедуры проблематичным. Кроме этого, как показывает практика, даже успешное преодоление этого барьера депутатами Думы редко поддерживается Советом Федерации. Между тем, случаи преодоления президентского вето обеими палатами известны. Таким образом, устойчивая и сильная солидарная позиция парламента делает преодоление вето вполне реальным.

Как показывает практика, депутаты предпочитают приходить к компромиссу с главой государства, а не выбирать один из рассмотренных выше вариантов.

Преодоление разногласий, понимание актуальности внесенного закона предполагает необходимость согласительных процедур, которые сблизят позиции между палатами парламента и Президентом России. Между тем, прямых указаний на такие процедуры в Конституции нет, в отличие от закрепления положения о согласительных комиссиях между нижней и верхней палатами парламента.

С этой целью формируется специальная комиссия, деятельность которой регулируется Регламентом Государственной Думы. Термин «специальная» некоторым образом дезориентирует понимание ее места в рамках системы урегулирования разногласий между субъектами законотворческого процесса. Встречаются мнения, что специальная комиссия, создаваемая Думой, не является по своей сути согласительной, потому что в ее состав входят только депутаты нижней палаты, и эта структура призвана стать заменой ответственному комитету.

Нельзя согласиться с таким мнением, что порядок формирования (внесение Государственной Думой предложения Президенту и (или) Совету Федерации направить для работы в комиссии своих представителей) и принятие решений (с соблюдением принципа «один голос у одной стороны») свидетельствуют о том, что комиссия может работать как в двухстороннем (Дума – Президент), так и в трехстороннем (Дума – Президент – Сов. Федерации) формате.

Таким образом, в данном случае термин «специальная» использован в Регламенте ГД с целью подчеркнуть специфику задачи этой комиссии, выделяя ее на фоне постоянных или ответственных комиссий. Цель и характер ее деятельности подразумевают работу по выработке согласованного текста закона, что и стало причиной ее создания. Поэтому и сама комиссия должна рассматриваться как согласительная.

На основании вышесказанного полагаю, что вопрос правового ре-

гулирования формирования и деятельности специальных комиссий требует к себе внимания с целью совершенствования затронутых аспектов. Необходимо закрепить обязательное присутствие в составе комиссии представителя главы государства и представителя Совета Федерации, то есть изначально формировать комиссию на трехсторонней паритетной основе.

Даже при наличии у Президента РФ возражений по отношению к содержанию, своевременности и прочим аспектам федерального конституционного закона, он обязан подписать его в течение 14 дней и обнародовать его. В данном случае применять право вето бессмысленно, поскольку для его преодоления парламенту требуется более простое квалифицированное большинство, чем в случае с принятием федерального закона.

§ 10. Парламентский Контроль Федерального собрания Российской Федерации

В ст. 94 Конституции РФ указывается, что Федеральное Собрание – парламент Российской Федерации – является представительным и законодательным органом Российской Федерации. Функции Федерального Собрания представляют собой основные направления его деятельности.

Функции и полномочия Федерального собрания распределены между двумя палатами – Государственной думой (нижняя палата) и Советом Федерации (верхняя палата).

Основными функциями Федерального Собрания РФ являются:

- законодательная;
- представительная;
- контрольная.

Вместе с тем, как известно, надлежащее осуществление законодательных и представительных функций невозможно без осуществления контроля. Функция контроля за деятельностью исполнительной власти со стороны Федерального Собрания является одной из форм контроля, который осуществляется за властными структурами народом – единственным носителем и источником власти.

В Конституции РФ нет положения, прямо уполномочивающего Федеральное Собрание на осуществление парламентского контроля, за исключением ч. 5 ст. 101, закрепившей формирование Советом Федерации и Государственной Думой Счетной палаты для осуществления контроля за исполнением федерального бюджета.

Парламентский контроль как институт парламентского права пред-

ставляет собой совокупность правовых норм, регулирующих наблюдению, выявлению и предотвращению нарушений, злоупотреблений в процессе реализации органами власти, либо должностными лицами нормативных предписаний.

Парламентский контроль является неотъемлемым элементом демократического общества, когда в условиях разделения властей не остается ни одной ветви власти, которая бы находилась вне контроля со стороны народа, который и делегировал им исполнение определенных функций. И даже сам парламент, осуществляющий контроль за работой исполнительной власти от имени народа, находится под его контролем через те или иные инструменты прямой демократии.

В современном государстве парламентский контроль приобретает особое значение и играет важнейшую роль в обеспечении принципа системы «сдержек и противовесов».

Благодаря грамотному правовому регулированию институтов парламентского контроля происходит повышение эффективности и качества работы органов исполнительной власти [254]. Контроль способствует открытости политических процессов, соблюдению публичности деятельности государственного аппарата.

Однако не стоит забывать о том, что при всей своей специфике, наличии особенностей и отдельных функций, парламентский контроль является составной частью государственного контроля.

Значение парламентского контроля состоит в том, политические процессы являются публичными и открытыми для всех, накапливается информация о деятельности государственных органов, которая в дальнейшем позволит произвести ее оценку и применить соответствующие меры воздействия на данные органы.

Вся информация о парламентском контроле открыта для общества и СМИ, может распространяться посредством сети «Интернет». Информация общедоступна, за исключением случаев, когда доступ к информации ограничен федеральными законами. Не допускается вмешательство субъектов парламентского контроля в осуществление деятельности органов правосудия, органов оперативно-розыскной деятельности, органов местного самоуправления и органов расследования преступлений.

По мнению законодателя одним из важнейших в системе принципов является принцип законности. Принцип законности является общеправовым и выражается в том, что все процедуры и стадии парламентского

контроля должны выполняться в соответствии с Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами и иными нормативно-правовыми актами Российской Федерации.

Независимость и самостоятельность субъектов парламентского контроля обеспечивается их статусом полной независимости от тех органов или должностных лиц, которые являются объектом контроля. Этот принцип должен иметь обязательное законодательное закрепление.

Суть независимости органа парламентского контроля выражена в его праве самостоятельно определять:

- а) предмет своей контрольной деятельности;
- б) методы контроля;
- в) содержание и формы отчетов.

В соответствии с принципом системности парламентский контроль осуществляется на основе комплексного системного построения, позволяющего обеспечить единство экспертно-аналитических и контрольно-ревизионных аспектов контрольной функции и закреплённую на нормативном уровне периодичность его проведения и взаимодействия между субъектами контроля.

Обеспечение общедоступности результатов парламентского контроля является проявлением принципа гласности, без которого невозможно функционирование общества, построенного на демократических основах. Согласно этому принципу, результаты исполнения парламентом своих контрольных функций должны быть доступны каждому гражданину страны. Посредством данного принципа формируется общественное мнение о деятельности парламента в России.

Значение всех правовых принципов заключается в том, что они выступают основой осуществления парламентского контроля. В Российской Федерации комплексное применение принципов способствует эффективной реализации парламентского контроля в деятельности Федерального Собрания РФ.

Особое место в деятельности Федерального Собрания РФ занимает бюджетный контроль, который определяется как вид финансового контроля.

Можно выделить следующие общие черты бюджетного парламентского контроля:

1. Является составной частью бюджетного процесса, что следует из ст. 6 Бюджетного Кодекса РФ [93].
2. Направлен на проверку законности в сфере аккумулирования, рас-

пределения и использования бюджетных средств и достоверности бюджетной отчетности.

3. Не ограничен формальной оценкой правомерности (неправомерности) действий участников бюджетного процесса, но также направлен на определение их эффективности.

Согласно ст. 157 Бюджетного Кодекса РФ полномочия по бюджетному контролю распределены следующим образом: Счетная палата Российской Федерации, Федеральное казначейство вправе проводить проверки бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов – получателей межбюджетных трансфертов из федерального бюджета. Субъектами контроля являются специально созданные контролирующие органы, такие как Счетная Палата Российской Федерации, Федеральное казначейство и иные органы, для которых функция контроля не является основной.

Бюджетный контроль со стороны парламента является одним из важных аспектов его контрольных функций и согласно Федеральному Закону «О парламентском контроле» (п. 1 ст. 11) бывает предварительным, текущим и последующим [73]. В ст. 72 Регламента Совета Федерации Федерального Собрания содержатся положения по поводу форм и способов осуществления парламентского контроля в сфере бюджетных правоотношений [142].

Предварительный парламентский контроль включает в себя обсуждение перспективных направлений налоговой и бюджетной политики, рассмотрение бюджетных законопроектов, а также проектов государственных программ.

В рамках текущего контроля комитеты и комиссии парламента рассматривают вопросы, касающиеся исполнения как федерального бюджета, так и внебюджетных государственных фондов РФ.

Последующий контроль выражен в утверждении отчета об исполнении бюджетов, предполагает заслушивание докладов Министра финансов и Председателя Счетной палаты. Результатом последующего парламентского бюджетного контроля является принятие закона об исполнении бюджета.

При осуществлении текущего и последующего контроля возможно использование нескольких методов, таких как: ревизия, проверка, анализ, обследование, мониторинг. Ревизия и проверка возможны только в порядке последующего бюджетного контроля.

В сфере, связанной с расходом бюджетных средств, Счетная палата осуществляет не просто проверку наличия (отсутствия) нарушений, но и осуществляет аналитические функции.

Контрольные полномочия Счетной палаты имеют весьма широкую сферу применения. Ст. 14 Федерального Закона «О Счетной Палате» установлен открытый перечень полномочий Счетной палаты [72]. К числу ее полномочий отнесены:

- 1) осуществление экспертно-аналитической, контрольной, информационной и иной деятельности;
- 2) принятие ненормативных правовых актов (представлений и предписаний), направление информационных писем и уведомлений о применении мер принуждения, выявление составов преступлений в рамках данной деятельности и передаче материалов в правоохранительные органы;
- 3) получение необходимой информации, материалов, документов и статистики;
- 4) получение доступа к государственным информационным системам;
- 5) запрос сведений о составе ведомственных информационных систем;
- 6) осуществление взаимодействия с контрольно-счетными органами субъектов и местного самоуправления;
- 7) оказание контрольно-счетным органом субъектам и местному самоуправлению методической, информационной и иной помощи;
- 8) подготовка предложений по составу макроэкономических и других ключевых показателей (индикаторов) социально-экономического развития Российской Федерации, а также критериев и методов их оценки и др.

Контрольная деятельность Счетной палаты осуществляется в нескольких формах, представляющих собой различные виды аудита. К ним относятся:

- 1) финансовый аудит – документальная проверка финансовых операций, бюджетного учета и отчетности;
- 2) аудита эффективности – проверка эффективности использования федеральных или иных ресурсов, получаемых для достижения запланированных целей;
- 3) стратегический аудит.

Парламентский контроль может осуществляться в самых разных формах: это может быть выражение как доверия, так и недоверия Правительству, вопросы по поводу различных аспектов его деятельности, рассмотрение докладов и отчетов Правительства, парламентские запросы, расследования, слушания, а также поднятие вопроса об отрешении Президента от власти.

В последнее время, среди форм парламентского контроля особую актуальность приобрел институт парламентских расследований. Парламентское расследование является частью сложной системы сдержек и про-

тивовесов, имеющих в любой стране, претендующей на демократию.

Согласно ст. 9 Федерального Закона «О парламентском контроле» парламентские расследования проводятся в порядке, регламентированном специальным Законом, посвященном парламентским расследованиям.

Процедура парламентских расследований состоит из ряда следующих этапов и стадий:

1) этап возбуждения парламентской инициативы о расследовании и возбуждение расследования; создание специальной парламентской комиссии, занимающейся расследованием;

2) этап подготовки к расследованию включает в себя создание аппарата комиссии и выбор ее секретаря; принимается регламент и создаются рабочие группы, разрабатывается и утверждается план работы;

3) на следующем этапе осуществляется сбор информации по рассматриваемому вопросу, которая подвергается систематизации, оценке и анализу;

4) четвертый, заключительный этап, включает в себя подготовку доклада, содержащего выводы комиссии по результатам расследования, и его обнародование.

Существенным пробелом в законодательстве Российской Федерации является отсутствие института персональной ответственности членов Правительства РФ за неисполнение обязанностей, связанных с осуществлением парламентского контроля.

§ 11. Особенности федеральных конституционных законов: принятие, отмена

Регламентация законодательного процесса в Конституции РФ определяет, что законопроекты, включая федеральные конституционные законы вносятся в ГД (ч. 2 ст. 104), и федеральные законы принимаются Думой (ч. 1 ст. 105). После принятия Государственной Думой закон направляется в Совет Федерации, что позволяет обеспечить учет мнения верхней палаты в законотворческом процессе, дав ей возможность выразить Государственной Думе согласие либо возражение по поводу рассматриваемого федерального конституционного закона.

Ст. 104 Конституции определяет субъекты права на законодательную инициативу, а также порядок внесения законопроектов в Государственную Думу. Правом законодательной инициативы обладает Президент России, члены Совета Федерации и Совет Федерации, депутаты Государственной

Думы, Правительство РФ, представительные (законодательные) органы субъектов Федерации. Также право на законодательную инициативу имеют Конституционный Суд РФ, Верховный Суд РФ в вопросах их ведения.

Законопроект в трех чтениях рассматривается Государственной Думой согласно Регламенту Государственной Думы (гл. 13) [141]. Законопроект с пакетом сопроводительных документов регистрируется в Государственной Думе, ему присваивается номер, документ передают в профильный комитет (комиссию) Совета Федерации, который отвечает за его рассмотрение. Комитет «сопровождает» работу над законопроектом, вносит предложения и дает заключение о включении проекта в повестку дня сессии, его направлении на одобрение Совета Федерации и т. д. Вся процедура детально урегулирована Регламентом Государственной Думы (ст.ст. 116–126).

В соответствии с ч. 2 ст. 108 Основного закона, федеральный конституционный закон является принятым при его одобрении большинством не меньше трех четвертей членов верхней палаты от ее общей численности и не менее двух третей депутатов Государственной Думы. Итоговое решение о судьбе законопроекта (принять или отклонить) оформляется постановлением.

После одобрения Государственной Думой федеральный конституционный закон в пакте со стенограммой заседания нижней палаты, соответствующим постановлением Думы, заключением Правительства РФ и другими документами совместно оформляются Аппаратом ГД и ответственным комитетом и направляются не позднее пяти дней в Совет Федерации (п. 2 ст. 126 Регламента).

Рассмотрение федерального конституционного закона в Совете Федерации осуществляется согласно Регламенту Совета Федерации (гл. 15).

Законопроект с сопроводительными документами после поступления в Совет Федерации регистрируются и передаются в комитет или комиссию верхней палаты, которые ответственны за его рассмотрение. Конкретный комитет определяет Председатель Совета Федерации или его заместитель по поручению Председателя (п. 4, 5 Регламента).

На этапе предварительного рассмотрения ФКЗ члены верхней палаты имеют право организовать рассмотрение проекта в субъектах Федерации (ст. 123 Регламента).

По итогам рассмотрения федерального конституционного закона в комитете Совета Федерации может быть принято решение рекомендовать Совету Федерации одобрить или отклонить федеральный конституционный

закон, который был одобрен Государственной Думой (п. 3 ст. 124 Регламента).

Процедура рассмотрения федерального конституционного закона в Совете Федерации начинается с доклада о заключении комитета Совета Федерации, который ответственен за рассмотрение ФКЗ, а также об обобщенной позиции государственных органов власти субъектов Федерации по вопросу рассматриваемого федерального конституционного закона, и проекта постановления верхней палаты, который вносит комитет.

Рассмотрение ФКЗ, одобренного нижней палатой парламента, завершается голосованием членов Совета Федерации о его одобрении.

Считается, что Совет Федерации одобрил федеральный конституционный закон, принятый нижней палатой, если за это решение отдали голоса не меньше трех четвертей членов Федерального Собрания от их общего числа.

Законопроект считается отклоненным, если за него проголосовала менее необходимого числа голосов членов верхней палаты.

При недостаточной подготовленности рассматриваемого вопроса Совет Федерации имеет право перенести его рассмотрение на свое следующее заседание. Если такое решение не принимается, то вопрос одобрения федерального конституционного закона ставится на голосование. При решении о переносе вопроса на следующее заседание завершить его рассмотрение следует во время очередного заседания палаты решением, которое фиксирует одобрение или отклонение ФКЗ.

Принятое решение (одобрение или отклонение) оформляется в виде постановления верхней палаты.

Одобренный нижней палатой федеральный конституционный закон, в тексте которого учтены предложения согласительной комиссии, рассматривает Совет Федерации в порядке, который установлен для первоначального рассмотрения. Не позднее 14 дней принятый документ должен быть подписан Президентом России и обнародован. Президентское вето на конституционные законы не распространяется.

На страницах юридической литературы встречается справедливое, на наш взгляд, мнение, что при нарушении конституционного порядка принятия конституционного закона, если таковые могут поставить под сомнение законность его принятия, глава государства имеет право, согласно Конституции РФ (ст. 80, 108), вернуть закон в соответствующую палату с указанием конкретных нарушений требований Конституции.

Следует отметить, что такой закон в этом случае нельзя рассматривать

как «принятый конституционный федеральный закон» согласно ст. 108 Конституции, а его возвращение в парламент – отклонением, которое не предусмотрено данной статьей, поскольку закрепленные Основным законом требования к условиям и процедуре принятия федеральных законов являются безусловными и их нельзя менять по воле участников процесса.

При разногласиях, которые могут возникнуть между участниками законодательного процесса, в том числе между Президентом и палатами парламента, по поводу порядка принятия закона, и которые не позволили сторонам прийти к общему мнению, вопрос может быть передан для рассмотрения Конституционному Суду РФ, согласно Конституции РФ (ст. 125) и Федеральному конституционному закону «О Конституционном Суде РФ» [2].

§ 12. Правовая и лингвистическая экспертиза законопроектов: понятие, цели, место в законодательном процессе

До подписания окончательного протокола и сопоставительной таблицы федеральный закон в новой редакции направляется согласительной комиссией в Правовое управление Аппарата нижней палаты парламента для проведения правовой и лингвистической экспертиз [268].

Рассматривая вопрос о соотношении лингвистической и правовой экспертиз законопроекта, можно как минимум руководствоваться следующими позициями:

- 1) системная (рассматривать язык как систему знаков);
- 2) когнитивно-коммуникативная (нормативно-правовой акт выполняет функцию посредника в реализации процесса правоприменения, в основе которого лежит правопонимание как толкование его текста);
- 3) функционально-стилистическая (если функциональная сторона является отражением юридической сферы как аспекта общественной жизни, то стилистическая – отвечает за передачу юридически важной информации).

Предметная составляющая экспертизы как особой формы вывода знаний тесно связана с процедурами исследовательских методов (парадигмами) прикладных и фундаментальных дисциплин как разновидностей научного знания.

В основе правовой экспертизы лежат процедуры исследовательских приемов практической и теоретической юриспруденции во всех аспектах их взаимодействия и взаимосвязи. Объектами правовой экспертизы являются как правовые нормы, там и сам текст правового документа, который

фиксирует эти нормы.

Спектр экспертных задач определяется предметом правовой экспертизы и заключается в проверке норм законопроекта на их соответствие действующему законодательству (Конституции РФ, федеральным законам; в свою очередь законопроекты субъектов Федерации оцениваются на их соответствие региональному законодательству), а также традициям и правилам технико-юридического оформления текста законопроекта.

В основе лингвистической экспертизы лежат процедуры исследовательских методов лингвистики. Поскольку лингвистика делится на теоретическую (фундаментальную) и практическую (прикладную), то в ее основе лежат парадигмы прикладной и теоретической лингвистики при учете их речевого и языкового аспектов. Объектами лингвистической экспертизы являются языковые единицы: текст, предложение, словосочетание, слово.

В настоящее время нет единой точки зрения на задачи и предмет лингвистической экспертизы проектов законов.

Регламент Государственной Думы устанавливает, что суть лингвистической экспертизы заключается в том, чтобы оценить соответствие текста, представленного на экспертизу, нормам русского языка, учитывая особенности современного языка нормативно-правовых актов, а также подготовить рекомендации, позволяющие устранить грамматические, логические, стилистические и редакционно-технические ошибки в применении терминов. Авторы «Методических рекомендаций», которые разработаны Аппаратом Государственной Думы, считают, что лингвистическая экспертиза состоит из следующих этапов: редактирования текста законопроекта, двойной корректорской вычитки, процедуры сверки вариантов законопроекта после исправления, контрольного чтения текста.

Сравнивая задачи, которые стоят перед юристом, который проводит правовую экспертизу проекта закона, и лингвистом, осуществляющим его лингвистическую экспертизу, нельзя не заметить не только ряд общих экспертных задач, но и совмещение лингвистических и правовых категорий.

Правовое заключение должно содержать в себе ответы на следующие вопросы: сохранена ли логика законопроекта, есть ли противоречия между пунктами, частями, главами, разделами и статьями законопроекта. Кроме перечисленного, заключение должно содержать рекомендации того, как устранить обнаруженные противоречия (ст. 112 Регламента).

Общими правилами юридической техники являются: однозначность, краткость и ясность изложения правовых положений; единообразие терми-

нологии; соответствие текста закона современным правилам русского языка и стилистическим особенностям нормативно-правовых актов.

Коррупциогенным фактором законопроекта является юридико-лингвистическая неопределенность, которую рассматривают, как применение в тексте двусмысленных, неустоявшихся категорий и терминов оценочного характера.

Авторы «Методических рекомендаций» считают, что в основе редакторского анализа лежат четыре главных требования, предъявляемых к готовящимся законопроектам: точность применяемых юридических и иных терминов; логика изложения правовых норм; соблюдение краткости, ясности и определенности правовых норм и формулировок и общего стиля законодательных актов; отсутствие скрытых и явных противоречий правовых норм.

Своими действиями лингвисты обязательно должны охватывать четыре уровня языковых средств: слова и словосочетания, предложения и структурные элементы законопроекта (статьи, части, пункты и подпункты). В последнем положении отражается не только юридико-лингвистическая корреляция, но также явное смешение понятий, поскольку с точки зрения лингвистики структурные элементы проекта закона не входят в число языковых средств, являясь частью правового акта, который оформлен согласно канонам юридической техники (как способ передачи юридической информации).

Таким образом, объединение различных видов экспертиз в общую приводит к смешению юридических и лингвистических понятий, предметов различных экспертиз и наук.

ТЕМА 10. ПРАВИТЕЛЬСТВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

§ 1. Место Правительства Российской Федерации в системе органов государственной власти

Место и положение Правительств Российской Федерации в рамках органов власти основано на принципе разделения властей, который сформулирован в Конституции РФ (ст. 10, 11). Наравне с Федеральным Собранием, Президентом России и судами, Правительство РФ выполняет функцию осуществления государственной власти. Ст. 110 Конституции РФ прямо устанавливает, что Правительства РФ осуществляет на территории России исполнительную власть.

Следует констатировать отсутствие каких-либо неясностей в вопросе соотношения функций Правительства, Парламента и судов. Конституция страны закрепляет самостоятельность исполнительной, законодательной и судебной властей, что подразумевает невмешательство в деятельность какой-либо из них со стороны остальных. Государственная модель с сильной президентской властью предполагает, что основную ответственность Правительство несет перед Президентом России. Председатель Правительства, его заместители и члены Правительства не вправе быть как депутатами ГД, так и членами СФ. Назначение члена парламента в Правительство означает немедленную утрату им депутатских полномочий. Однако в своей работе Правительство осуществляет тесное взаимодействие в обеих палатах парламента, прежде всего – с постоянными комиссиями и комитетами. Между тем, нынешняя форма правления ни в коем случае не предполагает полную ответственность и отчетность исполнительной власти перед законодательной, например, обязанность обязательной отставки при вотуме недоверия и пр. Так, ссылаясь на свой статус, Председатель Правительства России неоднократно игнорировал «приглашения» в Государственную Думу.

Между тем, члены Правительства, получившие приглашение от одной из палат, обязаны посетить их и при необходимости отвечать на поставленные вопросы. Правительство также обязано представлять в Государственную Думу ежегодные отчеты о своей деятельности, включая вопросы, поставленные самой нижней палатой. Эти отчеты обязательно публикуются в «Парламентской газете» и «Российской газете». Между тем, это положение, которое отражает текущее партийно-политическое положение в стране, никак не влияет на статус Правительства России в системе власти, закреп-

ленной на конституционном уровне.

Взаимоотношения между Правительством и Президентом в некотором смысле выглядят сложнее, поскольку Президент РФ формально не является частью какой-либо из трех ветвей власти, однако, обладая рядом конституционных полномочий, присущих исполнительной власти, фактически является ее элементом. Помимо этого, с согласия ГД Президент единолично вправе как назначить, так и сместить Председателя Правительства, его членов и руководителей других центральных органов власти. Некоторыми министерствам (иностраннных дел, обороны и др.) Президент РФ руководит напрямую. Указы Президента РФ имеют большую юридическую силу, чем постановления Правительства, а сам Президент может выполнять функцию председателя на правительственных заседаниях. Таким образом, очевидно, что Правительство РФ подконтрольно и подотчетно Президенту России и несет перед ним ответственность.

Между тем, подобное соотношение между Правительством и Президентом вовсе не означает полную обезличенность Правительства, которая является лишь президентской тенью. В рамках своих конституционных полномочий Правительство самостоятельно осуществляют свою деятельность, неся за нее полную ответственность. Правительство призвано согласовывать и координировать работу всех исполнительных органов власти. В рамках своей компетенции оно вправе издавать правовые акты, на спрашивая согласия или разрешения Президента, самостоятельно выстраивает свои отношения с судебной и законодательной властью, а также с органами власти субъектов Федерации.

В Основном законе отсутствуют критерии, согласно которым регулируются отношения тех или иных государственных органов власти к власти исполнительной. Между тем это можно понять логически, вычитая из всей системы органов государственной власти судебные и законодательные органы, и органы, обладающие особым статусом. Органы, которые останутся и будут частью системы исполнительной власти. К ним могут быть добавлены ряд исполнительных органов власти субъектов Федерации, поскольку Конституцией РФ (ч. 2 ст. 77) определено, что в рамках полномочий РФ и ведения РФ по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Федерации исполнительные органы власти Федерации и исполнительные органы ее субъектов составляют в России систему единой исполнительной власти. Таким образом, исполнительная власть, в отличие от власти законодательной, имеет в России во многом единый характер, чем

и обусловлен столь широкий спектр полномочий Правительства России.

Конституция РФ содержит специальную главу (ст.ст. 110–117), состоящую из восьми статей, которая посвящена Правительству, однако некоторые полномочия Правительства и нормы, которые регламентируют его правовое положение, содержатся и в других главах (о Федеральном Собрании, о Президенте РФ). Часть полномочий Правительства раскрыты в федеральных законах («О безопасности» [70], «Об обороне» [33] и др.), а также в президентских указах. Однако главные нормы о правовом положении Правительства, порядок его деятельности и формирования закреплены в Федеральном конституционном законе «О Правительстве РФ» [6]. В документе определены порядок формирования и состав Правительства РФ, организация его деятельности и полномочия, его взаимоотношения с парламентом, Президентом, субъектами Федерации.

Еще одним правовым актом, который регулирует деятельность российского Правительства, является его Регламент, который утвержден правительственным постановлением. Этот документ закрепляет организацию и планирование работы Правительства, порядок, согласно с которым на рассмотрение Правительства вносятся проекты решений и другие акты, вопросы подготовки и проведения правительственных заседаний, оформления решений, принятых на заседаниях, вопросы, посвященные взаимодействию Правительства с судебной ветвью власти.

§ 2. Нормативно-правовые акты Правительства Российской Федерации, порядок их принятия и действия на территории Российской Федерации

Правительство РФ реализует свои полномочия через свои акты – распоряжения и постановления, издающиеся во исполнение и на основе Конституции, нормативных указов Президента и федеральных законов. Обеспечение их выполнения ложится на Правительство. Правительственные распоряжения и постановления обязательны к исполнению на всей территории страны.

Правительственные акты, несущие нормативные функции, оформляются как постановления. В форме распоряжений издаются акты ненормативного характера, касающиеся оперативных и других текущих вопросов.

Акты Правительства России принимаются в соответствии с порядком, установленным Правительством согласно Основному закону страны, федеральному законодательству и нормативным указам Президента России.

Проекты правительственных актов вносятся в сопровождении пояснительной записки, которая содержит прогнозы и обоснования ожидаемых последствий социально-экономического характера и иных результатов их реализации. Эти проекты должны быть в обязательном порядке согласованы со всеми заинтересованными органами исполнительной и представительной власти, общественными, государственными и другими структурами. Проекты правительственных актов нормативного характера в обязательном порядке проходят согласование с Министерством юстиции РФ.

Если в Правительство РФ вносятся предложения, которые требуют принятия решения Президента РФ или закона Российской Федерации, то вместе с предложением должны быть предоставлены проекты соответствующих нормативных актов с пакетом необходимых документов. Все правительственные распоряжения и постановления должны быть подписаны Председателем Правительства РФ.

Опубликование и вступление в силу правительственных актов осуществляется согласно порядку, который определяется Президентом России. В соответствии с Указом Президента от 23.05.1996 г., в котором определяется этот порядок, акты Правительства должны быть обязательно опубликованы, кроме тех актов или положений, которые содержат сведения конфиденциального характера или составляют государственную тайну [103].

Не позднее 10 дней с момента подписания правительственные акты должны быть опубликованы на «Официальном веб-портале правовой информации», в Собрании законодательства РФ и «Российской газете».

Первая публикация правительственных актов на «Официальном веб-портале правовой информации», в Собрании законодательства РФ и «Российской газете» считается их официальным опубликованием.

К числу официальных относятся также акты Правительства РФ, тексты которых в электронном виде распространило федеральное государственное унитарное предприятие «Научно-технический центр правовой информации «Система ФСО» и другие органы госохраны.

Акты правительства могут доводиться до общего сведения по радио или телевидению, а также публиковаться в других печатных органах. Они могут быть разосланы органам местного самоуправления, государственным органам, организациям, учреждениям, предприятиям, могут передаваться по канал связи.

Функция контроля за своевременностью и правильностью опубликования правительственных актов возложена на Аппарат Правительства.

Правительственные постановления, за исключением актов, которые содержат конфиденциальные сведения или государственную тайну, должны быть официально опубликованы в течение 15 дней с момента их принятия. Если есть необходимость в их немедленном широком обнародовании, то их доводят до общего сведения безотлагательно через все средства массовой информации.

Те постановления Правительства, которые затрагивают свободы, права и обязанности гражданина и человека, считаются вступившими в силу только с момента их официального опубликования. Другие акты правительства вступают в силу в день их подписания в случае, если в самом правительственном постановлении не предусматривается иного порядка вступления в силу.

Правительственные постановления считаются вступившими в силу с момента их подписания.

Любой акт Правительства РФ может быть обжалован в суде.

Президент РФ может отменить распоряжения и постановления Правительства, если те противоречат Основному закону страны, федеральным законам или указам Президента России.

Помимо указанного выше, Правительство РФ имеет право принимать, акты, заявления и обращения, которые не несут правового характера. Такие документы не будут, разумеется, обладать и нормативным характером, а значит, не будут иметь юридическую силу.

§ 3. Основание и порядок отставки Правительства РФ

В Конституции предусмотрены различные причины отставки Правительства РФ, которые зависят от ее инициаторов.

Одним из таких оснований является заявление Правительства России о своей отставке. Учитывая экстраординарный характер подобного решения, Правительство его принимает на своем заседании в присутствии всех членов. Таким образом, отставка в этом случае носит добровольный характер, то есть Правительство само выражает желание сложить полномочия, хотя, безусловно, для этого у него имеются самые серьезные основания (забастовки, экономический кризис и т. д.).

Такая отставка, вместе с тем, отнюдь не означает, что правительство автоматически прекращает свою работу, поскольку она может быть принята или отклонена Президентом. Серьезность такого шага обычно делает необ-

ходимым предварительные консультации между Правительством и Президентом, в связи с чем случаи отклонения Главой государства таких прошений (заявлений) очень редки. Согласно действующему законодательству, в случае отставки Председателя Правительства в отставку отправляется все Правительство, то есть все заместители Председателя и все министры.

Уход Правительства в отставку происходит в полном составе. Законом допускается возможность отставки отдельных членов Правительства согласно личной просьбе. Такая персональная отставка одного или нескольких министров не является причиной для отставки всего Правительства, и должна, по нашему мнению, рассматриваться как вполне нормальное явление для государственной службы.

Еще одним основанием для отставки Правительства является инициатива Президента. Причиной такого решения президента может быть много, среди которых основная – обострение противоречий между Главой государства и Правительством. Случаются ситуации, когда Правительство не соглашается со своим «добровольным» уходом в отставку или же Президент не посчитал возможным применить такой «дипломатический» для Правительства способ разрешить имеющиеся проблемы.

Для отставки согласно решению Президента, не требуется соблюдать какие-либо предварительные условия (например, предварительное предупреждение и т. д.). Такое решение может быть принято Президентом в любой момент независимо от позиции парламента о деятельности Главы государства.

Третьим основанием для отставки Правительства является выражение ему недоверия со стороны Государственной Думы. Возможность выражения вотума недоверия является наиболее сильным способом воздействия Федерального собрания на Правительство. В данном случае есть основания вести речь об ответственности Правительства перед парламентом в соответствии с условиями, предусмотренными в п. 3, 4 ст. 117. Пределы этой ответственности, согласно Основному закону, фактически определяет Президент. Если ГД выражает недоверие Правительству, то у президента есть два возможных сценария – или отправить в отставку Правительство, или досрочно распустить Государственную Думу (если она на протяжении трех месяцев повторно выразит недоверие правительству).

Согласно ст. 141 Регламента ГД, предложение о недоверии Правительству может быть внесено фракцией или депутатской группой численностью не меньше одной пятой от числа депутатов данной палаты. Регла-

мент определяет, что этот вопрос должен быть рассмотрен Государственной Думой во внеочередном порядке не позднее семи дней с момента его внесения. Обсуждение этого вопроса в нижней палате осуществляется согласно процедуре, которая предполагает следование определенной последовательности действий в целях недопущения возможной предвзятости и автоматизма во время голосования.

Регламент (ст. 142) содержит для этого, в частности, следующие положения:

1. Председатель Правительства имеет право на выступление с заявлением по поводу внесенного предложения о недоверии Правительству; Депутаты имеют возможность обратиться с вопросами к председателю Правительства и членам Правительства, а также высказать собственное мнение за или против недоверия Правительству; фракции или депутатские группы обладают преимущественным правом на выступление;

2. Председатель и члены Правительства имеют право в ходе обсуждения взять слово для справки, но длительность такого выступления ограничено тремя минутами.

Если процедура на согласие с кандидатурой на пост Председателя Правительства осуществляется через тайное голосование (ст. 138 Регламента), то недоверие Правительству выражается через открытое голосование, при этом палатой может быть принято решение о проведении поименного голосования (ст. 143). Следует отметить, что Государственная Дума может выразить недоверие Правительству, приняв соответствующее постановление большинством голосом от общего количества депутатов палаты.

Аналогичным образом решается вопрос о доверии Правительству РФ (ч. 4 ст. 117), который вправе поставить Председатель Правительства. Разница лишь в том, что наличие депутатского большинства означает в данном случае вотум доверия.

Рассматривая вопрос о вотуме доверия, следует упомянуть о его последствиях для федеральных органов исполнительной и законодательной ветвей власти. Обратим внимание на следующий существенный факт – Государственную Думу нельзя распускать на основе положений ст. 117 на протяжении года со дня ее избрания. Таким образом, Президент не имеет возможности выбирать между отставкой Правительства и роспуском Государственной Думы. В этот период можно только оправить в отставку Правительство. Только по завершению первого года работы Думы ее рос-

пуск будет реальным в случае, если она не одобрит работу Правительства.

Последним основанием отставки Правительства является постановка самим Правительством вопроса о доверии перед парламентом, что может быть вызвано принятием конкретного законодательного акта либо вопросом об одобрении программы Правительства.

§ 4. Правовой статус федеральных органов исполнительной власти, подчиненных Правительству Российской Федерации

Государственно-правовая трактовка слова орган подразумевает коллектив людей, объединенных одной целью; систему взаимосвязей; внутреннюю организационную структуру. Орган государственной власти представляет собой организованный элемент государственного механизма, который наделен государственно-властными полномочиями, рядом определенных компетенций, а также средствами, необходимыми для решения задач, которые стоят перед государством на определенном участке государственного управления. Разумеется, что такой элемент является, прежде всего, коллективом людей.

Орган исполнительной власти представляет собой разновидность государственных органов власти и является производной от понятия, известного как принцип разделения властей. Само содержание этого термина обусловлено характеристикой исполнительной власти. Связь между этими понятиями настолько тесная, что под исполнительной властью порой понимают лишь систему ее органов. С учетом вышесказанного сформулируем определение понятию орган исполнительной власти. Органом исполнительной власти является организованный коллектив людей, которые представляют самостоятельный элемент аппарата государственного управления, имеют государственно-властные полномочия для непосредственной реализации функций и задач исполнительной власти.

Как уже отмечалось, главным отличием органов исполнительной власти от других государственных органов власти является выполнение ими специфической деятельности, а именно – государственного управления. Таким образом, государственно-властные полномочия, которыми они наделены, призваны обеспечить реализацию именно этих функций. В связи с тем, что исполнительная власть может быть реализована только через государственно-управленческую деятельность, то и вся система органов исполнительной власти является одновременно и системой органов государ-

ственного управления.

Рассматривая органы исполнительной власти, необходимо отметить, что:

- основы правового статуса органов исполнительной власти главным образом установлены не в Конституции, а в нормативно-правовых актах (законах и подзаконных актах);

- представляя собой одну из трех ветвей государственной власти, органы исполнительной власти обладают определенной степенью самостоятельности (функционально и организационно) относительно судебной и законодательной властей;

- органы исполнительной власти формируются главным образом Президентом страны, и они не подконтрольны и не подотчетны органам законодательной власти;

- на сегодняшний день можно констатировать практическое отсутствие в обществе действенного механизма, позволяющего привлечь органы исполнительной власти к ответственности за их неудовлетворительную деятельность.

Административная правосубъектность, комплекс обязанностей и прав составляют часть административно-правового статуса органов исполнительной власти, которые чаще всего называют компетенцией. Административное право определяет компетенцию как комплекс полномочий органов государственного управления, включающих в себя право (относительно управляемого субъекта) и обязанность (по отношению к государству) выполнять определенные функции и задачи... относительно этих объектов. Другими словами, компетенцию органа исполнительной власти следует рассматривать как комплекс его обязанностей и прав. Следовательно, орган исполнительной власти наделен административно-правовым статусом, который обусловлен его правосубъектностью и компетенцией.

Правительство РФ представляет собой важнейший орган государственной власти в стране. Его задачи и структура отражают его общественную направленность, демонстрируют всю значимость его деятельности для дальнейшего развития гражданского общества и функционирования процветающего самостоятельного государства.

Определение правового статуса Правительства РФ закреплено в Основном законе страны (гл. 6) и в Федеральном конституционном законе «О правительстве РФ».

Правительство является коллегиальным органом, и оно стоит во главе системы органов исполнительной власти.

На Правительство возложена функция осуществления исполнительной власти, а также руководства обеспечения согласованной политики деятельности системы исполнительных органов власти, в которую входят федеральные министерства и ведомства, иные федеральные органы, ряд из которых образуют в субъектах Федерации свою систему территориальных органов. Кроме этого, Правительство России может оказывать влияние на законодательный процесс (обладает правом законодательной инициативы; выносит заключения по законопроектам, которые требуют привлечения дополнительных средств федерального бюджета), а также организует исполнение законов.

Возможность выражать Правительству недоверие имеет противовес в виде права Президента РФ распускать Государственную Думу. Для исполнительной власти очень важно быть продуктивной, активной и авторитетной, владеть возможностью для применения инициативы и самостоятельности, что необходимо для поддержания должной управляемости общества, чтобы не допустить ее снижения, иначе государство окажется неспособным продемонстрировать эффективную и оперативную реакцию на изменения в стране и обществе.

В субъектах Федерации государственная власть осуществляется посредством образованных ими органов исполнительной власти. В конституциях республик – субъектов Федерации установлен принцип разделения властей на исполнительную, законодательную и судебную. Что относится к составу исполнительных и законодательных органов, а также к их статусу, то в этих вопросах мы наблюдаем большое разнообразие.

В ст. 11 Конституции РФ закреплён принцип разделения властей на федеральном уровне и субъектов Федерации. В ней установлен принцип разграничения полномочий и предметов ведения между РФ и субъектами Федерации.

§ 5. Роль Президента Российской Федерации в функционировании Правительства

Глава государства является, пожалуй, старейшим институтом государственной власти. В идеале он должен персонифицировать единство народа, единство государства, являться арбитром в системе публичной власти, который возвышается на всеми властными институтами.

Политическая система России характеризуется смешением президентских и парламентских форм правления при отсутствии в Основном

законе четкого определения статуса Президента. Такая модель чаще обнаруживает свою конституционно-правовую противоречивость при определении роли и места Президента РФ в системе разделения властей.

Российские представители науки конституционного права, анализируя после принятия новой российской Конституции соотношение статей 10, 11 (о разделении государственной власти в России на три ветви и о ее осуществлении Парламентом, Президентом, Правительством и судебной системой соответственно) пришли к неоднозначному выводу о том, что при буквальном толковании этих статей Президент, не являясь частью ни одной из ветвей власти, признан вместе с тем органом государственной власти, поскольку участвует в той или иной мере в осуществлении их всех.

Он при этом как бы находится выше их, олицетворяя «президентскую власть» как особую, обособленную функционально и организационно. В основе этой власти лежат закрепленные в Конституции президентские полномочия в части определения внешней и внутренней политики страны, его роли в установлении структуры и системы федеральных исполнительных органов власти, в создании и, при необходимости, прекращении деятельности центральных органов власти, выполнения контрольно-надзорной и координационной функций, а также дополнительные полномочия, которые не закреплены непосредственно в Основном законе, но вытекают из федеральных законов, указов Президента и постановлений Конституционного Суда Российской Федерации.

Можно рассматривать вопрос конституционно-правового регулирования президентских полномочий в части формирования Правительства как своеобразный ориентир для понимания его роли и в других областях организации работы Правительства (в формировании базовых направлений и правовой основы деятельности Правительства; принятие непосредственного участия в текущей законотворческой, исполнительно-распорядительной и организационной деятельности Правительства; осуществление контрольных функций по отношению к Правительству).

Участие Главы государства в процессе формирования Правительства с формально-юридической позиции реализуется по следующим трем направлениям: 1) Президент РФ назначает с согласия нижней палаты парламента Председателя Правительства (ч. 1 ст. 111 Конституции РФ); 2) Президент утверждает предложенную Председателем Правительства структуру федеральных исполнительных органов власти (ч. 1 ст. 112); 3) Президент по представлению Председателя Правительства персонально назначает феде-

ральных министров и заместителей Председателя Правительства (ч. 2 ст. 112).

Участие Президента в формировании российского Правительства при первом направлении связано с назначением Главой государства Председателя Правительства в случае наступления соответствующих оснований, которые предусмотрены Основным законом страны и федеральными законами. В частности, имеется в виду назначение вновь избранным Президентом Председателя Правительства после того, как прежнее Правительство сложило перед новым Президентом свои полномочия (ст. 116 Конституции), а также назначение действующим Президентом Председателя Правительства после добровольной отставки прежнего состава Правительства (ч. 1 ст. 117), в результате отставки Правительства по решению Главы государства (ч. 2 ст. 117), при отставке Правительства в результате вотума недоверия, выраженного Государственной Думой, включая сценарий, когда вопрос о доверии Правительству ставит сам Председатель Правительства и Государственная Дума отказывает Правительству в доверии (ч. 4 ст. 117). Помимо этого, в соответствии с ч. 2 ст. 7 Федерального конституционного закона «О Правительстве РФ», Президент РФ может освободить Председателя Правительства от должности при невозможности исполнения им служебных полномочий. Следует отметить, что при этом отсутствует пояснение понятия «невозможность исполнения», что дает Президенту широкий выбор поводов по своему усмотрению.

Участие Президента в формировании российского Правительства при втором направлении связано с утверждением Главой государства структуры исполнительных органов власти. Этот вопрос рассматривается как первоочередной перед началом формирования Правительства. В данной части взаимодействия Президента с Правительством его полномочия основаны на положении ч. 1 ст. 112 Конституции, где говорится об обязанности Председателя Правительства в недельный срок после своего назначения предоставить Главе государства предложение о структуре центральных органов исполнительной власти. Помимо прочего, эти предложения о выделении в этой структуре министерств с подведомственными им федеральными службами и федеральными агентствами, а также тех самостоятельных федеральных агентств и федеральных служб, которые подчинены непосредственно Президенту и Правительству.

Участие Президента в формировании российского Правительства при третьем направлении связано с персональным назначением Главой государства федеральных министров и заместителей Председателя Правитель-

ства по предложению Председателя Правительства (ч. 2 ст. 112 Основного закона, а также ч. 1 ст. 9 Федерального конституционного закона «О правительстве РФ»). Согласно указам Президента РФ №№ 220–250 от 18.05.2018 г., правительство состоит из Председателя, его первого заместителя [126], который одновременно является министром финансов РФ, девяти заместителей Председателя [127], включая заместителя – руководителя Аппарата Правительства, заместителя Председателя Правительства – полномочного представителя Президента в Дальневосточном Федеральном округе, а также семи других заместителей и двадцати одного федерального министра.

Современные конституционные полномочия в области формирования Президентом федерального Правительства и других органов власти, а также определения внешней и внутренней политики, позволяют ему, по сути, обладать неограниченным полем деятельности исполнительно-распорядительного, контролирующего, координирующего и арбитражного характера.

ТЕМА 11. СУДЕБНАЯ ВЛАСТЬ И СУДЕБНАЯ СИСТЕМА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

§ 1. Особенности судебной реформы России в условиях построения демократического правового государства

Перемены в российском обществе, которые нашли свое закрепление в праве, стали причиной введения в 1993 году конституционного принципа разделения властей на исполнительную, законодательную и судебную. Этот принцип является одним из ключевых элементов демократического общества. Он означает разделение полномочий и сфер деятельности государственных органов с сохранением единства государственной власти. Принцип разделения властей предполагает следующее:

- исполнительная власть подотчетна законодательному органу и занимается главным образом исполнением законов и в, меньшей мере, ограниченной законотворческой деятельностью;
- законы принимаются законодательным органом и имеют высшую юридическую силу;
- между исполнительным и законодательным органом должен обеспечиваться баланс полномочий, полностью исключающий любую возможность узурпации власти одним из них;
- судебные органы обладают полной независимостью, действуя самостоятельно в рамках своей компетенции;
- недопустимо вмешательство какой-либо из властей в зону компетенции другой, особенно их слияние;
- любые разногласия в вопросах компетенции решаются только в рамках правовой процедуры и конституционным путем;
- в Конституции должны быть предусмотрены правовые механизмы сдерживания любой их ветвей власти остальными двумя.

Одной из важнейших особенностей Конституции РФ 1993 года является особое положение Президента, который формально как бы не является частью ни одной из ветвей власти. В его обязанности входит согласование деятельности всех властей и одновременно он возглавляет исполнительную власть, а также выполняет функцию гаранта Конституции.

Таким образом, судебная власть уравнивает полномочия остальных ветвей власти, являясь, безусловно, среди них одной из ключевых. Поэтому выглядит вполне логичным наличие в Основном законе специаль-

ной главы 7, которая так и озаглавлена – «Судебная власть». Новацией новой Конституции является закрепление за судебной властью статуса органа государственной власти, поскольку предыдущая Конституция относила к таковым только Советы народных депутатов.

В общих чертах рассматривая судебные органы, необходимо отметить, что по своему характеру они являются правоохранительными органами. Безусловно, в определенной мере этот термин достаточно условен. Его понимают как выполнение функций и задач по обеспечению правопорядка и законности, защиты свобод и прав граждан. Выделение некоторых государственных органов в виде отдельной категории обосновано тем, что в силу специфического статуса или прямого указания в законодательном акте их основными профессиональными функциями и задачами является обеспечение правопорядка и законности.

Судебная власть представляет собой многоэлементное сложное явление, в основе которого лежит деятельность судов, отправляющих правосудие.

Конституцией, в связи с этим предусмотрены:

- Верховный суд РФ, представляющий собой высший судебный орган по административным, уголовным, гражданским и другим делам (ст. 126);
- Конституционный суд РФ, состоящий из 19 судей, который рассматривает дела о конституционности законодательных актов, действий государственных органов и пр. (ч. 2 ст. 125);
- Федеральные суды, которые действуют в соответствии с нормами, установленными федеральными конституционными законами.

Суды более низких уровней, таких как город и район, субъекты Федерации, осуществляют свою деятельность в соответствии с нормами федеральных конституционных законов.

В Концепции судебной реформы отмечалось, что принципиально важным является не допустить совпадения структур судебной власти с делением по административно-территориальному признаку.

Это важно по двум причинам. Первая из них – соблюдение принципа доступности населения к правосудию, для чего органы судебной системы должны быть расположены максимально близко к нему. Помимо этого, при совпадении судебной структуры с делением страны по административно-территориальному принципу возникает опасность для независимой работы судов, когда органы власти тем ли иным образом влияют на суды, находящиеся на их «территории».

Как уже отмечалось, система арбитражного процесса и арбитражных

судов оказалась во многом более развитой, чем судов общей юрисдикции, в большей степени отвечающей требованиям правового государства. По-видимому, главной причиной такого положения является тот факт, что система арбитражных судов создавалась «с нуля», она была не отягощена старым наследием, и судебную реформу в соответствие с идеями Концепции реализовать здесь было легче.

В систему арбитражных судов входят: Верховный суд РФ, окружные кассационные суды, арбитражные апелляционные суды, суды субъектов Федерации. Потребность в создании окружных судов объясняется тем, что субъекты Федерации также могут выступать сторонами в процессе, а значит, необходим орган, способный рассматривать споры с такими участниками. Подобный шаг стал позитивным фактором в становлении новой судебной системы.

Следовательно, созданная единая структура судов, охватывающая все виды судопроизводства, является оптимальной.

Содержательная составляющая законов, посвященных судопроизводству, а также их направленность обусловлены рамками общепризнанных норм международного права, Основного закона, решений Конституционного Суда и международных соглашений России.

В основу законов о судопроизводстве (гражданско-, уголовно-, административно-процессуальные кодексы) заложено точное следование названным принципам.

Создание судопроизводства нового типа представляло собой весьма сложную, особую проблему. Речь идет об административном производстве, понимая административное право не как имеющего отношение к административным правонарушениям (нарушение ПДД, хулиганство и т. д.), а как судопроизводство, дающее возможность гражданину через суды привлекать к ответственности государственные органы власти, их представителей и другие структуры в соответствие со ст. 46 Основного закона РФ.

Таковыми являются основные направления, по которым в дальнейшем должна развиваться судебная система РФ как современного правового государства.

§ 2. Порядок судоустройства и правового статуса судей в Российской Федерации

Судебная система состоит из судов, в основе создания которых лежат нормы Конституции, федеральных и федеральных конституционных законов, которые обладают всеми признаками органов правосудия, а также организационно взаимосвязаны и взаимозависимы.

Таки образом, судебная система – это единое многосоставное институциональное образование, содержательная составляющая которого определяет общность судей и общность деятельности. В основе организационного аспекта заложены системообразующие положения создания судебной системы. Среди таких положений отметим ключевые:

- 1) суды делятся на две категории – федеральные суды и суды субъектов Федерации;
- 2) в основу организации судебной системы заложен принцип специализации функционального характера;
- 3) в состав судебной системы входят высшие суды;
- 4) система судов, которую возглавляет Верховный Суд РФ состоит из трех подсистем, имеющих относительную организационную автономность: гражданские суды общей юрисдикции, арбитражные и военные суды;
- 5) судебная система организована по юрисдикционно-территориальному принципу. Согласно такой организации, суды образуются в границах территориальных единиц и их юрисдикция (полномочия) распространяются на эти территориальные единицы;
- 6) инстанционная и звеньевая организация судебной системы. Дела между судами распределяются согласно подсудности.

Судебная власть построена условно на трех «китах» – правосудии, судебной системе и статусе судей.

Статус судьи – это его права и обязанности, которые отражают его общественное положение как представителя судебной власти, и в рамках судебной системы – его роль должностного лица.

Таким образом, можно усмотреть два подхода к понятию статуса судьи – конституционно-правовой, отражающий его общественное положение, и судебно-правовой (роль, которую он играет в судебной системе).

Статус судьи закреплён в Основном законе страны как фундаментальное условие всеобщего права на правосудие. В его основе лежат квалификационные требования к претендентам на должность судьи, принципы независимости, несменяемости судей, их материальная защищённость и

установление специальных порядков наделения претендента судейскими полномочиями. Эти положения конкретизируются и дополняются в законах.

Ст. 119 Основного закона устанавливает базовые требования к судьям: возраст не моложе 25 лет; высшее юридическое образование; наличие опыта работы по специальности. По сути, требование, касающееся гражданства, носит политико-правовой характер – только гражданин данного государства вправе осуществлять правосудие от его имени (на этом же основании судьи не могут иметь двойное гражданство). Требование о том, чтобы право судить имел человек, достигший определенного возраста, вполне понятно, лишь зрелый, взрослый человек, может выполнять ответственную функцию судебной защиты граждан. Требование к образованию и опыту работы носит профессионально-правовой характер, лишь на профессионала государство может положиться в деле реальной защиты законных интересов и прав и качественного отправления правосудия.

Квалификационные требования, закрепленные в ст. 119 Основного закона, составляют минимальный стандартный набор, который, без сомнения, для конкретных категорий судей может уточняться, дополняться и расширяться.

Минимальный стандарт требований применяется к мировым судьям, судьям районных судов и арбитражным судьям субъектов РФ.

К судьям судов среднего звена и судьям окружных и апелляционных арбитражных судов предъявляются следующие минимальные требования: возраст 30 лет; стаж работы – не менее 7 лет. Судьи Верховного Суда должны быть не моложе 35 лет с профессиональным стажем не менее 10 лет. Максимальные же требования по возрасту и стажу работы предъявляются судьям Конституционного Суда РФ и достигают 40 лет по возрасту и 15 лет по опыту работы (ст. 4 Закона РФ «О статусе судей в РФ») [82].

Ст. 120 Конституции закрепляет независимость судей и их исключительную подчиненность закону.

Такое положение судьи гарантируется следующим образом:

- путем закрепления институциональной самостоятельности судов – через запрет принятия любых законов, которые бы ликвидировали или ограничивали институт судебной власти (ч. 3 ст. 5 № 1-ФКЗ «О судебной системе») [4];

- через финансовую, организационную и материально-техническую самостоятельность судов – путем включения расходов на деятельность судов в федеральный бюджет и регламентацию финансирования судов, а

также через возложение ответственности за выполнение этих условий на специальные структуры, входящие в судебную систему (например, в Верховном Суде РФ – Судебный департамент);

- путем обеспечения функциональной и процедурной самостоятельности судей – через законодательную регламентацию порядка конституционного, административного, гражданского и уголовного судопроизводства, которые обеспечивают судье автономность в принятии решений;

- через обеспечение защищенности судей от возможности любых вмешательств в их деятельность по отправлению правосудия – запретом на подобное вмешательство (ч. 2 ст. 10 Закона РФ «О статусе судей в РФ») и введением ответственности, вплоть до уголовной, за нарушение этого запрета (ст.ст. 294–297, 311 УК РФ) [92].

§ 3. Порядок рассмотрения дел в российских судах

Защита законных интересов и прав юридических и физических лиц осуществляется в рамках гражданского судопроизводства в случае, если особенности конкретного дела не требуют другого порядка, предусмотренного нормами процессуального права. Термин «Суды общей юрисдикции» утвержден в Федеральном конституционном законе «О судебной системе РФ» от 31.12.1996 г. [4].

Именно на эти суды возложено рассмотрение большинства гражданских дел, охрана и соблюдение прав жителей России. Суды общей юрисдикции объединены в систему органов, которые разрешают административные, уголовные и гражданские дела. Их задачами являются: охрана конституционно закрепленного государственного строя; защита личных, политических и социально-экономических свобод и прав граждан; укрепление законности и правопорядка в государстве; защита законных интересов и прав различных организаций; воспитание граждан страны в духе уважения к законности, правам, достоинству и чести других граждан.

Централизованная система судов общей юрисдикции состоит из: мировых судей, городских (районных) судов, судов субъектов Федерации, Верховного Суда РФ.

Районные суды составляют основное звено судов общей юрисдикции. Именно эти суды рассматривают в первой инстанции большинство гражданских дел.

Согласно закону «О мировых судьях в РФ» от 17.12.1998 г. [46], мировым судьям передана часть гражданских дел, которые ранее находились в

компетенции районных судов. Городские (районные) суды по отношению к мировым судьям стали вышестоящей инстанцией, которая проверяет вынесенные ими решения.

Республиканские, краевые и областные суды осуществляют рассмотрение в первой инстанции гражданских дел, включая дела, которые связаны с государственной тайной. Этими судами могут быть изъяты любые дела, рассматриваемые районными судами, которые расположены на их территории, и приняты к своему рассмотрению. В данном случае имеются в виду дела, получившие широкий резонанс и имеющие общественное значение.

Во главе системы судов общей юрисдикции стоит Верховный Суд РФ. Он функционирует как суд первой, кассационной и надзорной инстанции. Гражданские дела, имеющие исключительную важность и большой общественный резонанс, рассматриваются Верховным Судом в первой инстанции.

Юридическая наука выделяет подведомственность трех видов: общественную, административную, судебную.

Дела, подведомственные судам общей юрисдикции:

- по спорам, которые возникли из гражданских, экологических и земельных отношений, когда одной стороной является гражданин, который не является предпринимателем;
- возникающие из административно-правовых, государственно-правовых, налоговых и других отношений, где одной стороной является гражданин, который не является предпринимателем;
- по спорам, которые возникают из трудовых и семейных отношений, в которых организации или граждане оспаривают действия (бездействие) должностных лиц, органов муниципальной или государственной власти;
- об оспаривании юридическими или физическими лицами нормативных актов, если проверка их законности не относится исключительно к компетенции Конституционного Суда;
- в которых прокуроры оспаривают нормативные акты, нарушающие свободы и права граждан; по спорам религиозных и общественных организаций;
- о признании действий (бездействия) и решений органов муниципальной или государственной власти по назначению выборов или референдумов разного уровня незаконными;
- защита деловой репутации и возмещение морального ущерба;
- оспаривание отказов в выдаче лицензий средствам массовой инфор-

мации или их регистрации.

Рассмотрением гражданско-правовых споров между юридическими и физическими лицами в нашей стране занимаются суды общей юрисдикции – от мирового судьи и вплоть до Верховного Суда.

Согласно гражданско-процессуальному законодательству, исковое заявление должно быть оформлено в письменной форме. Судья единолично принимает решение как о принятии заявления, так и о возбуждении гражданского дела. Производство по делу основано на принципах состязательности сторон и равноправия. Как истец, так и ответчик вправе ознакомиться с материалами по делу, заявлять ходатайства, задавать экспертам и свидетелям вопросы, давать письменные или устные пояснения, а также подать жалобу на судебное решение. Суд обязан, при сохранении полной беспристрастности, создать все условия для всестороннего и полного изучения доказательств, давать участникам процесса разъяснения об их правах и обязанностях, предупреждать их о последствиях, которые могут наступить вследствие совершения ими или не совершения процессуальных действий того или иного характера.

Постановление судов, независимо от их уровня, вступившие в силу, должны неукоснительно исполнять граждане и организации, должностные лица, общественные объединения, органы муниципальной и государственной власти на всей территории страны.

§ 4. Осуществление судебной власти

Судебная власть, наряду с исполнительной и законодательной является важнейшим признаком демократичности государства. Ее обособленное положение относительно других властно-государственных структур говорит о серьезном движении государства в сторону осуществления принципа верховенства права, и идей справедливости и свободы, которые он закрепляет.

Судебная власть представляет собой особую форму деятельности государства, которое осуществляет властные полномочия через специально созданные государственные органы – суды, согласно установленным законам процессуальным нормам, с целью защиты законных интересов прав гражданина и человека, организаций учреждений, предприятий, государственных органов, а также конституционного строя.

Судебная власть, являясь одной из трех ветвей государственной власти, выполняет не только функцию рассмотрения конкретных дел. В рамках

принципа «сдержек и противовесов» судебная власть характеризуется не только правосудием в узком, традиционном смысле слова, но также возможностью влиять на действия и решения законодательной и исполнительной властей, уравновешивая тем самым их влияние.

Подобно любой форме государственной власти, судебная власть характеризуется своими особенностями. Например, представители народа (арбитражные заседатели, присяжные заседатели), принимают участие в осуществлении правосудия. Судебная власть по своему предметному назначению является конкретной формой деятельности государства в тех или иных сферах общественной жизни. Государство нуждается в судебной власти не только для разрешения возникающих споров, но и для защиты конституционного строя, законных интересов, свобод и прав гражданина и человека, а также гражданского общества в целом.

Ст. 118 Конституции РФ закрепляет следующее:

- правом на осуществление правосудия в России обладает только суд;
- судебная система в стране устанавливается исключительно Конституцией и федеральными конституционными законами. В Российской Федерации не допускается создание каких-либо чрезвычайных судов;
- судебная власть в стране осуществляется через уголовное, административное, гражданское и конституционное судопроизводство.

Учитывая цели, стоящие перед судебной властью, ее функции необходимо рассматривать как совокупность основных направлений осуществления полномочий, принадлежащих судам, по разрешению споров и социальных конфликтов, возникающих в обществе, а формы – как способ выражения, установления и проявления, другими словами, порядок судопроизводства. В ч. 2 ст. 118 Основного закона перечислены формы судопроизводства, в которых в Российской Федерации в настоящее время осуществляется судебная власть: административное, гражданское, уголовное и конституционное.

Основные функции судебной власти заключаются в осуществлении конституционного контроля и отправлении правосудия. В рамках своей функции правосудие осуществляет уравновешивание и сдерживание исполнительной и законодательной властей; в необходимых случаях применяет предупредительные меры государственного принуждения и воздействия; обеспечивает правовую и общественную ценность судебных актов, являющихся актами правосудия, которые констатируют наличие права, факт его нарушения, а также ликвидируют конфликт.

Учреждение и конституционное закрепление в России Конституционного Суда, а также введение в российское законодательство положений, которые позволяют оспаривать в суде действия (бездействие) и решения государственных органов власти, муниципальных или государственных служащих и должностных лиц, органов местного самоуправления, свидетельствует о том, что судебная власть обладает функцией конституционного контроля.

Факт того, что в функцию Конституционного Суда РФ входит конституционный контроль для защиты конституционного строя, свобод и прав гражданина и человека, обеспечения прямого действия и верховенства конституционных норм на всей территории страны, говорит о том, судебная власть становится многофункциональной и ее задачи не ограничиваются отправлением правосудия.

Отличительная особенность конституционного контроля, который осуществляет Конституционный Суд, состоит в том, что гражданин вправе задействовать механизм защиты свобод и прав в любой момент, когда его права находятся под угрозой нарушения или уже нарушены.

Еще одна особенность осуществления конституционного контроля заключается в возможности осуществления правотворческой деятельности одновременно с правоприменением, когда проверка конституционности законопроекта или другого нормативно-правового акта, по сути, становится причиной для создания новых норм. Следует отметить обязательный характер выполнения, принятого Конституционным Судом решения.

Суд как орган судебной власти обладает еще одной специфической особенностью, которая заключается в том, что его деятельность осуществляется в строгом соответствии с установленной процедурой (порядком), в основу которого заложено жесткое лимитирование всего происходящего в суде как на этапе подготовки к рассмотрению дела, так в процессе самого рассмотрения.

Главная его цель состоит в обеспечении законного, справедливого и обоснованного решения. В его основе лежит гласность, иногда коллегиальность (в предусмотренных законом случаях – участие представителей народа), при вынесении решений, равноправие сторон, принимающих участие в разбирательстве, и другие принципиальные (исходные) положения.

Процедуры, установленные для исполнительных и законодательных органов (правила принятия решений, регламенты и т. д.) не отличаются всесторонностью и тщательностью, характерной для судебной системы.

§ 5. Виды, роль и юридическое значение решений Конституционного Суда Российской Федерации: теория и практика

Конституционный Суд РФ может выносить два вида решений – итоговые и иные.

В итоговых решениях сформулированы решения Суда по итогам (результатам) разбирательств конкретных дел. Они содержат итоги таких разбирательств и их юридические последствия.

В иных решениях обычно констатируются те или иные обстоятельства, обозначаются последствия, относящиеся, как правило, не к содержательной части дела, а к организационным аспектам работы Суда как в целом, так и относительно конкретных заседаний, обосновании отказов к рассмотрению и т. п.

Решения Конституционного Суда могут быть оформлены как:

- заключения КС (итоговое решение);
- постановления КС (итоговое решение);
- определения КС (иное решение).

Заключением Конституционного Суда РФ является итоговое решение, которое выносится по итогам проверки соблюдения установленной процедуры выдвижения обвинения Президента в госизмене или другом тяжком преступлении.

Постановлением Конституционного Суда является его итоговое решение, которое Суд выносит в результате рассмотрения дел, касающихся конституционности законодательных актов, которые перечислены в Основном законе (ст. 125), а также по вопросам разграничения компетенции между государственными органами власти.

Определениями Конституционного Суда являются решения, относящиеся к «иным», которые главным образом относятся к организации работы самого Суда.

Постановления и решения принимаются в строгом соответствии с установленными правилами. Такие итоговые решения должны приниматься в закрытом режиме, который предусматривает участие в совещаниях только судей, принимавших участие в разбирательстве. К таким совещаниям могут допускаться только работники КС, которые обеспечивают нормальный ход и протоколирование совещания. При обсуждении решения, которое планируется принять, каждый судья имеет право выступать любое необходимое количество раз с нелимитированной продолжительностью выступлений.

Решение принимается путем открытого голосования поименным опросом судей, осуществляемого в алфавитном порядке, и начинается с судьи, который при каждом опросе определяется с помощью жребия. Председательствующий во всех случаях голосует последним. Решение считается принятым, если за него отдали голоса большинство судей, принимающих участие в голосовании. При голосовании судья не имеет права воздерживаться.

В случае несогласия с принятым решением он может изложить особое мнение в письменной форме, и оно будет опубликовано вместе с решением суда. Аналогично поступают, если судья поддерживает решение в целом, но имеет, например, свои доводы относительно мотивировочной части. Он также вправе изложить свое несогласие письменно, что будет опубликовано вместе с решением суда. Постановление (заключение или решение) подписывают все судьи, принимавшие участие в голосовании, включая тех, кто с ним не согласен. Совещание суда протоколируется и протокол также подписывается всеми, принявшими участие в совещании, судьями. Протокол совещания не подлежит оглашению.

Законом о Конституционном Суде установлены жесткие требования к содержанию и форме решений, которые излагаются как отдельные документы [2]. В таких документах должны быть обязательно отражены не только сведения, например, о дате и месте принятия решения, государственном органе или лице, инициировавшего рассмотрение соответствующего вопроса, нормативно-правовом акте, рассматриваемом на предмет конституционности его положений, аргументах, лежащих в основе сомнений заявителя, но также доводы, лежащие в основе принятого решения, ссылки на конкретные документы, используемые судом в качестве руководства, а также доводы, которые опровергают утверждения сторон. Таким образом, итоговое решение должно представлять собой убедительный и тщательно мотивированный документ, гарантирующий отсутствие каких-либо неясностей в ходе применения решения, с целью исключения любых ошибок при его исполнении.

Решения, принятые Конституционным Судом, вступают в силу сразу после опубликования, они действуют непосредственно, не требуя каких-либо подтверждений от должностных лиц или органов.

Это обстоятельство ярко характеризует юридическую силу решений КС, что также подтверждается предписанием ст. 6 Закон о КС, в которой сказано о том, что его решения обязательны для исполнения на всей терри-

тории РФ для всех судебных, исполнительных и представительных государственных и муниципальных органов власти, организаций, учреждений, предприятий, граждан, объединений и должностных лиц.

Данное положение, характеризующее силу решений Конституционного Суда, дополняется и уточняется рядом других. Так, в ч. 6 ст. 125 Конституции РФ установлено, что акты или их части, не отвечающие конституционным нормам, не могут применяться, поскольку считаются утратившими силу. Если какое-либо решение суда или иного органа основано на правовом акте, признанном противоречащим Конституцию, то такие решения не подлежат исполнению и должно быть в установленном порядке пересмотрено. В ч. 2 ст. 79 Закона о КС РФ установлено, что нельзя преодолеть юридическую силу постановления КС о неконституционности акта его повторным принятием, что также является ярким подтверждением исключительной юридической силы решений, принятых Конституционным Судом РФ.

Согласно ст. 80 (Закон о КС РФ), при принятии Конституционным Судом постановления о неконституционности какого-либо закона или иного нормативного акта частично или полностью должны быть приняты конкретные меры по приведению этого акта, а также других, связанных с ним, актов, в полное соответствие с конституционными нормами.

В п. 1 названной статьи, в частности, указано, что в течение трех месяцев с момента опубликования Конституционным Судом своего решения, Правительством РФ должен быть внесен в Государственную Думу новый проект федерального закона, федерального конституционного закона, а также взаимосвязанных с ними законопроектов или закон о дополнениях или изменениях в существующий закон, который был признан неконституционным в его отдельной части.

Такие законопроекты Государственная Дума рассматривает вне очереди. Таким образом, решение, вынесенное Конституционным Судом о неконституционности того или иного законодательного акта, накладывает на органы, принимающие участие в правотворчестве, включительно с Федеральным Собранием и Правительством РФ, обязанность самым активным образом устранить пробел, образовавшийся в законодательстве.

К итоговому решению, которое называется заключением, предъявляются самые высокие требования. Заключение выносится в случае поступления в Конституционный Суд запроса об оценке соблюдения порядка при выдвижении обвинения против Президента в госизмене или ином преступ-

лении, относящимся к категории тяжких. Подобный запрос может подать только Государственная Дума, он должен быть подкреплён стенограммой (протоколом) его обсуждения на заседаниях палаты, текстом документов, связанных с этим вопросом, а также заключением Верховного Суда. В случае решения Конституционного Суда о несоблюдении порядка выдвижения такого обвинения Президента РФ, Конституционный Суд даёт отрицательное заключение, которое аналогично постановлениям по вопросам, рассмотренным выше, является обязательным, что означает прекращение процесса по обвинению.

Таким образом, на основании конституционного правосудия достигается баланс конституционных ценностей и разрешаются социальные противоречия и правовые коллизии [248].

§ 6. Федеральные арбитражные суды Российской Федерации

Необходимость осуществления реализации прав и свобод граждан, в любом государстве, которое считает себя правовым, должна быть связана с созданием органов власти, которые будут заниматься защитой прав граждан. Необходимо отметить, что общепринятой формой защиты прав граждан, является судебная. Легитимность и действенность реализации функций данной формы защиты прав граждан, обеспечивается рядом факторов.

Судебная система – это государственная функция, направленная на разрешения различных социальных споров или конфликтов, которые связаны с нарушением определенных норм права, которые установлены в государстве. В данном контексте необходимо отметить, что судебные акты подкреплены функционированием других государственных организаций, которые осуществляют принуждение исполнения судебных постановлений и оказывают должное влияние на поведение граждан, деятельность организаций, работу должностных лиц, коммерческих предприятий различных форм собственности.

Обязанностью государства, является выстраивание такой судебной системы, которая гарантирует самостоятельность и независимость суда, а также определяет круг его полномочий, при осуществлении правосудия в государстве.

В ходе проведенных судебных реформ в постсоветской России, создана новая судебная система, которая состоит из судов, имеющих легитимное право осуществления правосудия и правоприменительными полномо-

чениями, которые осуществляются в различных формах, а именно: конституционного, гражданского, уголовного, административного судопроизводства.

Рассматриваемые в данном разделе арбитражные суды, имеют статус федеральных и включены в единую судебную систему России. В их функцию входит осуществление правосудия в экономической сфере, гражданской, административной и ряд других полномочий.

В ч. 1 ст. 5 Федерального конституционного закона «Об арбитражных судах в Российской Федерации» [3] сказано, что одной из задач, является осуществление правосудия и защита нарушенных прав в сфере защиты законных интересов организаций, предприятий, граждан в сфере реализации их права на предпринимательскую деятельность и иную деятельность, не запрещенную законом Российской Федерации.

Особенность организации и функционирования арбитражных судов, анализ процедур осуществления правосудия арбитражными судами, позволяет сделать вывод о том, что данные суды являются особой ветвью судебной системы Российской Федерации.

Исторический анализ, позволяет сделать вывод о том, что на протяжении долгого времени, органы, которые занимались разрешением экономических споров, в том числе и коммерческих, функционировали отдельно от государственных судебных органов.

Появление в России специальных федеральных судов предусмотрено ст. 26 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации».

Арбитражные суды, которые были созданы в рамках реализации закона «Об арбитражных судах в Российской Федерации» в ст. 5, выполняют следующие задачи: 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.

Так же установлены другие задачи, которые можно сформулировать, исходя из анализа других федеральных законов: охрана единого экономического пространства, обеспечение гарантий свободы экономической деятельности. Данные задачи характеризуют направления деятельности именно арбитражных судов.

В некоторой степени, присутствуют определенные сходства в деятельности судов различных юрисдикций (арбитражной и общей). Но следует

отметить, что отличия экономических споров, которые рассматриваются в гражданском судопроизводстве, довольно существенны от экономических споров, которые рассматривает арбитражный суд. Именно в связи с определенными разграничениями, возникла необходимость создания отдельной судебной системы в виде арбитражных судов.

Правосудие в арбитражных судах осуществляется специально подготовленными судьями, имеющими особую высокую квалификацию в сфере защиты законных интересов в предпринимательской и другой экономической деятельности, что является несомненным преимуществом арбитражного суда, как специализированного органа. Высокая компетентность судей, обеспечивает высокое качество рассмотрения дел и оперативность в вынесении судебного постановления. Загруженность судов общей юрисдикции очень высока, что негативно сказывается на скорости решения судебных споров. Кроме того, у большинства судей общей юрисдикции отсутствует соответствующая квалификация, что так же снижает качество и эффективность правосудия в экономической сфере.

Окружные федеральные арбитражные суды осуществляют кассационную проверку законности решений, вынесенных арбитражными судами субъектов Федерации, а также арбитражными апелляционными судами. Согласно Федеральному конституционному закону «Об арбитражных судах РФ», в стране функционируют 10 арбитражных кассационных судов: Центрального, Уральского, Северо-Кавказского, Северо-Западного, Волго-Вятского, Поволжского, Восточно-Сибирского, Московского, Западно-Сибирского, Дальневосточного округов.

Зональный принцип с учетом региональных особенностей лежит в основе структуры федеральных арбитражных судов. Федеральный арбитражный суд распространяет свою юрисдикцию на арбитражные апелляционные суды, которые входят в соответствующий округ, а также на суды субъектов Федерации.

Федеральные арбитражные суды округов осуществляют свою деятельность через президиум и судебные коллегии по рассмотрению споров, которые возникают из гражданских, административных и других взаимоотношений.

Основным полномочием окружного арбитражного суда является проверка судебных актов, которые ранее были рассмотрены в арбитражных судах субъектов Федерации, а также апелляционными арбитражными судами, в кассационной инстанции.

Кассационная жалоба, в отличие от уголовного и гражданского производства, подается после того, как решение нижестоящего суда вступает в силу, что и обуславливает особенности кассационного производства для вышестоящих судов. Арбитражный процессуальный кодекс РФ (ст. 287) устанавливает, что федеральные арбитражные суды округов после рассмотрения кассационной жалобы могут принять следующие решения:

1) оставить без изменения решение первой или постановление апелляционной инстанции;

2) отменить решения первой или постановления апелляционной инстанции с передачей данного дела на повторной рассмотрение соответствующей инстанции суда субъекта Федерации;

3) полная или частичная отмена постановления и решения арбитражного суда соответствующего субъекта Федерации и принятие нового решения;

4) изменение постановления апелляционной инстанции или решения первой инстанции;

5) отмена решения суда первой инстанции, а также апелляционного постановления частично или полностью и прекращение производства по делу, либо оставление искового заявления без рассмотрения [96].

Окружные федеральные арбитражные суды вправе осуществлять пересмотр принятых ранее судебных актов, которые вступили в силу, на основе вновь открытых обстоятельств. К их функциям также относится деятельность по изучению и обобщению судебной практики, анализу судебной статистики и подготовке предложений, направленных на совершенствование законов и других нормативно-правовых актов.

Президиум в составе арбитражного федерального суда выполняет организационные функции и не имеет полномочий рассматривать конкретные судебные дела. Этот орган занимается утверждением председателей судебных составов и членов судебных коллегий, а также рассмотрением организационных вопросов, относящихся к работе суда.

Судебные коллегии в арбитражных федеральных судах округов возглавляют заместители председателя суда. Они осуществляют проверку в кассационной инстанции законность вступивших в силу судебных актов по делам, которые были рассмотрены нижестоящими арбитражными судами. Из числа судей, которые входят в соответствующую коллессию, формируются судебные составы. Формирование судебных составов осуществляет председатель окружного федерального арбитражного суда. Он же утверж-

дает и председателей судебных составов.

К обязанностям председателя окружного федерального арбитражного суда, который выполняет функцию судьи, осуществляя процессуальные полномочия, относятся также вопросы, касающиеся формирования судебных составов, распределения полномочий между его заместителями, организации работы президиума суда, общего руководства аппарата, назначений на должности и освобождения от должности работников аппарата, а также других, установленных законодательством, полномочий.

Необходимо так же отметить, что в последние годы, очень часто высказывается точка зрения, о необходимости создания судов, которые бы специализировались на банкротстве юридических и физических лиц, а также судов, которые бы осуществляли правосудие в налоговой сфере.

Таким образом, необходимо отметить, что арбитражные суды, решая поставленные перед ними задачи, по сути, занимаются обеспечением на практике воспитательной функции государства, принципы которой изложены в Преамбуле Конституции РФ, а также обеспечивают преемственность государственного развития при осуществлении функции правосудия.

В целом функция арбитражных судов направлена на обеспечение защиты конституционных прав субъектов экономической (предпринимательской) деятельности, организаций различных форм собственности. Осуществляя свою прямую функцию – осуществления правосудия, арбитражные суды реализуют необходимую функцию реализации на практике норм поведения и принципов осуществления предпринимательской деятельности в РФ.

ТЕМА 12. ОРГАНЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

§ 1. Общие принципы организации и деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации

Основные положения организации государственных органов власти в регионах регламентируются на двух уровнях. Первым из них является конституционный уровень, который определяет устойчивость всей системы через закрепление ключевых принципов, лежащих в основе организации государственных органов власти в субъектах Федерации. Эти принципы играют важную роль. Конституционным принципам отводится в законодательной системе конструктивно-запретительная функция. Они определяют содержание других правовых положений, выполняют роль основы для их конструирования. Проявление их запретительной функции выражается тем, что эти принципы не позволяют проникнуть в законодательство положениям, не отвечающим им.

Нормы Конституции являются наиболее устойчивыми в законодательном поле страны и рассчитаны на действие в длительной перспективе. Поэтому численность закрепляемых в Основном законе принципов должно быть оптимальным с тем, чтобы, во-первых, обеспечить устойчивую деятельность всех ветвей власти, во-вторых, не препятствовать в перспективе развитию отношений в рамках региональной системы властных органов.

Федеральное законодательство является вторым уровнем, на котором осуществляется нормативное закрепление основных принципов, лежащих в основе организации государственных органов власти в регионах. Эта возможность закреплена в Основном законе (ч. 1 ст. 77), где установлена необходимость принятия федерального законодательного акта, в котором бы закреплялись общие принципы, на основе которых осуществляется организация исполнительных и представительных государственных органов власти в субъектах Российской Федерации. Ст. 72 также содержит принципы организации государственных органов власти в регионах, относя решение данного вопроса к совместной компетенции федерального центра и субъектов.

Несмотря на очевидную первичность конституционных (базовых) принципов формирования государственных органов власти в регионах, среди них можно проследить определенную иерархичность. Те нормы, которые являются частью основ конституционного строя, согласно ст. 16 являются приоритетными, определяя содержание других разделов Основ-

ного закона, в которых раскрывается содержание первой.

В Конституции выделены в качестве самостоятельных правовых институтов нормы, которые закрепляют систему государственных органов власти автономных округов, городов федерального значения, областей, краев, республик, а также нормы, определяющие организацию исполнительных и представительных государственных органов власти в субъектах Федерации.

Система государственных органов власти в качестве самостоятельного правового института закрепляется субъектами Федерации согласно конституционным основам и общим принципам, закрепленных в федеральном законе (ч. 1 ст. 77). Вторым правовым институтом являются нормы, согласно которым осуществляется организация исполнительных и представительных государственных органов власти (закреплены в федеральном законе), о чем также говорится в ч. 1 ст. 77. Ст. 72 также содержит упоминание об этих принципах. Согласно Конституции, эти вопросы регулируются совместно Российской Федерацией и субъектами Федерации в качестве предмета совместного ведения, что подтверждает приоритетность норм ст. 77.

Из текста Конституции трудно однозначно отличить содержание понятия «система государственных органов власти» от «организации системы государственных органов власти». Между тем, следует отметить, что вторая основана на общих принципах организации государственных органов власти. В том, и в другом случае подразумевается система организации государственных органов власти, только в первом речь идет о совместной компетенции Федерального центра и регионов, а во втором — исключительно о сфере ведения Федерации.

Названную неопределенность снял федеральный закон, принятый 6 октября 1999 году, который был посвящен общим принципам организации исполнительных и представительных (законодательных) государственных органов власти субъектов РФ, в котором была закреплена система органов государственной власти в регионах (ст. 2) и основные принципы их функционирования (ст. 1).

Согласно Закону, в систему государственных органов власти входят: представительные (законодательные) органы власти субъектов Федерации, высшие исполнительные органы власти субъектов Федерации, другие органы власти субъектов Федерации, созданные согласно уставам (конституциям) субъектов Федерации [50].

Необходимо отметить, что, выделив принципы деятельности властных органов, федеральный законодатель при этом не зафиксировал принципы их организации, а рассредоточил положения, лежащие в основе организации региональных органов власти, по всему законодательному акту. Подобный подход позволяет законодателям всех уровней корректировать отдельные положения, закрепляющие порядок создания властных органов и механизм взаимодействия между ними.

В преамбуле федерального закона ведется речь о том, что вопросы создания, формирования и деятельности исполнительных и представительных (законодательных) государственных органов власти в регионах, а также их ответственности и полномочий, равно как и механизм их взаимодействия как с федеральным центром, так и между собой, основаны на нормах Конституции и регулируются данным Федеральным законом, федеральными конституционными законами, другими федеральными законами, уставами (конституциями) и другими региональными нормативно-правовыми актами.

Данное положение позволяет прийти к выводу, что понятие «организация» государственных органов власти в регионах включает в себя их «формирование», «образование», а также «деятельность» и регулируется законодательными актами на региональном и федеральном уровнях.

Также очевидно, что при раскрытии содержания основных принципов организации региональных органов власти законодатель действует в соответствии с нормами основ конституционного строя и положениями других глав Основного закона. Значительная роль в процессе формирования региональной власти отводится Конституционному Суду. Некоторые решения Суда, относящиеся к рассматриваемому вопросу, свидетельствуют о его желании дистанцироваться от сферы, в которой правовые решения уступают политическим. В данном случае праву отводится второстепенная роль, с помощью права оформляются решения политического характера, которые закрепляются на законодательном уровне.

Между тем, такую позицию по отношению к вопросам с ярко выраженной политической составляющей Конституционный Суд занимал не всегда. В течение длительного времени, когда отсутствовал федеральный закон, регулирующий вопросы организации власти в регионах, Суд активно участвовал в формировании этих принципов.

Необходимо отметить, что во время отсутствия регулирования вопросов, связанных с организацией власти в субъектах Федерации, последние

были вынуждены решать эту проблему самостоятельно, закрепляя порядок формирования региональных органов власти в своих законодательных актах. Итогами вольной трактовки законодателями субъектов Федерации отдельных конституционных норм, собственной интерпретации основных принципов формирования властных органов в регионах нередко становились разногласия между исполнительной и законодательной ветвями власти. Таким образом, разрешать подобные конфликты в некоторых субъектах Федерации (Тамбовская и Читинская области, Алтайский край и др.) приходилось Конституционному Суду. Решения Суда по этим делам содержат ряд важных положений, играющих принципиальную роль в формировании государственных органов власти в регионах.

Так, Конституционный Суд в своем постановлении о соответствии Основному закону Устава Алтайского края определил основы организации региональной власти, которые вытекают из положений Конституции России [203]. Суд отнес к числу этих принципов положение о федеративном демократическом государстве, имеющем республиканскую форму правления (ч. 1 ст. 1), о единстве государственной власти (ч. 3 ст. 5), о разделении властей на исполнительную, законодательную и судебную, и самостоятельности их органов, вытекающую из этого (ст. 10) (III). Конституционный Суд в этом постановлении также сделал вывод о том, что высшее должностное лицо должно быть избрано путем всенародного голосования.

Значимость приведенного постановления заключается еще и в том, что Конституционным Судом позднее была изменена точка зрения по поводу избрания высшего должностного лица региона. Свой новый подход Конституционный Суд аргументировал следующим образом: 1) в Конституции не закреплено право участвовать в прямых выборах на пост высшего должностного лица региона, так же, как и право избираться на этот пост. Такое право отсутствует также в числе общепризнанных свобод и прав, которые не упоминаются в Основном законе (II); 2) в связи с этим всенародное избрание на пост высшего должностного лица региона не является по нормативному содержанию обязательным элементом как конституционного права граждан на избрание и на участие в выборах в государственные органы власти, так и других прав, включая право на участие в управлении государственными делами и права доступа к государственной службе (II).

Пересмотр Конституционным Судом своей позиции относительно всенародных выборов на пост высшего должностного лица региона вероятно обусловлено нежеланием Суда участвовать в процессе политического

характера. Как показали дальнейшие события и изменения, внесенные в Федеральный закон, которые закрепили право субъектов Федерации на самостоятельное установление порядка замещения высшего должностного лица субъекта Федерации (выборы представительным органом региона по представлению Президента России или всенародные выборы), Конституционный Суд сделал правильный выбор (IV, V).

Учитывать политическую целесообразность – дело политики, но никак не права. Между тем, конституционные принципы, которые затрагивают основы демократические формы правления в государстве, должны быть адекватно воплощены на законодательном уровне. Одной из возможных проблем в данном случае может оказаться вольная интерпретация положений по усмотрению законодателя. Именно поэтому особое значение имеет чистота содержательной составляющей конституционных принципов, возможность их защиты от неконституционной трактовки со стороны правоприменителя. В данном случае роль Конституционного Суда трудно переоценить.

Авторы Конституции, закрепляя в ее тексте основы формирования региональной власти, опирались на необходимость обеспечить единство государственной власти, целостность государства, закрепить определенную иерархию в отношениях между органами исполнительной власти.

Необходимо отметить, что в Основном законе уже содержатся основные принципы, которые лежат в основе взаимоотношений между федеральными и региональными государственными органами власти. Например, в статье 5 содержатся норма о разграничении полномочий и предметов ведения между органами власти Федерации и региональными органами власти в качестве одного из базовых принципов федеративных отношений.

Свое развитие этот принцип находит в ст.ст. 71–73, а также в ч. 1 ст. 77, где закреплены общие принципы формирования государственных органов власти в субъектах Федерации. Их можно свести к следующим двум принципам. Во-первых, субъекты Федерации самостоятельно устанавливают систему властных органов. Во-вторых, рамки этой самостоятельности ограничены основами конституционного строя, а также общими принципами, лежащими в основе организации исполнительных и представительных органов власти в регионах, которые закреплены в федеральном законе.

Необходимо отличать конституционный принцип самостоятельности регионов в установлении государственных органов власти (ст. 77) от принципа самостоятельности государственных органов власти при осуществ-

влении ими своих полномочий (или самостоятельность органов), который закреплен в ст. 10 Основного закона. Если первый из них представляет собой более общий принцип, лежащий в основе построения федерации с разграничением полномочий и предметов ведения между федеральными и региональными органами власти, то вторым принципом устанавливается самостоятельность функционирования органов исполнительной, законодательной и судебной ветвей власти, что защищает их деятельность от вмешательства других органов.

На основе вышесказанного следует отметить, что лаконичность формулировок Основного закона нередко порождает различные варианты толкований конституционных положений как законодателем на региональном уровне, так и другими участниками политического процесса. Безусловно, саму возможность интерпретации можно охарактеризовать как признак демократического похода к вопросам построения системы властных органов и самого государства. Между тем необходимо наличие неких общих основ, которые бы скрепляли государственный механизм, определяли правила для всех субъектов политического процесса. В качестве таких основ выступают конституционные принципы, несоблюдение которых чревато нарушением баланса в системе управления государством. Поэтому крайне важным является формирование уважения к этим принципам, создание механизма, направленного на обязательное исполнение предписаний, в основе которых заложены данные принципы. Ввиду этого закрепление основ организации региональной власти на федеральном уровне является, безусловно, целесообразным шагом, так как позволяет гарантировать единство деятельности системы государственных органов власти в целом в Российской Федерации (II). Между тем, в данном деле важно сохранить баланс, не переходя ту границу, за которой установление основ трансформируется в детальное регулирование этих отношений.

§ 2. Порядок формирования и компетенция органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации

Нормативное закрепление понятия «исполнительная власть» произошло в 90-е годы прошлого века. За этот период было опубликовано большое количество диссертаций и монографий, посвященных рассмотрению этой ветви государственной власти, между тем в юридической науке не пришли к единому подходу относительно определения термина «испол-

нительная власть».

Исполнительную власть следует рассматривать как одну из разновидностей административной власти в правовом государстве. Исполнительная (административная власть) является инструментом воздействия администрации с целью осуществления общественных процессов. По мнению Д. Н. Бахраха, наряду с исполнительной властью государства функционируют муниципальные администрации, деятельность которых регулируется в рамках гражданского права [245].

Далее раскрою основные признаки исполнительной власти в России. В первую очередь, необходимо заметить, что на исполнительную власть возложена функция формирования жизнедеятельности государства. Организующий характер исполнительной власти, как ее важнейшей характеристики, выделяют большинство ученых. Именно на исполнительной власти лежит ответственность за общественные отношения, касающиеся административно-политической, социально-культурной, экономической сфер.

Для исполнения законодательных актов необходимо осуществить максимальный объем распорядительной деятельности. Многочисленный состав государственных служащих сам по себе требует наличие определенных механизмов для управления собственной деятельностью. Данный аппарат государственных служащих осуществляет свою деятельность от имени того или иного органа исполнительной власти, представляя её в ряде управленческих отношений.

На примере системы исполнительных органов власти можно обнаружить действие принципа разграничения полномочий и предметов ведения в рамках внешнего устройства исполнительной власти, а также в исполнении субъектами полномочий. Федеративное устройство государства обусловило особенности разграничения полномочий и предметов ведения в рамках исполнительной власти РФ.

В основе системы органов исполнительной власти заложены такие конституционные принципы, как принцип федерализма, принцип легитимности, совмещение принципов децентрализации и централизации.

Что касается принципа федерализма, то он обусловлен самим государственным устройством, поскольку согласно Конституции, Россия является федеративным государством. Эта норма и определяет двухуровневую структуру исполнительных органов власти:

- а) федеральные исполнительные органы власти;
- б) исполнительные органы власти субъектов Федерации.

Процесс формирования исполнительных органов власти субъектов основан на нормах ст. 77 Основного закона, а также на положениях Федерального закона № 184-ФЗ от 06 октября 1999 года «Об общих принципах...». В этих нормативно-правовых актах, в частности, установлено, что субъекты Федерации самостоятельно устанавливают систему государственных органов управления в соответствии с основами конституционного строя.

В частности, в ст. 17 Федерального закона № 184-ФЗ сказано, что в регионах устанавливается система исполнительных органов власти, во главе которой стоит высший исполнительный орган власти субъекта Федерации. Назначение высшего должностного лица субъекта РФ осуществляется посредством проведения выборов.

Органы исполнительной власти в территориальных подразделениях Федерации являются частью целостной системы исполнительной власти РФ, что обычно закреплено в уставах и иных региональных нормативно-правовых актах. Субъекты Федерации сами определяют систему органов государственного управления на своей территории, она при этом не должна противоречить основам конституционного строя и общим принципам организации государственной власти.

Систему исполнительных органов в субъектах Федерации возглавляет высший орган исполнительной власти региона во главе с высшим должностным лицом.

В субъектах РФ главная роль в структуре государственных органов управления отводится главе исполнительной власти (губернатору, главе администрации или президенту республики), исполнительным органам общей (администрация или правительство) и частной (межотраслевые и отраслевые) компетенции, территориальным органам общей компетенции, деятельность которых осуществляется в границах административно-территориальных единиц (районы и города областного и республиканского подчинения). Этот перечень можно рассматривать как универсальный, обобщающий для всех существующих моделей исполнительных органов власти в субъектах Федерации, которые закреплены в учредительных документах регионов.

**§ 3. Высшее должностное лицо субъекта
Российской Федерации: правовой статус, особенности
наделения полномочиями, компетенция**

Конституция устанавливает, что Российская Федерация является федеративным государством, в состав которого входят равноправные субъекты: республики, края, области, города федерального значения, автономные области и округа.

В третьей главе Основного закона определены вопросы, касающиеся совместного ведения Федерации и регионов, установлена целостная система исполнительной власти, в которую входят федеральные и региональные исполнительные органы власти.

На территории субъекта Российской Федерации формируется система исполнительных органов власти, возглавляемая высшим исполнительным органом власти региона. Внутреннюю структуру распорядительных органов власти в регионе устанавливает высшее должностное лицо субъекта Федерации, основываясь на нормах устава или конституции соответствующего субъекта.

Высшее должностное лицо субъекта играет ключевую роль в системе исполнительных органов власти субъекта Федерации и системе мер обеспечения правопорядка в России [246]. Конституцией или уставом субъекта Федерации закрепляется название высшего должностного лица региона (губернатор (мэр) города федерального значения, губернатор автономного образования, области, края, лава республики), в соответствие с национальными, историческими и другими обычаями того или иного региона.

Высшим должностным лицом субъекта может стать гражданин Российской Федерации не моложе тридцати лет, который не имеет гражданства другого государства, а также вида на жительство.

Федеральный закон № 184-ФЗ, а также устав или конституция субъекта Федерации закрепляют порядок наделения главы высшего исполнительного органа региона полномочиями. Руководитель исполнительной власти субъекта Федерации выполняет свои должностные обязанности не более пяти лет, а также не больше двух сроков подряд.

Глава высшего органа исполнительной власти региона назначается на пост в результате всеобщего тайного прямого голосования проживающих на территории субъекта граждан России и имеющих право голоса. Претендентов на пост главы региональной исполнительной власти выдвигают политические партии.

Избрание главы высшего исполнительного органа может быть также осуществлено голосованием депутатов представительного органа власти региона, что может быть закреплено уставом или конституцией субъекта, а также в соответствующем региональном законе. Список претендентов на эту должность по представлению политических партий выдвигает Президент Российской Федерации. Конституция или устав субъекта определяет порядок избрания главы высшего исполнительного органа субъекта.

Федеральным законом № 184-ФЗ определяется роль высшего должностного лица региона в системе властных органов субъекта Федерации. Являясь частью системы государственных органов власти субъекта Федерации и являясь руководителем региональной исполнительной власти, это должностное лицо в то же время является элементом единой системы федеральной исполнительной власти, неся ответственность как за исполнение регионального законодательства, так и федерального на территории возглавляемого им субъекта.

Согласно принципу о единстве государственной власти, высшее должностное лицо региона подчиняется Президенту России, на которого возложена обязанность обеспечивать взаимодействие и координацию деятельности всех государственных органов власти, что закреплено в нескольких статьях Конституции РФ (ст. 19, 77, 80). Здесь можно говорить, что глава субъекта Федерации не только выполняет свои полномочия в рамках совместного ведения Федерации и субъекта, но и полномочия, имеющие федеральное значение, в той мере, в которой они закреплены на законодательном уровне.

Помимо этого, Федеральным законом «Об общих принципах...» для главы региона устанавливаются следующие полномочия:

- представляет возглавляемый им субъект Федерации совместно с федеральными органами власти, и органами власти региона, а также органами местного самоуправления при осуществлении внешнеэкономической деятельности, включая подписание соглашений и договоров от лиц субъекта РФ;
- обнародует законодательные акты, подписывает или отклоняет законы и другие нормативно-правовые акты, принятые законодательным органом региона;
- в соответствии с законодательством субъекта Федерации учреждает высший государственный орган исполнительной власти субъекта, отправляет его в отставку, а также выполняет другие функции, закрепленные в уставе или конституции субъекта Федерации и в других региональных пра-

вовых актах.

Глава субъекта Федерации уполномочен участвовать в работе представительного (законодательного) органа власти субъекта и вправе иметь в данном государственном органе совещательный голос.

Высшее должностное лицо региона издает распоряжения и указы исполняя и основываясь на положениях Конституции РФ, федеральном законодательстве, указах Президента Российской Федерации, распоряжениях и постановлениях Правительства России, уставах или конституциях и других законодательных актах субъекта. Нормативно-правовые акты исполнительного органа региона, как и его главы, принятые в рамках их компетенции, являются обязательными для выполнения на всей территории соответствующего региона.

§ 4. Процедура и основания для прекращения полномочий высшего должностного лица субъекта Российской Федерации

В Федеральном законе № 184-ФЗ «Об общих принципах...» предусмотрено достаточно много оснований для досрочного освобождения высшего должностного лица субъекта Федерации (руководителя высшего органа исполнительной власти в регионе) от исполнения им своих обязанностей.

Вместе с такими объективными основаниями, как добровольная отставка, смерть, признание судом частичной или полной недееспособности и т. д., в законодательстве содержатся также юридические составы, рассматриваемые как нарушение конституционных норм (деликты). Среди таковых следует акцентировать внимание на пункте «г» ч. 1 ст. 19 Закона [258].

В нем предусматривается, что высшее должностное лицо субъекта Федерации (глава высшего регионального органа исполнительной власти) может досрочно прекратить выполнение своих полномочий в результате решения Президента РФ, что может быть следствием утраты доверия со стороны Президента или ненадлежащего исполнения обязанностей и иных, предусмотренных законом, случаях. Отрешение высшего должностного лица субъекта РФ от должности по данному основанию занимает важное место в современном российском законодательстве, регулирующем федеративные отношения [279].

При этом в своей первоначальной редакции данная норма, по справедливому замечанию специалистов, допускала возможность расшири-

тельного толкования. Основная критика была сосредоточена на возможности Президента произвольным образом определять основания для утраты тем или иным лицом «доверия». Примером может служить Указ Президента России № 1183 от 28.09.2010 г., которым был освобожден от должности тогдашний мэр Москвы Ю. М. Лужков [123].

При этом указ не был связан с каким-либо конкретным обвинением или правонарушением со стороны столичного градоначальника. Следует отметить «неоднократные указания» Конституционного Суда РФ на недопустимость установления таких мер ответственности, которые не предусматривают четких процедурных гарантий и правовых оснований, или допускающих их применение в произвольном порядке, прежде всего по мотивам политического характера.

Эту проблему удалось разрешить, включив в закон закрытый перечень «оснований», которые могут вызвать утрату доверия со стороны Президента РФ:

- если по отношению к высшему должностному лицу субъекта Федерации (главе высшего органа исполнительной власти региона) выявлены факты коррупции или неурегулированных конфликтов интересов, представляющих собой правонарушения, предусмотренные в Федеральном законе «О противодействии коррупции» № 273-ФЗ от 25.12.2008 г. [68];

- если по отношению к высшему должностному лицу субъекта Федерации (главе высшего органа исполнительной власти региона) установлены факты наличия или открытия вкладов (счетов), а также хранения ценностей или наличных денежных средств в зарубежных банках, или пользования финансовыми инструментами иностранного происхождения в то время, когда это лицо выступало в качестве зарегистрированного кандидата на эту должность.

Вместе с тем эта конкретизация не смогла решить все противоречия в действующем законодательстве, которые касаются вопросов досрочной отставки высшего должностного лица субъекта Федерации (главы высшего органа исполнительной власти региона) по причине утраты доверия Президента России.

В том числе остался нерешенным вопрос, касающийся соразмерности такого решения в результате действия или бездействия того или иного лица, поскольку закон не предусматривает как механизма установления такого факта, так и его подтверждения.

Впоследствии случаи освобождения от занимаемой должности выс-

шего должностного лица субъекта Федерации (главы высшего органа исполнительной власти региона) по причине утраты доверия были подкреплены обвинениями в совершении конкретных преступлений, большей частью, связанных с коррупцией.

Между тем, согласно презумпции невиновности (ст. 49 Основного закона РФ, а также ст. 14 УПК РФ [94]) деяния, которые им инкриминируются, не могут считаться доказанными без соответствующего приговора суда, который вступил в силу.

В настоящее время фактически речь идет не об установлении «фактов коррупции» или наличии «неурегулированных конфликтов интересов», а только о фактах предъявления подобных обвинений. В п. 4 ст. 29.1 при этом предусмотрено, что Президент РФ имеет право на основе представления Генерального прокурора РФ принять решение о временном отстранении от выполнения обязанностей высшего должностного лица субъекта Федерации (главы высшего органа исполнительной власти региона), если данному лицу предъявлено обвинение в совершении преступления.

Здесь также следует отметить достаточную расплывчатость такой причины прекращения полномочий главы региона, как «ненадлежащее выполнение обязанностей».

С формальной точки зрения этому критерию может отвечать практически любой факт нарушения законодательства высшим должностным лицом субъекта (главой высшего органа исполнительной власти региона), а применяя более вольный подход – практически любой факт нарушения законности любым органом исполнительной власти или должностным лицом субъекта Федерации (падение жизненного уровня населения в регионе, снижение показателей социально-экономического развития субъекта и т. д.).

Как указывают некоторые авторы, при определении «ненадлежащего выполнения обязанностей» должны быть указаны параметры оценки эффективности работы деятельности высших должностных лиц субъектов, которые во исполнении нормы ст. 26.3.2. (п. 1) закона № 184-ФЗ установлены Президентом РФ в его Указе № 193 от 25.04.2019 г. [128], посвященном этому вопросу. Документ содержит 15 оценочных критериев – от уровня доверия к власти до доли соответствующих нормативным требованиям региональных автомобильных дорог. Между тем, связь между «ненадлежащим выполнением обязанностей» и названными критериями не представляется достаточно очевидной.

Таким образом, считаю целесообразным поддержать рекомендацию

о том, что «решение об отстранении от должности главы субъекта Федерации должно быть обосновано конкретным фактом ненадлежащего выполнения обязанностей». На сегодняшний день в соответствующих указах Президента России подобной информации нет.

Может быть подвергнут обоснованной, на мой взгляд, критике и сам механизм, согласно которому осуществляется отрешение от должности главы субъекта по причине утраты доверия Президента России. Ведь другие процедуры, которые предусмотрены для досрочного увольнения высшего должностного лица региона (главы высшего органа исполнительной власти), включая процедуру его отстранения от выполнения своих обязанностей Президентом на основании выраженного ему недоверия представительным (законодательным) государственным органом власти соответствующего субъекта Федерации или отзыва избирателями, включают в круг действующих лиц, как минимум, два субъекта власти. В первом случае главными «действующими лицами» становятся представительный (законодательный) орган субъекта и Президент России, а некоторых случаях – суд. Второй случай предполагает активную роль народа и суда. Такой подход предполагает сбалансированное осуществление взаимных контрольно-надзорных функций носителей и ветвей власти, что препятствует концентрации власти каким-либо из них.

Применение же ст. 19 (п. «г») закона № 184-ФЗ предусматривает единоличное принятие Президентом РФ решения об отстранении главы региона от выполнения обязанностей, без какого-либо взаимодействия с другими субъектами. Такая ситуация была бы объяснимой в то время, когда Президент России выступал в качестве центральной фигуры при назначении на пост главного должностного лица субъекта Федерации (главы высшего органа исполнительной власти региона). Между тем, на сегодняшний день, когда в большинстве регионов эти лица назначаются на должность путем избрания местным населением, и население выдает им «кредит доверия», такой механизм нельзя считать соответствующим духу закона [262].

Оппоненты такого подхода могут ссылаться на ст. 29.1 (второй абзац п. 6 закона № 184-ФЗ, согласно которому отрешенный от должности глава региона (руководитель высшего органа исполнительной власти в субъекте Федерации) имеет право обжаловать это решение в течение десяти дней с момента официального опубликования Указа Президента РФ в Верховном Суде РФ. Согласно этой норме, действительно предполагается возможность участия в данной процедуре судебной инстанции, при этом на самом вы-

соком уровне. Вместе с тем здесь идет разговор о последующем за решением контроле, что отвечает по моему мнению принципу баланса властей не в достаточной мере.

В этой связи поддерживаю высказанную в литературе идею о том, что Президент РФ, принимая решение об отстранении от должности главы региона по причине утраты доверия, должен опираться на предварительно полученный судебный акт, который подтверждает наличие обстоятельств, положенных в основу такого решения. Подобное решение может быть вынесено, например, уставным (конституционным) судом соответствующего субъекта, Верховным Судом РФ либо Конституционным Судом РФ.

Отрешение высшего должностного лица субъекта Российской Федерации может дополнительно регулироваться региональным законодательством. Указанное право субъектов подтвердил Конституционный суд РФ, указав, что каждый субъект наделен правом вводить институт отрешения от должности высшего должностного лица субъекта [272].

§ 5. Исполнительная власть в субъектах Российской Федерации: структура, особенности наделения полномочиями, компетенция

Исполнительная власть субъектов Федерации имеет структуру, состоящую из ее главы и высшего исполнительного органа власти региона. Основные принципы функционирования, организации и выполнения своих функций детально определены в Основном законе страны, в Федеральном законе № 184-ФЗ, а также в конституции или уставе соответствующего субъекта. Конституционно-правовой статус главы субъекта Федерации, полномочия, порядок избрания и освобождения от занимаемой должности раскрывается в § 2–§ 4 (см. выше).

Высший орган исполнительной власти субъекта Федерации является непрерывно действующим органом. В его функции входит обеспечение конституционных норм, иного законодательства, а также устава или конституции субъекта на его территории. На высший исполнительный орган региона возлагается ответственность за формирование и реализацию мероприятий, направленных на выполнение задач социально-экономического развития территории, участие в выполнении единой политики государства в сферах здравоохранения, образования, науки, спорта и физической культуры, экологии и социального обеспечения.

Наименование высшего органа исполнительной власти субъекта Фе-

дерации, порядок его образования и структура закрепляется уставом (конституцией) соответствующего субъекта с учетом национальных, исторических, культурных и других традиций и обычаев региона.

Согласно федеральному законодательству, высший исполнительный орган субъекта имеет право юридического лица, а его финансирование осуществляется из регионального бюджета по отдельной статье расходов.

Согласно законодательству, ряд вопросов относятся к совместному ведению федеральных и региональных органов исполнительной власти.

Согласно российской конституционной модели разграничения полномочий и предметов ведения между центральными органами власти и органами власти субъектов Федерации в Основном законе закреплён закрытый перечень предметов, относящихся к ведению Российской Федерации, а также коллегиальные предметы ведения федерального центра и регионов (ст. 71, 72). Ст. 73 Основного закона не устанавливаются конкретные предметы ведения регионов, действующие согласно остаточному принципу.

В настоящее время российское законодательство не содержит конкретного определения данного разграничения. Следует понимать, что дифференциация полномочий не является перераспределением обозначенных в Конституции предметов совместного ведения федерального центра и регионов. Подразумевается, что это является содержательным уточнением норм, которые закреплены ст.ст. 71–73 Основного закона, которые позволяют трансформировать компетенцию Федерации и регионов в полномочия их государственных органов власти, осуществив разделение последних и определив основные принципы их обеспечения материально-финансовыми ресурсами. Эта конкретизация осуществляется на основе Конституции, федеративных и иных договоров о разделении полномочий и предметов ведения. Данное положение следует рассматривать в широком смысле, помня, что это уточнение закреплено и в федеральном законодательстве.

Федеральный закон № 184-ФЗ в своей новой редакции содержит ряд серьезных изменений общих положений о разделении полномочий между федеральными и региональными органами исполнительной власти.

Прежде всего, изменения, касающиеся разграничения полномочий, относятся исключительно к полномочиям государственных органов Российской Федерации и ее субъектов, при этом предметы ведения, закрепленные в Конституции, остались без изменений.

Согласно Федеральному закону № 184-ФЗ, за субъектами Федерации также оставлено право осуществлять предварительное законодательное

регулирование по вопросам о предметах совместного ведения, что предполагает право субъектов Федерации принимать персональные правовые акты по ряду вопросов в сфере совместного ведения до принятия соответствующих федеральных законодательных актов. Необходимо подчеркнуть, что после принятия соответствующего Федерального закона по этому вопросу, высшие органы исполнительной власти субъектов обязаны не позднее трех месяцев привести свои нормативно-правовые акты в соответствие с новым федеральным законом.

Законодательно закреплено новое значение соглашений и договоров между федеральной исполнительной властью и высшими органами исполнительной власти субъектов Федерации. В ст. 26.7 предусмотрена возможность заключения договоров между органами государственной власти Федерации и регионов с учетом географических, экономических и иных особенностей субъекта Федерации. Следует отметить, что Федеральный закон № 184-ФЗ устанавливает, что заключаемые между федеральным центром и регионами договоры имеют силу федеральных законов, и считаются вступившими в силу в момент, когда вступает в силу федеральный закон об утверждении договора.

Федеральный закон № 184-ФЗ вместе с регулированием договоров по разделению полномочий также закрепляет механизм, регулирующий заключение соглашений между исполнительными органами Федерации и исполнительной властью субъектов о взаимной передаче полномочий. Таким образом, реализация этих соглашений относится исключительно к сфере деятельности исполнительной власти. Эти соглашения утверждают высшие должностные лица федерального и регионального органов исполнительной власти.

**§ 6. Общие принципы организации и деятельности
законодательных (представительных) органов
государственной власти субъектов Российской Федерации,
их взаимодействие с региональными органами
исполнительной власти**

Органы государственной власти субъектов Федерации осуществляют свою деятельность согласно общим принципам, которые закреплены Федеральным законом «Об общих принципах...» (ч. 2 ст. 1). В законах субъектов Федерации также закреплены основы деятельности представительных (законодательных) органов власти в регионах.

Например, в Конституционном законе «О Парламенте Чеченской Республики» закреплено, что Парламент Чеченской Республики осуществляет свою деятельность, основываясь на следующих принципах: принцип территориальной и государственной целостности Российской Федерации; принцип верховенства Основного закона РФ и федерального законодательства на всей территории страны; принцип единства государственной власти; принцип разграничения полномочий и предметов ведения между государственными органами власти РФ и государственными органами власти Чеченской Республики; принцип разграничения предметов ведения и полномочий между исполнительными органами власти Чеченской Республики и ее Парламентом [180].

Принцип разделения властей предполагает функционирование механизма сдержек и противовесов как на федеральном уровне, так и в регионах. Органы каждой ветви власти наделены соответствующими полномочиями и выполняют строго определенные функции. Ни одному из них не позволено принимать на себя какие-либо из функций другого, однако и осуществлять свою деятельность изолированно они также не в состоянии. Принцип разделения властей предусматривает также их единство в рамках единой системы государственной власти, которое обеспечивается механизмом сдержек и противовесов организационно-правового характера.

Существует тесная взаимосвязь между принципом единства государственной власти и принципом согласованности деятельности, взаимодействия органов исполнительной и представительной (законодательной) власти в регионах. Согласно Закону «Об общих принципах...» (ч. 1 ст. 23), высший исполнительный и законодательный (представительный) государственные органы власти субъектов Федерации осуществляют между собой взаимодействие в формах, установленных федеральным и региональным законодательствами, в интересах населения региона и с целью эффективного управления социальными и экономическими процессами в субъектах Федерации. Федеративное устройство государства предполагает согласование интересов и сотрудничество всех уровней власти, без которого невозможно полноценное функционирование федеративного государства.

Рассмотрю разнообразные формы взаимодействия между исполнительной и законодательной ветвями власти в регионах:

- взаимная консультативная помощь и информационное взаимодействие;
- взаимный обмен нормативно-правовыми актами, принятыми этим

органами;

- информирование законодательным органом высшего должностного лица региона (главу высшего органа исполнительной власти в субъекте) о планах законотворческой работы и о готовящихся законопроектах субъекта Федерации;

- взаимное присутствие представителей обоих органов власти на заседаниях; деятельность по подготовке законопроектов, при этом отдельные из них законодательных орган принимает к рассмотрению только после заключения руководителя исполнительной власти или по его представлению;

- реализация права на законодательную инициативу, когда рассмотрение законопроекта, внесенного главой исполнительной власти, осуществляется вне очереди;

- право внеочередного и безотлагательного приема депутатов регионального парламента руководством или иными должностными лицами исполнительной власти и т. д.

Сотрудничество и согласованное взаимодействие исполнительных и законодательных государственных органов власти в субъектах Федерации возможно достичь только в условиях гармоничного разделения между ними властных полномочий и установления баланса, который бы обеспечил максимальную эффективность управления в сочетании с оптимальным представительством народных интересов в процессе принятия решений.

В доктрине конституционного права помимо перечисленных выделены также следующие принципы, лежащие в основе деятельности представительных (законодательных) органов власти в субъектах Федерации: коллегиальность; принцип всенародного избрания; гласность; политическое многообразие; народовластие.

Принципы избрания представительного (законодательного) органа власти в регионах рассмотрим на примере Ростовской области. Например, областной закон «О Законодательном Собрании Ростовской области» устанавливает численность Законодательного собрания в 60 человек [185]. Половина из них избираются в одномандатных округах по принципу единой нормы представительства. Остальные 30 депутатов Законодательного органа области избираются в едином избирательном округе по пропорциональной системе. Участвовать в голосовании при избрании депутатов областного законодательного органа имеют право граждане РФ, проживающие в Ростовской области. Выборы проводятся тайным голосованием на основе прямого, равного и всеобщего избирательного права.

Одним из принципов деятельности законодательных органов власти регионов является коллегиальность, которая нашла свое отражение в проведении сессий (заседаний), во время которых обсуждаются вопросы, которые входят в компетенцию регионального парламента. Этот же принцип заложен в основу не только в целом парламента, но также в работе его депутатских групп, фракций, комиссий, комитетов и т. д. Принцип коллегиальности предполагает, что депутаты обязаны принимать участие в заседаниях регионального представительного органа власти, а также его структурных подразделений, в составе которых они работают.

Регламенты в различных региональных парламентах данный вопрос регулируют по-разному. В ряде субъектов заседание представительного органа считается правомочным если в нем приняли участие большинство депутатов от их установленного числа (Волгоградская область, Республика Адыгея), в таких субъектах Федерации, как Ростовская область, Ставропольский и Краснодарский края, а также Республика Дагестан, кворум составляет две трети и более от списочного состава депутатов, в Конституции Республики Ингушетия закреплено, что для признания правомочности Народного Собрания Республики Ингушетия его состав должен насчитывать не менее двух третей депутатов от установленного количества и т. д.

Установленный кворум для признания правомочности заседаний представительных (законодательных) органов влияет на уровень представительности решений, принимаемых региональными парламентами. При недостаточном количестве депутатов возникает вопрос о степени легитимности принятых решений. В связи с этим считаю целесообразным внести в Закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» положение о кворуме, позволяющем признать заседания регионального представительного (законодательного) органа правомочным, численностью не меньше двух третей от общего количества депутатов.

Одним из важнейших принципов проведения заседаний законодательных органов субъектов является принцип гласности. Так, принцип открытых и гласных заседаний Волгоградской областной Думы закреплен в ст. 32 ее Регламента [186], Парламента Чеченской Республики – в п. 4 ст. 48 Регламента [191] и т. д.

Заседания региональных парламентов должны широко освещаться в СМИ, где должна быть подана максимально широкая информация о порядке работы законодательного органа, повестке дня заседаний, отчеты

депутатов об их деятельности, выносимые парламентом решения по каждому из вопросов повестки и т. д. Одновременно с этим считаю, что в регламентах представительных органов субъектов Федерации целесообразно предусмотреть определенную процедуру, которая бы позволяла гражданам участвовать в парламентских заседаниях. В качестве примеров приведу регламенты Законодательного Собрания Краснодарского края (ст. 36) [187] и Законодательного Собрания Ростовской области (ст. 29) [190], которые устанавливают для граждан возможность принимать участие в открытых заседаниях региональных парламентов, для чего требуется своевременно подать в секретариат заявку об участии в работе сессии, которая должна быть удовлетворена при наличии соответствующих условий для размещения заявителя без ущерба для деятельности депутатов.

В основе деятельности постоянных комиссий (комитетов) заложены принципы гласности, свободы обсуждения, политического многообразия. Например, комитеты в Народном Собрании Республики Дагестан проводят обсуждения законопроектов в открытом режиме и на них могут присутствовать представители СМИ.

С целью расширения гласности в работе представительных (законодательных) органов субъектов Федерации, а также их комиссий и комитетов может быть принято решение о проведении выездных заседаний. Помимо этого, необходима организация широкого информирования о работе региональных законодательных органов и их структурных единиц. Такая информация должна носить личностный характер и подаваться в форме докладов, бесед, ответов на вопросы, выступлений работников аппарата, депутатов, как в студиях и на страницах печатных изданий, так и непосредственно гражданами.

Соблюдение принципа народовластия подразумевает активное участие граждан в работе региональных законодательных органов, их комитетов и комиссий, в принятии решений, касающихся важнейших вопросов субъекта Федерации. Законодательство ряда регионов содержит нормы об обсуждении гражданами важнейших проблем жизни региона. Так, в Краснодарском крае по требованию 25% депутатов регионального парламента в повестку дня Законодательного Собрания может быть поставлен вопрос о проведении опроса.

В уставах некоторых регионов предусмотрена гражданская инициатива, как одна из форм непосредственной демократии. Например, Устав Волгоградской области подразумевает под этим понятием право избирате-

лей обращаться к депутату областного парламента с предложением принять новый закон или внести изменение в уже действующий [171].

В месячный срок после такого обращения депутат обязан поставить в известность избирателей (избирателя) о судьбе его обращения (принято к исполнению как законодательская инициатива, либо мотивированный ответ о том, что данное обращение не принято в качестве поручения).

Депутат обязан в письменном виде уведомить избирателей (избирателя) об итогах рассмотрения этой законодательской инициативы. Законодательством Краснодарского края предусмотрено, что избиратели в количестве не меньше 10 тысяч имеют право на коллективное обращение (законодательную инициативу) через выдвижение предложения краевому Законодательному Собранию для рассмотрения.

Парламент региона обязан в месячный срок рассмотреть данное коллективное обращение (гражданскую инициативу). В течение 7 дней результаты рассмотрения должны быть доведены до граждан через организаторов гражданской инициативы и СМИ (ст. 22).

Такие инструменты прямой демократии необходимо распространить на территории всех субъектов Федерации, так как они являются примером подлинного народовластия в российских регионах. Региональные законодательства должны содержать детальную регламентацию таких институтов, а на органы власти должна быть возложена функция проводить среди граждан агитационную и разъяснительную работу о таком демократическом механизме, позволяющим им выражать свою волю в сфере законодательства.

Согласно принципу политического многообразия, каждый депутат вправе настаивать и выражать любые свои убеждения, не противоречащие нормам действующего российского законодательства. Стремление максимально полно реализовать этот принцип обусловило внесение изменений в текст Федерального закона «Об общих принципах...». В результате этого не меньше половины от списочного состава законодательных органов в регионах комплектуются представителями политических партий, завоевавших победу на выборах. Целью реформы избирательной системы является укрепление демократических институтов и становление в регионах системы подлинной многопартийности. Таким образом, политические партии, максимально поддерживаемые жителями того или иного субъекта Федерации, получают возможность создавать в парламенте региона такие полноценные объединения депутатов, как депутатские группы и фракции.

Резюмируя вышесказанное, прихожу к выводу, что на практике реализация основных принципов функционирования законодательных (представительных) органов власти в регионах является тем мерилом, который показывает подлинность института народного представительства в субъекте Федерации, адекватность осуществления им своего предназначения и своих функций.

§ 7. Порядок формирования и компетенция законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации

Федеральным законом № 184-ФЗ закреплены основные рамочные положения избирательной системы по выборам в региональные парламенты: не менее четверти от общего числа депутатов в законодательный орган субъекта должны быть избраны по единому избирательному округу по пропорциональной системе, за исключением городов федерального значения, которые самостоятельно определяют тип избирательной системы для выборов в свои законодательные органы. Таким образом, федеральным законом фактически установлено обязательное применение пропорциональной системы на выборах депутатов региональных парламентов, как общий принцип, кроме городов федерального значения.

Развитие отечественного законодательства в последние годы демонстрирует очевидную направленность на расширение самостоятельности регионов при выборе способов формирования органов власти на своей территории. Свидетельством этой тенденции служит отсутствие в тексте Федерального закона № 184-ФЗ безальтернативного способа назначения на должность главы (высшего должностного лица) региона. Если предыдущая редакция Закона предусматривала единственный способ, состоящий в наделении полномочий по представлению Президента региональным парламентом, что грозило законодательному органу роспуском в случае несогласия, то в настоящее время перед законодателем появилась альтернатива выбора – законодательным органом субъекта Федерации или избрание народом.

Основной закон РФ, закрепляя принцип народовластия, не устанавливает ни определенную избирательную модель, ни конкретизирует избирательные процедуры, касающиеся выборов в региональные парламенты. Эти вопросы регулируются уставами или конституциями субъектов Федерации, а также региональным избирательным законодательством, которое

регулируем такие вопросы, как назначение или перенос выборов. Это регулирование на региональном уровне должно отвечать принципам, лежащим в основе организации представительных (законодательных) органов власти, которые вытекают из конституционных положений, а также гарантировать гражданам реализацию ими избирательных прав, предусмотренных федеральным законодательством.

По моему мнению, полностью гарантировать гражданам пассивное избирательное право при выборах представительных органов власти в субъектах Федерации можно лишь тогда, когда закон не будет ограничивать выборную модель исключительно пропорциональной системой.

Функция проведения выборов в региональные парламенты возложена на избирательные комиссии субъекта, участковые и территориальные избирательные комиссии. Их полномочия и статус закреплены в Федеральном законе № 67-ФЗ [56], в региональных конституциях, уставах и законах. Избирательную комиссию субъекта Федерации, которая организует выборы, на паритетных началах формируют представительный (законодательный) орган региона и высшее должностное лицо (глава высшего органа исполнительной власти) субъекта сроком на пять лет.

Структурой представительного (законодательного) государственного органа власти в субъекте Федерации является внутреннее строение органа, которое обусловлено его представительным характером и природой выполняемых функций и закреплено нормами региональных уставов (конституций) и законодательством субъектов в полном соответствии с Конституцией РФ и федеральным законодательством. Составными элементами этой структуры являются: в двухпалатных законодательных органах – палаты; коллегиальные и единоличные органы внутреннего руководства; комиссии и комитеты; депутатские группы и фракции; аппарат со своими структурными подразделениями (отделами, управлениями, канцеляриями, секретариатами, архивами и т. д.).

Большинство вопросов, касающихся правового регулирования структур региональных представительных органов федеральное законодательство, отдает на усмотрение субъектов Федерации. Федеральным законом № 184-ФЗ только предусмотрена возможность создания двухпалатного регионального парламента и обязанность депутатов, выбранных по пропорциональному принципу, создавать в представительном органе фракции. Что касается остальных вопросов в данной сфере, то субъекты Федерации пользуются значительной свободой. В той или иной степени, структура

региональных парламентов регулируется уставами и конституциями субъектов, однако главную функцию здесь выполняют регламенты, принятые самими представительными органами.

Большая роль в работе законодательных органов в субъектах Федерации отводится комиссиям и комитетам.

Каждая комиссия и комитет в качестве структурных единиц осуществляют взаимодействие с другими структурными подразделениями в рамках органа народного представительства как целостной единой системы, придавая присущие ему качественные особенности, которые отражают его представительную сущность.

Комиссии и комитеты, как правило, формируются по приоритетным направлениям законотворческой и другой деятельности представительных органов субъектов. Перечень комитетов, их статус и полномочия определяются самим региональными парламентами согласно уставу (конституции) субъекта Федерации.

Комиссии (комитеты) парламентов или их палат рассматривают обычно в качестве вспомогательных учреждений (органов), состоящих из депутатов и помогающих палатам осуществлять их полномочия.

Что касается полномочий и статуса комиссий и комитетов парламентов в субъектах Федерации, то аналогично с регулированием вопросов о руководящих органах, региональный законодатель самостоятельно устанавливает соотношение уставного (конституционного), регламентного и законодательного регулирования. В отдельных субъектах Федерации законодательные органы утверждают своими постановлениями Положения о постоянных комиссиях, комитетах, а также Положения об отдельных комиссиях, комитетах.

Регионы самостоятельно решают вопрос о том, нужны ли им отдельные законы, которые регулируют полномочия и статус комиссий и комитетов. На сегодняшний день такие законодательные акты приняты в Республике Хакасия, Республике Мордовия и Омской области. Например, в Законе Республики Мордовия «О комитетах и комиссиях...» № 17-3 от 03.04.2018 г. (ст. 2) говорится о том, что согласно Конституции Республики Государственное Собрание образует из числа депутатов комиссии и комитеты для осуществления законотворческой деятельности, подготовки и предварительного рассмотрения вопросов, относящихся к компетенции Государственного Собрания, а также обеспечения Государственным Собранием выполнения контрольных функций за соблюдением и исполнением законодательства Республики Мордовия [183]. Таким образом, в приведен-

ном примере можно усмотреть, что комиссии и комитеты, помимо традиционных полномочий, характерных для комиссий и комитетов, выполняют также функции контроля за исполнением и соблюдением регионального законодательства.

Факт наличия специальных региональных законов о комиссиях (комитетах) способствует стабилизации их статуса и повышению авторитета, позволит усилить парламентский контроль. Очевидно, что практику принятия таких законодательных актов следует рассматривать как позитивную.

Трудно переоценить значение комиссий и комитетов в осуществлении полномочий законодательных органов. Представительные (законодательные) органы субъектов Федерации решают множество вопросов, касающихся как законодательного процесса, так и других предметов ведения парламента. Если на рассмотрение сессии выносить вопросы, не прошедшие предварительную подготовку и проработку (что осуществляют комиссии и комитеты), то это чревато значительным затягиванием самого законотворческого процесса и резким снижением уровня профессионализма парламента в целом.

К числу депутатских объединений в представительных (законодательных) органах власти в регионах относятся также депутатские группы и фракции. Если комиссии и комитеты формируются на основе профессиональных интересов, то депутатские группы и фракции – на основе интересов политических.

Фракциями являются объединения депутатов, которые сформированы на основании партийной принадлежности. Депутаты, имеющие общие интересы, объединяются в депутатские группы.

Логичным представляется отнесение комиссий и комитетов к числу депутатских объединений (или органов), поскольку они характеризуются общей организационно-правовой природой. Принципиальным же отличием депутатских групп и фракций является их политическая направленность. Как характер деятельности, так и способ их формирования направлены на реализацию аккумулированной политической воли избирателей, оказавших им поддержку.

В состав фракции входят все депутаты, которые избраны по соответствующему списку кандидатов, который допущен к процессу распределения мандатов. Членами фракций могут быть также депутаты, которые были избраны по многомандатным и одномандатным избирательным округам, а также те депутаты, которых избрали по партийным спискам партий, которые

прекратили деятельность. Те депутаты, которые избраны не по партийным спискам или в списках прекративших деятельность партий, имеют право создавать депутатские объединения, которые не являются фракциями.

Регулирование вопросов формирования и деятельность фракций осуществляется соответствующим законом субъекта Федерации или (и) регламентами или иными актами регионального парламента. Если политическая партия прекращает свою деятельность вследствие реорганизации деятельности ее фракции или ликвидации, депутаты также прекращают свое членство во фракции с момента внесения соответствующей записи в государственный реестр юридических лиц.

Обязательным элементом структуры любого представительного (законодательного) органа, функция которого заключается в организационно-техническом обеспечении его нормальной деятельности, является аппарат. Согласно Федеральному закону № 184-ФЗ, представительный (законодательный) орган региона обладает всеми полномочиями для самостоятельного решения вопросов правового, организационного, информационного, финансового и материально-технического обеспечения своей работы. Таким образом, организация работы и структура аппарата регулируется самим региональным парламентом посредством регламента и положения об аппарате.

Уровень организации деятельности аппарата (в значительной мере – юридического подразделения), профессионализм его работников во многом определяет эффективность самого законодательного органа в реализации им своих полномочий.

Законодательно установленные и практически реализуемые элементы депутатского статуса в значительной степени обуславливают эффективность реализации представительными органами всех уровней своей основной функции.

Статус депутата регионального парламента представляет собой совокупность прав и обязанностей, регулируем на конституционном и законодательном уровне Федерации, а также уставами, конституциями и другими нормативно-правовыми региональными актами, нормами этики и правовыми обычаями, которые связаны с гарантиями и условиями деятельности депутата, его ответственностью и реализацией полномочий.

Основы депутатского статуса региональных представительных органов проистекают из положений Основного закона о федеративном устройстве государства, о том, что государственная власть в российский регионах

осуществляется созданными ими государственными органами власти; о праве субъектов Федерации осуществлять собственное правовое регулирование, включительно с принятием региональных законов и других актов нормативно-правового характера в рамках сферы ведения субъекта, а также совместного ведения Федерации и субъекта Федерации.

Федеральным законом № 184-ФЗ установлены главные гарантии и условия деятельности депутатов региональных парламентов. Немаловажную роль также играют нормы региональных уставов, конституций, законов, в которых отражены специфические особенности депутатских мандатов, которые присущи тому или иному субъекту Федерации.

Федеральным законом № 184-ФЗ установлено, что депутатом может стать гражданин Российской Федерации, обладающий, согласно федеральному закону, уставу (конституции) или (и) закону субъекта Федерации пассивным избирательным правом. Количество депутатов представительного (законодательного) органа субъекта устанавливается его уставом (конституцией) и зависит от числа зарегистрированных на его территории избирателей.

Для обеспечения максимально эффективного партийного представительства в законодательных органах российских регионов Федеральным законом № 184-ФЗ установлено следующее: если устав (конституция) или (и) закон субъекта Федерации предусматривают возможность осуществления депутатской деятельности как профессиональной, то как минимум один депутат от каждого списка кандидатов, получивших право на участие в распределении мандатов, должен иметь право на осуществлении депутатской деятельности на постоянной профессиональной основе.

Депутаты, которые избраны по спискам кандидатов, имеющих право на распределение мандатов в региональном парламенте, не могут покинуть фракцию, в которой они состоят. Такие депутаты могут быть либо беспартийными, либо принадлежать к той партии, по списку которой их избрали. При несоблюдении этих условий такие депутаты досрочно прекращают свои депутатские полномочия.

При исключении или добровольном выходе депутата из партии, по спискам которой он был избран, он не может быть лишен мандата и исключен из фракции. Такой депутат продолжает свою деятельность, как беспартийный депутат, однако не вправе входить в состав других фракций.

§ 8. Двухпалатные и однопалатные парламенты субъектов Российской Федерации

На сегодняшний день регулирование организации, структуры и статуса деятельности представительных (законодательных) органов в российских регионах осуществляется самими субъектами Федерации согласно нормам Основного закона страны и Федерального закона «Об общих принципах...». Серьезным теоретическим подспорьем в законотворческой деятельности региональных парламентов в данном направлении выступают решения Конституционного Суда, касающиеся организации государственных органов власти в субъектах Федерации. В самих регионах эти вопросы регулируются уставами (конституциями), законодательством субъектов и регламентами региональных представительных (законодательных) органов. В законодательстве ряда субъектов Федерации особую роль играют законодательные акты о представительном (законодательном) органе региона.

Субъекты Федерации в рамках общей модели организации государственных органов власти в регионе реализуют различные варианты структуры и статуса представительного органа. Рамочное значение Федерального закона «Об общих принципах...» для российских регионов подтверждается отсутствием в нем унификации регулирования в рассматриваемой сфере.

Ст. 4 Федерального закона о региональных парламентах содержит основы статуса представительных (законодательных) государственных органов власти в субъектах Федерации и определяет эти органы как единственные постоянно действующие органы законодательной власти в регионах.

В связи с этим, считаю, что принципиальным моментом для статуса представительного (законодательного) органа является его роль в рамках системы других государственных органов власти в регионах. В связи с этим в качестве характеристики их статуса следует рассматривать их роль как единственного постоянного действующего законодательного органа субъекта Федерации.

Основываясь на положениях Основного закона страны и Федерального закона о законодательных органах в регионах, парламенты субъекты Федерации самостоятельно решают вопрос о структуре своих парламентов. Как правило, представительные органы регионов являются по своей структуре однопалатными. Ранее двухпалатные органы законодательной власти имели такие регионы, как Саха (Якутия), Башкортостан, Свердловская область [231], Кабардино-Балкария, Карелия, Чеченская Республика, Адыгея. На сегодняшний день только в Свердловской области продолжает функцио-

нирывать двухпалатный региональный парламент.

Конституционный Суд РФ подтвердил возможность создания второй палаты в региональных парламентах в ходе проверки на конституционность Федерального закона о гарантиях избирательных прав от 19.08.1997 г. (п. 6 ст. 4; пп. «а» п. 3 и п. 4 ст. 13; п. 3 ст. 19 и п. 2 ст. 58), которая осуществлялась на основе запроса Совет Федерации и Законодательного Собрания Карелии [208].

В постановлении Конституционного Суда указано, что субъекты Федерации самостоятельно устанавливают на своей территории систему государственных органов власти (ст. 72, 73, 77 Основного закона РФ), включая формирование двухпалатного представительного (законодательного) органа, в котором одна палата формируется посредством включения в себя представителей муниципальных и административно-территориальных образований.

В данном случае важно соблюсти баланс полномочия палат для того, чтобы решения, принятые палатой, состоящей из депутатов, представляющих непосредственно население, поскольку избраны в округах с примерно одинаковым количеством избирателей, не могли быть заблокированы палатой, которая сформирована без учета равного представительства, а на принципах, которые отражают особенности территориального устройства и структуры публичной власти в регионе.

В состав руководящих органов республиканских парламентов входят председатель и его заместители, избираемые палатой или парламентом. В некоторых республиках избирается президиум парламента, в который входят Председатель, его заместители, а также руководители парламентских комитетов. Так в Народном Собрании Республики Дагестан с целью координации законодательной, контрольной деятельности комитетов, а также пленарных заседаний формируется Президиум, в состав которого входит Председатель с заместителями и председатели комитетов парламента.

Благодаря такому решению удалось осуществить корректировку излишне упрощенного, без учета особенностей организации системы государственной власти в регионах, подхода к принципу равенства округов на основе количества избирателей по отношению к формированию вторых палат региональных представительных органов. Подобный подход к этому вопросу максимально соответствует решению задачи по созданию федерального рамочного регулирования характеристик избирательной системы, а также избирательных процедур в ходе проведения выборов в регио-

нах. Между тем, практическая реализация этого решения Конституционного суда показал, что в субъектах, в частности, в Республике Карелия, воспользоваться правовыми ориентирами, содержащимися в нем, не смогла. Например, в Карелии провели референдум по вопросу замены двухпалатной структуры парламента на однопалатную.

При поднятии вопроса о создании в парламенте второй палаты учитывались конкретные условия субъекта Федерации. На практике законодатели аргументировали необходимость создания в региональном парламенте второй палаты стремлением обеспечить представительство в парламенте интересов жителей территорий в границах административно-территориальных единиц. Безусловно, в самой идее присутствует некоторый демократический потенциал.

Как показывает мировая практика, целью создания второй палаты в парламенте является желание обеспечить разделение власти в рамках самой законодательной ветви власти, что приводит к усложнению законодательной процедуры, однако позволяет вырабатывать более совершенные правовые акты. Верхняя палата выступает своего рода предохранителем, защищающим от принятия эмоциональных непродуманных решений. Следовательно, введение двухпалатной структуры парламента не усиливает законодательную власть как таковую, поскольку лишает ее монолитности в отношениях с властью исполнительной, делает процесс принятия решений более медленным.

За рубежом распространение двухпалатных парламентах в регионах очень неоднородно. Например, в США практически все штаты имеют двухпалатные парламенты. Только в Небраске отказались от двухпалатной структуры своего парламента, что произошло еще в 1934 году. В других штатах попытки провести аналогичные реформы закончились неудачей. Решение остановиться на двухпалатной схеме имеет под собой политические основания, прежде всего – обеспечения действенного контроля за «более народной» нижней палатой. В Штатах Индии, также, как и в кантонах Швейцарии имеются как двухпалатные, так и однопалатные законодательные органы.

Отказ большинства российских регионов от двухпалатной модели своих законодательных органов во многом обусловлен осуществлением императивных норм федеральной законодательной базы, которые недостаточно сориентированы на возможное функционирование в регионах двухпалатных представительных органов (порядок создания избирательных

округов, применение принципа пропорционального представительства в региональных выборах, предельная численность депутатов регионального парламента и пр.). Необходимо отметить, что региональные органы государственной власти не нашли достаточно аргументов для сохранения выбранной ранее структуры региональных законодательных органов.

Следует отметить, что применение двухпалатной модели республиканских парламентов способно внести на уровне регионов существенный вклад в систему разделения властей. Положительным моментом от использования такой структуры парламента, как усматривается, является не столько улучшение схемы представительства жителей региона (включая территориальные коллективы) в региональном законодательном органе, сколько стабилизация деятельности законодательного органа, разделенного на две палаты. Баланс между палатами парламента, предохраняющий от принятия поспешных либо радикальных решений, позволит исполнительной власти оказывать более результативное влияние на законодательную власть. В результате в субъектах Федерации формируются предпосылки для более эффективного функционирования механизма сдержек и противовесов.

Резюмируя вышесказанное, отмечу, что постоянное совершенствование структуры и статуса представительных (законодательных) органов в субъектах Федерации представляет собой обязательное условие развития статуса региона в целом, что непосредственно вытекает из специфики законодательной деятельности рассматриваемых органов, которая связана с реализацией функции целеполагания по отношению к развитию регионов. Вопрос об определении оптимальной структуры и состава представительных органов непосредственно связан с обеспечением данной деятельности органов при максимально полном учете интересов жителей региона. Безусловно, дальнейшие исследования указанных проблем входит в число важных направлений, разработка которых направлена на дальнейшее совершенствования федеративного строя страны.

§ 9. Региональное нормотворчество. Досрочное прекращение полномочий региональных парламентов

По отношению к организации системы законодательства и органов государственной власти в российских регионах принцип федерализма подразумевает верховенство Основного закона и норм федерального законодательства на всей территории страны, единство механизма государственной власти, соблюдение принципа разграничения полномочий и предметов

ведения между федеральными и региональными государственными органами власти.

Государственное устройство Российской Федерации предполагает действие законодательства на двух уровнях – федеральном и региональном. К сожалению, в настоящее время практические и теоретические проблемы права на уровне субъектов Федерации не стали предметом должного внимания со стороны правоведов. Вместе с тем нельзя игнорировать растущую роль правотворчества на уровне регионов.

Необходимость наличия в субъектах Федерации своей законодательной базы обусловлено федеративным характером нашего государства, состоящего из субъектов, отличающихся местной спецификой. Такое государственное устройство предполагает наличие унифицированной законодательной базы для регионов по ключевым законам. Предмет и основные принципы правового регулирования на уровне субъектов Федерации закреплены в Основном законе страны. Уставы, конституции, другие региональные нормативно-правовые акты не должны вступать в противоречие с нормами федерального законодательства. В случае таких разногласий приоритет остается за федеральным законом.

Принцип подлинного федерализма предполагает наличие у субъектов Федерации широких полномочий при решении государственных вопросов, включая сферу правотворчества и их активное использование. Сфера этих полномочий определена Конституцией России, и регионы их активно применяют, что характеризует современный этап правотворческой деятельности в стране.

Главная цель регионального правотворчества должна состоять, прежде всего, в обеспечении осуществления программы экономических реформ, вопросов экологической безопасности, свободы предпринимательства, равных прав для всех форм собственности, обеспечении свобод и прав граждан, развитие демократических институтов, укрепления региональной системы управления, включая местное самоуправление, укрепления правопорядка, регулирования сфер культуры, народного образования, сохранения культурной самобытности народов России и т. д.

Объем прав субъектов Федерации, в первую очередь, в сфере налоговой политики и бюджета, во многом определяют эффективность федеративной модели государственного устройства. Активность участия регионов в образовании доходной части бюджета и в распределении расходов в значительной степени определяют соотношение дезинтеграционных и интеграци-

онных тенденций в стране.

Федерализм как принцип государственного устройства предполагает необходимость наличия на региональном уровне своей законодательной базы. При этом особенности регионов должны быть учтены как на региональном, так и на федеральном уровнях законодательства. Содержательная составляющая термина «регион» обусловлена конкретным срезом жизни, который он отражает. Например, ведя речь о региональной политике, мы подразумеваем ее как инструмент стабилизации социальной сферы, позволяющий регулировать взаимоотношения между обществом и окружающей его средой, как социальной, так и природной, нейтрализацию напряженности в социокультурном и эколого-экономическом аспектах.

Следует отметить, что законодательство регионов отнюдь не занимается копированием федерального законодательства, а создает значительное количество законодательных новелл, направленных на регулирование ряда специфических сфер в общественных отношениях, которые возникают в регионах и относятся к совместной компетенции, особенно учитывая их значительный объем, что подтверждается содержанием ст. 72 Основного закона страны. Пункт «к» этой статьи содержит перечень из десяти законодательных отраслей, по которым регионы могут принимать свои законодательные акты.

Это касается административно-процессуального, административного, семейного, трудового, земельного, жилищного, лесного, водного законодательства, а также законодательства об окружающей среде и недрах. Региональные законы могут регулировать и другие предметы совместного ведения, при условии, как отмечалось выше, их соответствия нормам федерального законодательства.

Можно констатировать, что субъекты Федерации обладают широкими возможностями формировать собственную законодательную базу, максимально отражающую специфику региона. Вполне объяснимо, что в регионах, учитывая местные особенности, по предметам общей компетенции могут быть иные взгляды на темпы, содержание, формы и последовательность осуществления реформ в социально-экономической сфере.

Это может быть обусловлено не чьим-то субъективным стремлением взять на себя больше власти или иными соображениями, а объективной реальностью, которая сложилась в тех или иных сферах жизни региона. Не принимать во внимание этот фактор в государстве с федеративным устройством, воспроизводя в региональном законодательстве ошибочные реше-

ния центра видится не только глупо, но и крайне безответственно. Особенно в контексте многих примеров, когда региональный законодатель по различным проблемам социальной сферы принимал более удачные решения при разработке законов.

Следует четко определиться с содержанием понятия «региональное законодательство». Данную категорию следует рассматривать как один из главных инструментов реализации субъектом своих функций через создание законодательным органом власти субъекта своих законодательных актов; или в самом широком смысле – как совокупность правовых норм, которые регулируют в регионе общественные отношения и включают в себя: законодательные и другие нормативные акты регионального парламента, нормативно-правовые акты главы субъекта (президента или губернатора), высшего исполнительного органа власти (администрации).

Проведенный анализ региональных правовых актов позволил выделить ряд основополагающих признаков регионального законодательства. Прежде всего, это статус законодательства субъектов Федерации как составной части Федерального законодательства, относительная самостоятельность, системность, деление на правовые институты и отрасли (уставное право, конституционное, институты прямой демократии и т. д.), учет региональной специфики, наличие ответственности за неисполнение регионального законодательства.

Данные о количестве принятых законодательными органами в регионах правовых актов, а также об их отраслевой принадлежности позволяют представить общую картину регионального законодательства. Между тем, они не позволяют определить соотношение актов с индивидуально-правовой направленностью и нормативных актов; уровень самостоятельности правовых норм регионального законодательства; его практическую применимость и полноту учета местных условий и т. п.

Принимая во внимание реальное неравенство российских регионов (в отличие от юридического – согласно Конституции), нельзя говорить о полной сопоставимости и схожести их законодательств. Требуется определить для законодательства всех регионов единые для всех параметры (критерии), на основе которых можно их оценивать, сравнивать, сопоставлять. Основываясь на правилах сравнительного правоведения, можно выделить ряд параметров, которые можно положить в основу анализа законодательной базы российских регионов.

Среди них можно отметить следующие:

- действующая законодательная база, позволяющая осуществлять субъекту правотворческую деятельность на уровне Федерации;
- механизмы для правового регулирования правотворческой деятельности на уровне регионального законодательства;
- наличие необходимых основополагающих законодательных актов для осуществления субъектом своих задач и функций;
- соотношение между законодательными и подзаконными актами;
- степень учета региональной специфики;
- соответствие правовых актов правилам юридической техники и их внутренняя согласованность;
- количество (в процентном отношении) правовых актов, признанных судами недействительными.

Разумеется, перечень данных критериев следует рассматривать как ориентировочный, который требует детального практического и научно-теоретического осмысления.

Рассматривая вопрос о возможном прекращении парламентом своих полномочий, необходимо учитывать, что это касается полномочий, которые осуществляются депутатами, избранными на конкретный срок. Согласно Федеральному закону, региональный парламент избирается на срок не более пяти лет, при этом он считается правомочным при избрании двух третей и более депутатов от установленного законом общего количества. При меньшем количестве депутатов парламент не имеет права принимать решения, вследствие чего прекращает свои полномочия.

Процедура прекращения полномочий региональных парламентов включает в себя:

- а) основания для прекращения полномочий парламента;
- б) порядок рассмотрения вопроса и принятия решения;
- в) принятие уполномоченным органом решения о прекращении полномочий;
- г) принятие решения о внеочередных выборах.

В Федеральном законе «Об общих принципах...» предусмотрено несколько сценариев досрочного завершения региональным парламентом своей деятельности:

- решение регионального парламента о самороспуске, принимаемое в соответствие с положениями устава (конституции) или соответствующего закона субъекта Федерации;
- роспуск представительного (законодательного) органа по решению

высшего должностного лица (главы высшего органа исполнительной власти региона) в соответствие с предусмотренными Федеральным законом основаниями;

– на основании решений судов (верховный суд республики, суд автономного округа, автономной области, города федерального значения, области, края) о неправомерности состава депутатов регионального парламента, в том числе по причине сложения полномочий депутатами;

– роспуск представительного (законодательного) органа по решению Президента России по основаниям и в порядке, предусмотренными в Федеральном законе.

Законодателем предусмотрена многоступенчатая, достаточно сложная процедура прекращения парламентом своих полномочий в досрочном порядке. В таком подходе можно найти как отрицательные, так и положительные аспекты. С одной стороны, такая процедура позволяет обеспечить определенную защиту от возможных невзвешенных решений уполномоченных органов, что оставляет шансы для урегулирования спорных моментов иными способами. С другой стороны, наличие в процедуре ряда нереальных, изначально неработающих элементов снижает качество закон и доверие к нему [261].

Перечисляя случаи досрочного прекращения парламентских полномочий, законодателем не используется понятие «основания». Действительно, данный перечень оснований для досрочного прекращения парламентом своих полномочий далеко не исчерпывающий. Если в качестве оснований, в результате которых изменяется правовой статус участника общественных отношений, рассматривать юридический факт, отраженный в правовом документе, то в институте, которые здесь рассматриваются, может быть обнаружено гораздо больше фактов, чем перечислено в девятой статье (часть первая) Федерального закона.

Процедура, согласно которой представительный орган принимает решение о своем роспуске, определяется самим парламентом и закрепляется, как правило, в его регламенте. Устав (конституция) субъекта Федерации содержат общие требования к данному решению. Например, Устав Архангельской области предусматривает, что областному Собранию депутатов для принятия такого решения необходимо набрать как минимум две трети голосов от списочного состава [168]. Аналогичные требования к этой процедуре предъявляются в Астраханской, Самарской, Вологодской и Челябинской областях. Менее жесткие условия в Ульяновской области, где для подоб-

ного решения требуется простое большинство голосов [177], а, например, в Алтайском крае для самороспуска парламенту необходимо набрать три четверти голосов, что является максимально жестким условием [167].

Рассматривая различные подходы законодателей субъектов Федерации к определению процедуры голосования по вопросу о самороспуске парламента, считаю наиболее правильной позицию Верховного Суда, выраженная в постановлении Президиума № 143пв-02 от 25.12.2002 года, в котором отмечается, что если решение о самороспуске регионального парламента принимается квалифицированным большинством голосов, то это гарантирует взвешенность решения, а также является стабилизирующим фактором функционирования представительного (законодательного) органа в субъекте Федерации, что в полной мере соответствует интересам жителей региона с позиции сохранения стабильности региональной законодательной власти [227].

Поскольку речь идет о действующем законе, то такая оценочная характеристика его положений со стороны высших судебных органов общей юрисдикции представляется вполне уместной. Между тем, можно рассмотреть данное основание для досрочного прекращения законодательным органом своих полномочий и с точки зрения политической целесообразности. Можно ли утверждать, что решение о самороспуске регионального законодательного органа отвечает задачам и целям, которые стоят перед правлением представительного типа? Формулировка, предложенная Федеральным законом, позволяет сделать вывод, что самороспуск регионального парламента может произойти только как результат политической борьбы, так как необходимое для этого квалифицированное большинство может быть обеспечено только в условиях функционирующего парламента. В чем же тогда заключается цель самороспуска? Не вызывает сомнений, что такая цель состоит либо в отсрочке принятия важного решения, либо в получении политических преимуществ в результате досрочных выборов в парламент. Оба указанных варианта нельзя считать отвечающими целям и задачам, лежащим в основе представительной формы правления.

Ведя речь об институте досрочного прекращения региональным парламентом своих полномочий, следует учитывать, что он выполняет функцию элемента механизма сдержек и противовесов, одного из способов разрешить возникшие между ветвями региональной власти противоречия. Очень важно, чтобы это система обладала равновесием, способным обеспечить баланс полномочий, а также гарантировать контроль за их выполне-

нием со стороны всех участников процесса политико-правового характера.

Высшее должностное лицо субъекта Федерации по отношению к региональному парламенту обладает достаточно жесткими полномочиями контрольного характера. Глава региона имеет право принять решение о досрочном прекращении законодательным органом своих полномочий в случае принятия региональным парламентом устава (конституции), законодательного акта или другого нормативно-правового документа, которые вступают в противоречие с нормами Основного закон страны, федерального законодательства по предметам совместного ведения Федерального центра и регионов, а также по предметам ведения Российской Федерации, если таковые противоречия установлены в судебном порядке и не устранены в шестимесячный срок с момента вступления соответствующего судебного решения в силу.

Эту норму закона можно трактовать таким образом: глава региона может по своему усмотрению установить факт неисполнения парламентом судебного решения, что вносит в оценку действий представительного органа элемент субъективизма. Как справедливо отмечают многие эксперты, это усиливает вероятность, что руководитель региональной исполнительной власти будет в своих действиях руководствоваться своими личностно-субъективными или политическими интересами, создавая тем самым угрозу принципу разделения властей.

В Федеральном законе (№ 101-ФЗ) от 18.06.2007 года появилось еще одно основание для досрочного прекращения полномочий представительного органа. Такое решение может принято высшим должностным лицом региона после вступления в законную силу решения суда о том, что законодательный орган субъекта, который избран в правомочном составе, не проводил заседаний на протяжении трех месяцев, либо на протяжении такого же срока не заседал с момента своего избрания [67].

В этой связи жесткость федерального законодательства по отношению к вопросу о роспуске регионального парламента при блокировании отдельными группами депутатов деятельности всего законодательного органа является оправданной, поскольку снижает опасность использования парламента как инструмент политического давления.

С точки зрения применения юридического механизма является достаточно определенным досрочный роспуск парламента, если суд установил неправомочность его депутатского состава. Законодательством предусмотрены различные варианты досрочного прекращения действия депутатского

мандата (утрата российского гражданства, сложение полномочий, вступление в силу обвинительного приговора суда по отношению к депутату, смерть и т. д.).

Сложную процедуру представляет собой роспуск регионального парламента в случае, если представительный (законодательный) орган субъекта не принял в установленный Федеральным законодательством срок решения по представленной Президентом РФ кандидатуре (отклонение или наделение полномочиями) на пост высшего должностного лица региона (руководителя высшего органа исполнительной власти в субъекте Федерации).

Пока лицо, наделенное полномочиями руководителя региона (главы высшего органа исполнительной власти в субъекте Федерации), не вступило в должность, его функцию выполняет временно исполняющий обязанности руководителя региона (главы высшего органа исполнительной власти в субъекте Федерации), который назначается Президентом РФ.

Президент РФ консультируется с представительным (законодательным) органом региона по вопросу о кандидатуре на пост высшего должностного лица в субъекте Федерации (главы высшего органа исполнительной власти в регионе) на протяжении месяца после отклонения кандидатуры или наделения данного лица полномочиями, либо в случае непринятия никакого решения, если:

- представительный (законодательный) орган субъекта Федерации дважды не поддержал представленную на его рассмотрение кандидатуру на пост высшего должностного лица региона (главы высшего органа исполнительной власти в субъекте Федерации);

- представительным (законодательным) органом субъекта Федерации дважды не принято решение об отклонении кандидатуры на пост высшего должностного лица региона (главы высшего органа исполнительной власти в субъекте Федерации), представленной на его рассмотрение, или о ее наделении полномочиями высшего должностного лица региона (главы высшего органа исполнительной власти в субъекте Федерации) в срок, установленный Федеральным законодательством;

- представительным (законодательным) органом субъекта Федерации после первого отклонения кандидатуры на пост высшего должностного лица региона (главы высшего органа исполнительной власти в субъекте Федерации) не принято вторично решение о ее отклонении или о ее утверждении на пост высшего должностного лица региона (главы высшего органа

исполнительной власти в субъекте Федерации) в срок, установленный Федеральным законодательством;

– представительным (законодательным) органом субъекта Федерации не принято решение ни об отклонении поданной на его рассмотрение кандидатуры или наделении ее полномочиями высшего должностного лица региона (главы высшего органа исполнительной власти в субъекте Федерации) в срок, установленный Федеральным законодательством, вторично же принято решение отклонить представленную кандидатуру. После истечения месячного срока, по итогам консультаций Президент РФ имеет право внести кандидатуру на пост высшего должностного лица региона (главы высшего органа исполнительной власти в субъекте Федерации), принять решение о назначении лиц, которое будет временно исполнять обязанности высшего должностного лица региона (главы высшего органа исполнительной власти в субъекте Федерации), или распустить представительный (законодательный) орган власти в субъекте Федерации.

Если после третьего представления кандидатуры на пост высшего должностного лица региона (главы высшего органа исполнительной власти в субъекте Федерации) региональный парламент либо отклонил кандидатуру, либо не принял никакого решения, то Президент России вправе принять решение о досрочном прекращении полномочий представительного (законодательного) органа субъекта Федерации.

Лицо, временно исполняющее полномочия высшего должностного лица региона (главы высшего органа исполнительной власти в субъекте Федерации) назначается Указом Президента Российской Федерации. Также в виде Указа Президента РФ оформляется его решение о досрочном прекращении полномочий парламента субъекта Федерации.

ТЕМА 13. ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ПРАВО И ИЗБИРАТЕЛЬНЫЙ ПРОЦЕСС В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

§ 1. Особенности законодательства о выборах и референдумах Российской Федерации

Ключевые принципы, лежащие в основе проведения в Российской Федерации всеобщего волеизъявления на выборах и референдумах устанавливаются нормами Основного закона России и Федерального закона № 67-ФЗ от 12 июня 2002 г. «Об основных гарантиях...» (ст. 3) [56].

Помимо этого, к выборному законодательству также относятся Федеральный закон № 19-ФЗ от 10.01.2003 г., регулирующий выборы Президента России [60], Федеральный закон № 20-ФЗ от 22.02.2014 г., которым регулируются выборы депутатов Государственной Думы [76], другие федеральные законы, а также нормативно-правовые акты и постановления Центральной избирательной комиссии РФ [143].

Поскольку перечисленные нормативно-правовые акты характеризуются единым предметом регулирования, а именно, проведением выборов, то можно говорить о единой целостной системе, которую они составляют. Для каждого вида актов отводится своя функция: нормами Конституции закрепляется сам принцип выборности Главы государства. Следует отметить, что в тексте Основного закона отсутствует глава или статья, специально посвященные избирательной системе РФ в целом или непосредственно выборам. Например, в статье третьей главы 1 можно найти положение о том, что народ непосредственно выражает свою власть через выборы или референдумы. В главе 2 (ст. 32) говорится о праве российских граждан участвовать в выборах и самими быть избранными в органы власти различных уровней. В главе 4 (ст. 81), которая посвящена Президенту РФ, устанавливается, что эта должность занимает в результате выборов тайным голосованием, в основе которых лежит принцип прямого, равного, всеобщего избирательного права.

Как выборы, так и референдумы в Российской Федерации проводятся тайным голосованием на основе прямого и равного избирательного права и волеизъявления.

Согласно всеобщему избирательному праву, каждый гражданин России вправе принимать участие в выборах и референдумах, быть избранным, независимо ни от каких признаков, будь то пол, раса, религиозные и политические убеждения, язык, имущественное и общественное положение.

ние и т. д. Достигнув возраста 18 лет, гражданин России наделяется всеми избирательными правами, за исключением права быть избранным в представительные органы и на должности, где законодательством предусматривается специальный возрастной ценз и которые находятся в местах заключения или признаны судом недееспособными.

Принцип равного избирательного право обеспечивает участие граждан России в референдуме и выборах на равных основаниях.

Выборы и референдум осуществляются посредством тайного голосования, которое должно исключать возможность какого-либо контроля или давления в процессе волеизъявления граждан.

Граждане участвуют в выборах или референдуме добровольно и свободно, при этом они должны быть защищены от какого-либо давления или принуждения по поводу участия или неучастия в волеизъявлении.

Проживание российского гражданина за пределами страны ни в коей мере не лишает его всего объема его избирательных прав, что относится как к выборам представителей в органы государственной власти и Президента, так и участия в референдуме.

Иностранным гражданам, организациям, лицам без гражданства, международным общественным движениям и организациям, другим структурам, являющимся иностранными агентами, запрещено проводить деятельность, направленную на содействие или препятствование выдвижению кандидатов, какого-либо влияние на проведение референдумов, в любых возможных формах участвовать в процессах, связанных с волеизъявлением российских граждан.

Организацией и проведением выборов занимаются избирательные комиссии. Категорически запрещено какое-либо вмешательство в работу комиссий со стороны законодательных и исполнительных органов власти всех уровней, организаций и граждан.

Избирательные комиссии осуществляют свою деятельность на всех этапах избирательной кампании с соблюдением принципа гласности и открытости.

Государственные федеральные органы власти избираются на срок, который устанавливается Основным законом страны. Срок полномочий государственных органов власти в регионах, а также органов местного самоуправления устанавливается уставами (конституциями) регионов и уставами муниципальных образований.

Проведение выборов в представительные органы власти является пе-

риодической и обязательной процедурой, которая осуществляется в сроки, которые обеспечивают установленные законом сроки их полномочий.

Федеральным законом устанавливается день голосования при избрании федеральных органов власти

Голосование на выборах в региональные органы и власти и в органы местного самоуправления проводится во второе воскресенье сентября в году окончания их полномочий, а если эти сроки совпадают с годом выборов в Государственную Думу – то одновременно с выборами в нижнюю палату российского парламента.

Если представительные органы или депутаты прекращают свои полномочия досрочно, то проведение досрочных выборов должно осуществляться в срок до шести месяцев с момента прекращения их полномочий. Исключение составляют досрочные выборы руководителя региона. В этом случае их проводят во второе воскресенье сентября, ближайшее после прекращения его полномочий, если же это происходит в год проведения очередных выборов в ГД, то такие выборы проводятся одновременно с выборами в федеральный парламент. Органы местного самоуправления во вновь образованных муниципальных образованиях должны быть избраны не позднее шести месяцев с момента его образования.

Голосование назначается исключительно на воскресный день. Голосование не может проводиться как в праздничный нерабочий день, так и накануне и после него, а также в воскресный день, если он объявлен рабочим в установленном порядке. В случае, если вторым воскресеньем сентября оказывается один из перечисленных выше дней, то выборы проводятся в третье воскресенье этого же месяца.

Выборы в федеральный государственный орган власти назначаются в промежуток между 90 и 110 днями соответствующего голосования. Аналогичное требование закреплено относительно выборов в региональные органы государственной власти и составляет в промежутке – 90–100 дней. Для органов местного самоуправления эти временные рамки составляют 90 и 80 дней. Не позднее пяти дней с момента принятия решения о проведении выборов его текст должен быть официально опубликован в СМИ.

В случае не назначения полномочным органом или уполномоченным на то должностным лицом выборов в установленные сроки или в случае отсутствия таковых, назначение выборов осуществляют: Центральная избирательная комиссия – в государственные федеральные органы власти и избирательная комиссия соответствующего региона – в региональные

органы власти, в обоих случаях это должно произойти не позднее 80 дней до дня выборов. Для органов местного самоуправления это срок составляет 70 дней.

Старт избирательной компании происходит, согласно нормам Федерального закона № 67-ФЗ от 12 июня 2002 года, со дня, когда решение о назначении выборов будет официально опубликовано, а ее официальное завершение – после отчета избирательной комиссии о расходовании средств, выделенных из соответствующего бюджета на проведение выборов.

Принято выделять два этапа проведения избирательной компании, первый из них – этап выдвижения кандидатов и их регистрации, и второй – этап проведения предвыборной агитации. Между тем, нельзя не отметить условность такого деления. Прежде всего, закон устанавливает, что период агитации начинается с момента выдвижения кандидата. Помимо этого, завершение регистрации разных кандидатов может не совпадать по времени. Подобное разделение на этапы имеет право на жизнь, поскольку первый этап действительно характеризуется повышенным вниманием участников выборов к выдвижению депутатов и их регистрации, а второй – к вопросам, связанным с агитацией.

Необходимо также отметить, что согласно Федеральному закону № 67-ФЗ от 12 июня 2002 года (п. 2 ст. 49), предвыборная агитация в печатных изданиях и на телевидении начинается не ранее 28 дней до выборов и завершается за сутки до дня, когда назначено голосование.

В назначенный для голосования день происходит сам процесс голосования, а также подсчет голосов сразу по закрытию избирательных участков, который продолжается без перерыва вплоть до окончательного утверждения итогов, о чем должны быть проинформированы наблюдатели и все участковой избирательной комиссии.

На последнем этапе избирательной компании избирательные комиссии, кандидаты или избирательные объединения составляют итоговые финансовые отчеты. Избирательные объединения, кандидаты обязаны в тридцатидневный срок с момента официального объявления итогов выборов направить в избирательную комиссию отчет, в котором должен быть указан размер избирательного фонда, расходы из него, а также источники, из которых он был сформирован.

Итак, на основе вышесказанного можно констатировать, что избирательная компания состоит из этапов назначения выборов, выдвижения кандидатов, их регистрации, этапа предвыборной агитации, самого голосо-

вания, этапа подведения итогов выборов и завершается этапом составления финансовых отчетов.

Сроки являются одним из важных юридических факторов в регулировании вопросов, которые относятся к подготовке и проведению референдумов и выборов, с которыми, согласно российскому законодательству, связаны возникновение, прекращение и изменения обязанностей и прав всех сторон процессов выборов и референдумов.

Установленные выборным законодательством сроки носят нормативный характер, поэтому они не подлежат изменению в зависимости от желания участников выборов. Как правило, эти сроки определяют временные рамки совершения тех или иных действий, связанных с ходом избирательного процесса или волеизъявления на референдуме, включая те действия, которые относятся к выборам и референдумам, но выходят за рамки избирательной компании. Эти сроки могут выражаться в часах, днях, месяцах, годах и определяться в форме минимальных или максимальных временных рамок.

Например, Федеральный закон № 67-ФЗ от 12.06.2002 г. в месяцах устанавливает срок, в течение которого должны быть проведены досрочные выборы государственных органов власти в регионах, а также в органы местного самоуправления с момента досрочного прекращения из полномочий (6 месяцев, согласно п. 4 ст. 10), также в течение месяца со дня голосования (п. 3 ст. 72) должно состояться официальное опубликование итогов выборов или референдума. Три месяца с момента официального опубликования итогов выборов или референдума отводит закон на подачу жалобы с требованием об отмене решения соответствующей избирательной комиссии об их результатах (п. 3 ст. 78).

В избирательном законодательстве в годах определяется максимальный срок полномочий государственных органов власти, депутатов этих органов, органов местного самоуправления (не более 5 лет согласно п. 1 ст. 8), а также минимальный срок, ранее которого нельзя вносить изменения в законы, принятые на региональном или местном референдуме (не ранее пяти лет с момента принятия документа, если другие временные рамки не установлены в самом нормативно-правовом акте).

В днях исчисляются временные рамки самой избирательной компании, стадии референдумов, выборов, их отдельных действий. Например, согласно Федеральному закону № 67-ФЗ, началом избирательной компании считается день официального обнародования решения о проведении выборов, а ее завершением считается день, когда соответствующая избира-

тельная комиссия предоставит отчет о расходовании финансовых ресурсов на ее проведение. Согласно п. 7 ст. 10 № 67-ФЗ, временные рамки принятия решения о выборах в федеральный государственный орган власти составляют 110 и 90 дней до дня проведения голосования. Этап выдвижения кандидатов, сбора подписей, других действий, связанных с их выдвижением, не может длиться менее 40 дней для федерального уровня, и соответственно 30 и 20 дней для уровней регионов и на местах (п. 9 ст. 33). Исключение кандидата, выдвинутого в составе списка, из этого списка, можно осуществить не позднее 15 дней до голосования (п. 3 ст. 38).

Если избиратель или участник референдума проинформировал о допущенных неточностях или ошибках в списках избирателей, то время на проверку таких сообщений исчисляется в часах.

В некоторых случаях закон требует немедленного выполнения определенных действий, например, следует немедленно ставить в известность правоохранительные органы о нарушении правил агитации (п. 9 ст. 56), или участковая избирательная комиссия обязана незамедлительно отправлять первый экземпляр протокола о результатах голосования в вышестоящую комиссию (п. 30 ст. 68).

В законодательстве России имеются и сроки, которые определяются конкретной датой в календаре, например о времени выборов и других действий. Это, например, относится к голосованию при выборах региональных органов власти и органов местного самоуправления, которое должно быть проведено во второй воскресный день того года, когда завершаются их полномочия.

Есть некоторая сложность, когда требуется определить сроки, которые привязаны к тем или иным событиям. Это может быть день регистрации инициативной группы, день официального обнародования решения о проведении выборов, день голосования и т. д.

Если днем осуществления какого-либо действия является момент того или иного события, то днем его осуществления и является день упомянутого события, но никак не раньше.

Если действие планируется осуществить не позднее определенного дня, либо за строго оговоренное количество дней до конкретного события, то таким днем (последний день или день осуществления этого действия) становится день, после которого еще остается время для совершения предусмотренного законом события.

В случае, когда некоторое действие должно быть осуществлено не

раньше конкретного количества дней до определенного события, то первым днем осуществления такого действия является день, за которым остается некоторое количество дней, которое установлено законом до оговоренного события.

В случае, когда некоторое действие должно быть осуществлено не позднее некоторого количества дней после определенного события, то первый день такого действия наступает на следующий день после данного события, а последний день является днем, который следует за днем, замыкающим установленной количество дней.

§ 2. Конституционное закрепление принципа многопартийности и практика его реализации

Процесс возникновения основных законов (конституций) в каждой конкретной стране стало отражением сложного комплекса сложившихся в данном обществе отношений — от социальных и духовных до политических и экономических. Обобщая различные подходы к понятию конституционного строя, рассмотрю его в качестве совокупности базовых отношений в социуме, основанных на правах и свободах человека, народовласти и суверенитете. По этой причине является важным выявления основ, составляющих фундамент этих отношений, придание им конституционных форм, определение их взаимосвязи и сущности.

Глава современной Российской Конституции об основах конституционного строя стала своеобразной реакцией на нестабильное политическое положение, которое характеризовало короткий исторический период перед принятием нового Основного закона России. Авторы Конституции этой законодательной новеллой предприняли попытку обеспечить стабильность как самого Основного закона, так и конституционного строя, который в нем закреплён, поскольку эта глава не подлежит коррекции. Другие же главы конституционного текста могут быть подвергнуты изменениям вслед за возможными существенными изменениями общественных отношений, оставаясь при этом в границах основных конституционных принципов.

Представляется логичным, что текст Конституции начинается с главы, посвященной именно основам конституционного строя, в которой отражены цели государства, то, каким образом оно себя позиционирует, что видит своей опорой и какие приоритетные задачи ставит перед собой. Глава первая раскрывает ключевые характеристики, определяющие саму основу государства. Другими словами, содержащиеся в ней положения регули-

руют главные сферы и направления функционирования общества. Невозможность изменения данной главы придает ей особый статус, поскольку любое вмешательство в ее текст означает отход от норм действующего Основного закона. Это обусловлено тем фактом, что на Конституции отразятся все малейшие изменения в ней. Ее положения составляют тот фундамент, на котором построен весь документ. В ч. 2 ст. 16 прямо указано на то, что основам конституционного строя не могут противоречить ни одна из статей и глав Конституции. По определению Н. С. Бондаря, основами конституционного строя являются конституционно-правовые и политико-социальные основы правового государства и гражданского демократического общества, принципы взаимоотношений между государством и гражданином, которые находятся под усиленной правовой защитой.

Политический плюрализм и политическое многообразие можно рассматривать как синонимы. Являясь одним из принципов конституционного строя, плюрализм предусматривает: а) борьбу политических сил, наличие оппозиции, конфликтов, разнообразие мнений; б) поддержка многообразия в общественной жизни; в) обеспечение равновесия между различными политическими и общественными структурами, отстаивающими альтернативные взгляды, через систему сдерживания.

Плюрализм позволяет выработать оптимальные решения, поскольку при их выработке учитывается не только точка зрения большинства, но и меньшинства. Демократические государства, к которым официально причисляет себя и Россия, построены таким образом, чтобы максимально полно учитывать все существующие в политике различия, добиваясь, таким образом, конституционными средствами компромисса между всеми сторонами политического процесса. Основной закон РФ упоминает об идеологическом и политическом разнообразии.

Понятие о политическом разнообразии, о котором ведется речь в ст. 13 (ч. 3) Конституции России, подразумевает наличие в стране различных форм и направлений политической деятельности. Среди таковых – независимые СМИ, свободные выборы, свобода публично высказывать свое мнение, широкий спектр общественных интересов и разнообразие организаций и объединений, которые их выражают.

Основной характеристикой политического плюрализма является не только его официальное признание со стороны государственных органов, но, что не менее важно, его принятие в качестве главного ориентира в своей деятельности различными политическими организациями и объединени-

ями, а также политически активными гражданами. Политическое многообразие от многопартийности отличает тот факт, что последняя институционально оформлена и предусматривает наличие более двух общественных объединений граждан, которые юридически оформлены и политически организованы, имеют свою позицию о путях развития государства, и имеющих желание реализовывать свою программу в рамках деятельности властных органов.

На многопартийность в качестве самостоятельного принципа конституционного строя также указывает в своих решениях Конституционный Суд РФ. В частности, в одном из таких решений подчеркивается, что устойчивая многопартийность является одной из основ конституционного строя в России. Рассматривая требования Федерального закона «О политических партиях» к созданию таких партий и их участию в выборах, Конституционный Суд отмечает, что партии и объединения, соответствующие этим критериям, не только наделяются соответствующими правами, но и государство несет по отношению к ним конституционные обязанности, которые проистекают из положения Основного закона о том, что политические партии являются институтом, без которого не может функционировать правовое демократическое государство.

Для того, чтобы понять, какое место в основах конституционного строя занимает многопартийность, и вообще уяснить сущность этих основ, следует уяснить, как соотносятся между собой понятия «принципы конституционного строя» и «основы». Конституционными принципами являются организационные, идеологические и политические основы регулирования общественных отношений, которые являются ее социальным содержанием. В основе конституционного строя страны и заложен единый комплекс этих принципов.

Следует понимать, что «многопартийность» и «политическое многообразие» при всей их схожести не являются в конституционном праве тождественными категориями. Сам факт того, что в тексте Конституции (ч. 3 ст. 13) по отношению к ним применяется глагол «признаются», то есть множественное число, свидетельствует о том, что авторы Основного закона эти понятия разграничивают.

Если сравнивать понятийный и смысловой контекст этих понятий, то очевидно, что «политическое многообразие» несет более широкую смысловую нагрузку, нежели «многопартийность». Между тем, хотя эти категории являются отражением явлений, которые носят публично-правовой

характер и получили конституционное закрепление, а также функционируют в общей, политической сфере, различное содержание обусловливает различия между ними. Каждая категория из рассмотренных выше является самостоятельным элементом в комплексе основ конституционного строя, обладая своим конституционно-правовым наполнением и теоретическим значением.

«Многопартийность» как категорию конституционно-правового характера, следует рассматривать в трех ее основных аспектах: а) в качестве одной из форм партийной системы (в отличие от однопартийных и беспартийных), которая позволяет обеспечить возможность многовариантности политической конфигурации как в парламенте, так и в государстве в целом; б) в качестве конституционно-правового режима, гарантирующего свободу деятельности в стране политических партий различной направленности; в) в качестве основы конституционного строя.

Являясь основой конституционного строя, многопартийность означает, что партии, представляющие собой организованные общественные объединения, стремящиеся реализовать свои политические идеи и взгляды через присутствие во власти, наделены правом принимать участие в государственном управлении на равных основаниях с другими партиями через своих представителей в государственных органах власти и органах местного самоуправления, а также принимать участие в других публичных мероприятиях в рамках законодательства.

Ключевыми основами конституционного строя, по моему мнению, являются идеологическое и политическое многообразие, разделение властей, многопартийность, народовластие.

Вместе с тем каждый из перечисленных принципов является самодостаточным, что является критерием очевидной тесной взаимосвязи между ними, и если хотя бы один из них перестанет выполнять свои функции, то и остальные прекратят соответствовать своему прямому назначению.

Подобно принципу политического многообразия, принцип многопартийности является базовым для осуществления власти народа, ведь он означает участие политических партий в реализации политической власти.

Между многопартийностью и политическим многообразием, являющимися одними из важнейших элементов в числе основ конституционного строя, существует тесная взаимосвязь, поскольку без их безусловного утверждения нельзя построить государства демократического типа. Суть политического многообразия заключается в том, что в государстве не может

безраздельно господствовать единая для всех идеология.

Неразрывная связь также существует между политическим и идеологическим плюрализмом, последний из которых предполагает наличие в политике многообразия мнений, позиций и идей, что позволяет в равной дискуссии оценивать разные взгляды на те или иные государственные и политические проблемы, находя оптимальные пути их решения.

В ст. 13 Основного закона страны раскрываются некоторые вопросы, касающиеся идеологии. Так, если в ч. 1 речь идет об идеологическом многообразии, что ч. 2 запрещается существование в стране господствующей и единственной идеологической доктрины. Именно в этом и заключается главное отличие второй части от первой – акцент в ней делается именно на запрете доминирования одной идеологии над другими, на недопустимости идеологической монополии, а в части первой главным тезисом является именно закрепление идеологического многообразия. Очень важно понимать, как в Конституции трактуется понятие «идеологическое многообразие». Ключевой характеристикой идеологического многообразия является наличие различных теорий, взглядов, концепций идеологического характера, которые на законной основе соперничают между собой и имеют в России равные возможности и права.

Идеологическое многообразие в полном объеме пришло в нашу страну после принятия Конституции 1993 года, ст. 13 которой закрепляет многопартийную систему, плюрализм и идеологическое многообразие. Поэтому является чрезвычайно важным понимание данного конституционного принципа. По мнению Е. Ю. Бархатовой, под идеологически многообразием следует понимать право общественных объединений, политических партий, социальных групп и отдельных личностей на:

- пропаганду своих идей и взглядов через все виды средств массовой информации - от печатных до электронных, а также посредством публикации научно-популярных статей, работ, научных монографий и т. д.;
- беспрепятственную деятельность по разработке идей, взглядов, теорий, касающихся вопросов правового, политического и экономического устройства как нашей страны, так и других стран;
- публичную защиту своих идеологических взглядов, возможность свободной полемики с представителями других идеологий;
- на свободу активной деятельности, направленной на внедрение в практику своих идеологических установок через разработку программных документов, подготовку соответствующих законопроектов, направленных

на совершенствование политического и социального строя;

– на судебную и иную защиту государства от действий, препятствующих реализации конституционных прав на идеологическое многообразие.

Перечисленные выше виды деятельности являются типичными для политических партий, поэтому идеологическое многообразие как самостоятельная основа конституционного строя, несомненно, тесно взаимосвязано с его другими политическими принципами.

В результате введения многопартийности, плюрализма и идеологического многообразия в стране произошло радикальное изменение политического уклада. Современные исследователи посвятили множество работ быстро меняющейся и активно развивающейся многопартийной системе, которая спустя семи десятилетий пришла на смену казавшейся неизменной, стабильной, однопартийной советской системе, в основе которой лежала «единственно верная идеология». Безусловно, происходящие изменения не ограничивались государственным аппаратом. Для полноценного функционирования демократических институтов требовались изменения в мышлении самих граждан, что требовало определенного времени, поскольку изменить мировоззрение людей, привить им понимание истинно демократических институтов невозможно путем формального принятия того или иного законодательного акта. Сознание многих граждан еще долгое время было в плену прежних представлений о приоритете государственных интересов над интересами личности, о социализме, о величии и могуществе страны, на фоне чего права и свободы отдельного человека, выполняющего роль «винтика» в этой машине, были второстепенными.

Введение в действие новой Конституции ознаменовало собой отказ от тоталитарной идеологии. Идеология в ее советском понимании – как единственная доминирующая идея, которой были пронизаны все аспекты жизни, прекратила свое существование. Принятие нового Основного закона коренным образом изменило общественное устройство, стало началом формирования государства на новых принципах.

Как и идеологическое многообразие, многопартийность также выполняет одну из ключевых функций в гражданском обществе и государстве в целом.

По моему мнению, многопартийность, как один из основных принципов конституционного строя, характеризуется следующими признаками:

– наличием политических партий, представляющих собой организационно-обособленные объединения граждан;

– законодательным регулированием правового статуса политических

партий;

- множественностью политических партий, что обусловлено разнообразием политических точек зрения их участников;

- законодательным закреплением возможности участия политических партий в формировании и деятельности государственных органов власти на всех уровнях;

- равенством перед законом всех политических партий;

- наличием различных вариантов установления в государстве конкретной партийной системы;

- законодательным запрещением деятельности партий, цели и действия которых идут в разрез интересов государства, признаки чего детально закреплены на законодательном уровне.

С одной стороны, главной задачей правового государства является защита демократического конституционного строя, с другой, правовые нормы закрепляют и устанавливают свободу создания и функционирования политических партий как основы конституционного строя, обязательного признака правового демократического государства.

В свою очередь, принципы, лежащие в основе конституционного строя, в дальнейшем находят свое развитие в других статьях и главах Основного закона. Например, положения, касающиеся обеспечения принципа многопартийности, отражены в следующих статьях Конституции:

- ст. 13 и ст. 19 – равенство общественных объединений перед законом и судом;

- ст. 19 – гарантии прав и свобод гражданина и человека вне зависимости от участия в общественных объединениях;

- ст. 29 – гарантия свободы слова и мысли, свободы массовой информации (включая партийные источники);

- ст. 30 – свобода на объединение;

- ст. 30 – запрет на какое-либо принуждение к вступлению или пребыванию в какие-либо объединения;

- ст. 32 – право на свободное волеизъявление (выборы и референдумы);

- ст. 8 и ст. 35 – право на коллективную собственность;

- ст. 46 – право на защиту своих свобод и прав в суде;

- ст. 130 – право участвовать в местном самоуправлении посредством любой из форм волеизъявления.

Помимо вышесказанного, принципа многопартийности отражен в правоприменительной практике и действующем законодательстве.

§3. Избирательные комиссии в Российской Федерации: понятие, виды порядок формирования и полномочия

Избирательными комиссиями являются коллегиальные органы, на которые возложена функция по организации и проведению выборов, а также защита избирательных прав российских граждан. Они составляют единую иерархическую структуру, которую возглавляет Центральная избирательная комиссия Российской Федерации.

В соответствии с Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ» (п. 1 ст. 20) в России функционируют избирательные комиссии следующих видов:

1. ЦИК РФ (Центральная избирательная комиссия РФ). Она является постоянно действующим государственным органом федерального уровня и является обладателем статуса юридического лица. ЦИК руководит работой избирательных комиссий при выборах Президента России, депутатов нижней палаты парламента РФ, а также в другие государственные федеральные органы, предусмотренные Основным законом страны, выборы в которые осуществляются непосредственно гражданами согласно федеральному законодательству.

Центральная избирательная комиссия, состоящая из 15 членов, имеет срок полномочий 5 лет. Состав Центральной избирательной комиссии комплектуется с учетом обеспечения политического баланса. Так, пятеро ее членов назначает Государственная Дума из кандидатов, предложенных депутатами. Следующая пятерка идет по квоте Совета Федерации и выбирается из кандидатур, предложенных представительными и исполнительными органами регионов. Оставшиеся пять человек назначает Президент РФ.

Наличие высшего юридического образования является обязательным требованием для членов ЦИК. Членами избирательной комиссии из своего состава путем тайного голосования избирается Председатель комиссии, его заместитель и секретарь.

Основные функции Центральной избирательной комиссии заключаются: в осуществлении контроля за соблюдением прав избирателей; в реализации целевых федеральных программ, направленных на подготовку и проведение выборов, повышение правовой грамотности избирателей, развитие в стране избирательной системы, профессиональную подготовку членов избиркомов; в осуществлении комплекса мер, направленных на

организацию финансирования выборного процесса, распределение между кандидатами эфирного времени на предвыборную агитацию, установление результатов голосования и т. д.

Центральная избирательная комиссия организует финансирование избирательной компании, занимается распределением выделенных из бюджета средств, осуществляет контроль за их целевым использованием; занимается организацией технической, методической и правовой поддержки избирательных комиссий. ЦИК рассматривает сообщения, направляемые федеральными и региональными исполнительными органами власти, а также органами местного самоуправления, касающиеся подготовки и проведения выборов; разрабатывает параметры избирательного бюллетеня, включая степень его защищенности, других документов, относящихся к выборам; реализует другие, возложенные на нее законом, полномочия.

ЦИК имеет право разрабатывать инструкции, касающиеся практического применения избирательного законодательства, которые являются обязательными для избирательных комиссий всех уровней.

Функция Федерального центра информатизации, который действует при ЦИК, состоит в комплексном решении вопросов, которые связаны с автоматизированной системой «Выборы».

Избирательные комиссии по выборам в федеральные и региональные органы власти формируются в соответствии с порядком, закрепленным федеральным и региональным законодательством.

2. Региональные избирательные комиссии. Избирательные комиссии субъектов Федерации входят в структуру их государственных органов. Половина их состава формируется представительным органом региона, а вторая половина – высшим должностным лицом региона (руководителем исполнительного органа власти субъекта Федерации).

В функции региональных избирательных комиссий входит контроль за нижестоящими комиссиями в соответствующем субъекте Федерации, проведение выборов в федеральные органы власти на территории субъекта, организация и проведение выборов в региональные органы власти, а также в органы местного самоуправления в данном регионе.

3. Окружные избирательные комиссии создаются в предусмотренных законом случаях, их полномочия могут осуществляться другими избиркомами и не имеют статуса юридических лиц.

Формирование окружных избирательных комиссий осуществляется соответствующими комиссиями регионов, при этом не меньше половины

их состава назначаются из кандидатур от политических партий или избирательных объединений.

Окружная комиссия осуществляет деятельность по организации и проведению выборов в соответствующем округе, контролирует работу участковых комиссий, определяет итоги выборов в соответствующем избирательном округе. Полномочия избирательных окружных комиссий завершаются в день официального обнародования решения о проведении следующих выборов на соответствующем уровне.

4. Муниципальные избирательные комиссии могут иметь статус юридических лиц (если это закреплено в уставе муниципального образования). Функцию муниципальных избирательных комиссий могут выполнять соответствующие территориальные комиссии.

Избирательные комиссии муниципальных образований выполняют функцию по организации и проведению выборов в органы местного самоуправления.

5. Территориальные комиссии представляют собой постоянно действующие органы, члены которых назначаются региональными избирательными комиссиями. Территориальные комиссии занимаются организацией и проведением выборов на соответствующих территориях, а также контролируя работу нижестоящих избиркомов.

Формированием участковых комиссий занимаются вышестоящие избирательные комиссии, они же назначают их председателей. Функция участковых комиссий заключается в обеспечении голосования и подсчета его результата на соответствующем участке. Длительность полномочий участковых комиссий ограничивается временем, необходимым для подготовки голосования и его проведения. Членами комиссии осуществляется непосредственный подсчет бюллетеней, подводятся итоги выборов на данном участке, о чем составляется протокол. Участковая комиссия прекращает свои полномочия через 10 дней с момента обнародования итогов выборов, при отсутствии жалоб на ее работу.

Кроме членов избирательной комиссии, имеющих право голоса, в состав входят участники с совещательным голосом, которые назначаются и зарегистрированы кандидатами на текущих выборах. У них есть права, аналогичные правам членов комиссии, имеющим право совещательного голоса, за исключением права на принятие решений в составе комиссии, и правом работать с открепительными удостоверениями и избирательными бюллетенями.

В состав избирательных комиссий могут входить граждане России, которые являются дееспособными и которым исполнилось 18 лет, за исключением лиц, имеющих непогашенную судимость, кандидатов, а также их подчиненных или близких родственников, прокуроров, судей и выборных должностных лиц.

В основе деятельности избиркомов заложен принцип гласности и коллегиальности.

Избирательная комиссия может быть расформирована по решению суда, если: а) массово нарушались избирательные права граждан, что привело к признанию выборов недействительными; б) не были выполнены судебные решения либо решения вышестоящей комиссии; в) по заявлению трети депутатов регионального парламента или избирательной комиссии (либо Государственной Думы или ЦИК).

§ 4. Центральная избирательная комиссия Российской Федерации: состав, образование, полномочия

Формирование ЦИК, согласно Федеральному закону «Об основных гарантиях...» № 67-ФЗ, осуществляется по смешанному принципу, который предусматривает, что по 5 членов ЦИК из 15 назначаются по квотам Государственной Думы, Совета Федерации и Президента. Законом устанавливается порядок, согласно которому осуществляется представление кандидатов. Так, кандидаты от Государственной Думы выдвигаются как отдельными депутатами нижней палаты, так и фракциями и другими депутатскими объединениями. При этом установлено ограничение, согласно которому одно депутатское объединение не может назначить более одного представителя.

Исходя из роли Совета Федерации в структуре федеративного государства, кандидатуры в члены ЦИК от этого органа выдвигаются государственными органами власти регионов и высшими должностными лицам.

Президенту РФ не требуется мотивировать назначение членов ЦИК по своей квоте. Они назначаются специальным Указом.

Интересно, что в докладе Независимого института выборов предлагается квоту «выделенную Президенту», распределить между различными государственными структурами, которые задействованы в обеспечении процесса выборов: администрация президента, федеральные службы (безопасности, налоговая, миграционная), федеральные министерства (иностраннных

дел, внутренних дел, юстиции и т. д.). По мнению авторов доклада, это должно способствовать взаимодействию между ЦИК и данными государственными органами.

В регламентах обеих палат российского парламента детально прописана процедура назначения членов ЦИК. Например, в регламенте ГД, который утвержден специальным Постановлением нижней палаты № 2134-П ГД от 22.01.1998 г., по каждой кандидатуре проводится раздельное голосование, если же фракции предлагают более пяти кандидатур, то проводится рейтинговое голосование [141]. В данном случае первые пять кандидатов, набравшие достаточное и наибольшее число голосов, считаются назначенными в состав ЦИК, что оформляется специальным постановлением нижней палаты.

Регламент Совета Федерации, принятый 30.01.2002 г. Постановлением № 33-СФ, устанавливает (гл. 27), что списки кандидатов в члены ЦИК формируются Комитетом СФ по федеративному устройству... [142]. Председатель данного Комитета озвучивает подготовленные Комитетом заключения по кандидатурам. Как и в нижней палате, Совет Федерации тоже может обсудить на своем заседании предложенные кандидатуры. Поскольку инициаторами формирования списков выступают регионы, то в региональном законодательстве должен быть установлен порядок представления кандидатур на должность членов ЦИК. Вместе с тем факт обращения к регламентам региональных парламентов свидетельствует об отсутствии детально прописанной процедуры.

Так, например, в регламенте Пензенского областного Законодательного Собрания отсутствуют какие-либо положения, регулирующие порядок выдвижения кандидатур в состав ЦИК РФ. Иногда, как в тексте Регламента Законодательного Собрания Ленинградской области, применяется лишь общая формулировка, в которой ведется речь лишь о том, что Законодательное собрание рассматривает вопросы об утверждении кандидатур на должности в региональные или федеральные государственные органы в порядке, который установлен Регламентом регионального представительного органа и другими нормативно-правовыми актами [188]. Такие решения принимаются специальным постановлением и не требуют дополнительного голосования.

Подобный подход не предусматривает наличие какого-либо контроля за действиями исполнительных и законодательных органов регионов с точки зрения законов и даже регламента, что вряд ли можно назвать удовлетвори-

тельным положением дел. Остается, например, неясным, требуется ли высшему должностному лицу, имеющему право вносить свои кандидатуры на рассмотрение Совета Федераций, вносить их также на рассмотрение в парламент региона, и должна ли участвовать в этом обсуждении избирательная комиссия субъекта Федерации? Должно ли голосование носить тайный или открытый характер? Следует констатировать, что подобные немаловажные вопросы не имеют законодательного регулирования и отданы на откуп конкретных должностных лиц и депутатов.

Кроме членов избирательной комиссии, имеющих право голоса, в их состав входят участники с совещательным голосом, которые назначаются зарегистрированы кандидатами на текущих выборах. У них есть права, аналогичные правам членов комиссии, имеющим право совещательного голоса, за исключением права на принятие решений в составе комиссии, и правом работать с открепительными удостоверениями и избирательными бюллетенями.

Ст. 197 регламента Совета Федерации предусматривает голосования по этапам. Например, если в списках кандидатур от групп регионов числится только одна кандидатура, то голосование осуществляется в один этап, отдельно по каждой кандидатуре. В ином же случае, если хоть один из списков содержит более одного кандидата, то проводится голосование, состоящее из двух этапов. Второй случай также предусматривает возможность проведения нескольких туров голосования, пока не будет достигнут необходимый результат – назначение членов ЦИК.

ЦИК представляет собой единственный государственный орган федерального уровня, сформированный тремя субъектами федеральной власти. Обе палаты Федерального Собрания представляют законодательную ветвь власти. Хотя Президента зачастую оценивают как фигуру, максимально приближенную к исполнительной власти, тем не менее соотносить его непосредственно с этой властью нельзя. Статус Президента как главы государства имеет исключительный характер.

Избирательные комиссии – обязательные субъекты избирательной компании. От них непосредственно зависит работа избирательного механизма организационно-правового характера, а значит, что важнейшие вопросы о правовом статусе членов ЦИК России, регулировании государственной службы в составе избиркомов нуждаются в особом внимании теоретиков и практиков юриспруденции.

Применять законодательство о государственной службе относительно

избирательных комиссий возможно только в случае с ЦИК РФ и с избирательными комиссиями регионов.

Следует заметить, что в Сводном перечне государственных должностей РФ содержатся должности Председателя Центральной избирательной комиссии России, членов комиссии, имеющих право решающего голоса, и секретаря, которые согласно Указу Президента № 32 от 11.01.1995 г., работают на штатной основе.

Еще раз уточню, что такой порядок относится только к членам ЦИК РФ, занимающих свою должность на постоянной основе.

Обращаясь к Федеральному закону «Об основных гарантиях...» № 67-ФЗ (ст. 29), можно определить основные характеристики статуса членов ЦИК России:

В первую очередь, рассмотрю, какие лица не вправе занимать пост члена ЦИК РФ: а) не граждане Российской Федерации; граждане России, которые имеют иностранное гражданство либо документ, дающий им право постоянно проживать на территории другого государства; б) российские граждане, которые признаны судом частично или полностью недееспособными; в) главы местных администраций, выборные должностные лица; г) депутаты представительных органов власти. Данный перечень достаточно широк. В него включены как специфические ограничения, связанные со статусом членов избирательной комиссии, так и стандартные, применяемые к должностным лицам, состоящим на государственной службе.

Состав ЦИК России состоит из трех категорий членов:

- члены комиссии, имеющие право решающего голоса, которые работают на постоянной основе;
- члены комиссии, имеющие право решающего голоса, но которые работают на непостоянной основе;
- члены комиссии, имеющие право совещательного голоса, которые выдвинуты субъектами избирательного процесса. Относительно последних в Федеральном законе «Об основных гарантиях...» закреплено следующее правило, согласно которому кандидаты или избирательные объединения, выдвинувшие список кандидатов, с момента подачи в избирательную комиссию соответствующих документов для их регистрации имеют право назначить в эту комиссию одного члена, обладающего правом совещательного голоса, а после их регистрации – также по одному своему представителю с правом совещательного голоса – во все нижестоящие комиссии.

Члены комиссии, которые обладают правом совещательного голоса,

имеют довольно специфический статус, поскольку не являются государственными служащими и на них не распространяются соответствующие ограничения. Сроки полномочий этих членов комиссии привязаны к срокам проведения избирательной кампании. Утратив свой статус член ЦИК прекращает свои полномочия.

Само понятие «право совещательного голоса» достаточно условно, так как в Федеральном законе 67-ФЗ недвусмысленно закреплен принцип равенства членов избирательной комиссии при некоторых исключениях, четко обозначенных в законодательном акте. Так, член ЦИК, который имеет право совещательного голоса, не может:

- 1) заниматься выдачей открепительных удостоверений и избирательных бюллетеней, а также их подписывать;
- 2) сортировать, погашать и подсчитывать бюллетени;
- 3) составлять протоколы о результатах голосования, а также об административных правонарушениях;
- 4) принимать участие в голосовании по вопросам, относящимся к компетенции комиссии и подписывать соответствующие решения этой комиссии.

В законе указано, что отказ члену ЦИК с правом совещательного голоса в допуске к реализации данных полномочий является неправомерным.

Более детально статус члена ЦИК конкретизируется положениями Регламента ЦИК.

В этом документе регламентируется порядок, согласно которому осуществляется переход члена комиссии на постоянную основу. Для этого на имя Председателя ЦИК подается письменное заявление, на основании которого специальным распоряжением данное лицо может быть оформлено на работу.

Регламентом (ст. 21) закрепляются следующие права для всех без исключения членов ЦИК:

- выступать и вносить предложения на заседаниях комиссии, требовать проведения голосования по внесенным вопросам;
- право на вопросы, касающиеся повестки дня, к кому-либо из участников заседания комиссии, с получением на эти вопросы ответов по существу;
- право знакомится с материалами и документами как данной комиссии, так и нижестоящими, которые непосредственно связаны с провед-

ением выборов или референдума, а также на получение их копий (исключая материалы с конфиденциальной информацией, установленной в Федеральном законе);

– подавать жалобы на действие или бездействие комиссии в судебные органы.

Регламентом дифференцируются полномочия членов комиссии. Так, в ст. 22 Регламента закрепляются права членов комиссии, обладающих правом решающего голоса, а также регулируются их отношения с Председателем ЦИК и аппаратом Комиссии.

В отдельных нормах Регламента регулируются внутренние вопросы обеспечения функционирования ЦИК России. Например, в ст. 20 перечислены направления работы Комиссии, организацией работы которых занимаются члены ЦИК, имеющие право решающего голоса. Обязанности таких членов Комиссии распределяются самой Комиссией и оформляются ее соответствующим постановлением.

В тексте Регламента присутствует важное дополнение, в соответствие с которым члены Комиссии, имеющие право решающего голоса, взаимодействуют с федеральными и региональными государственными органами власти, избирательными комиссиями в регионах, организациями и учреждениями, имеют право пописывать телеграммы, письма и другие исходящие документы по поручению Председателя Комиссии.

Регламент устанавливает круг обязанностей члена Комиссии с правом решающего голоса. Среди таковых: обязательное присутствие на заседаниях ЦИК, в случае невозможности явки – обязательное информирование секретаря Комиссии; выполнять поручения Председателя Комиссии, его заместителей и секретаря в рамках их компетенции. В своей деятельности член ЦИК обязан руководствоваться нормами российского законодательства, нормативных документов самой Комиссии и правилами трудового распорядка, хотя последний пункт носит дискуссионный характер, поскольку члены ЦИК с государством находятся в служебных, а не в трудовых отношениях, что не является одним и тем же.

К подготовке вопросов, которые относятся к компетенции Комиссии, могут быть привлечены члены ЦИК, имеющие право совещательного голоса, для чего требуется согласие этого лица, а также решение Председателя Комиссии или ЦИК.

Важная роль в функционировании ЦИК РФ отводится ее руководителям – Председателю с заместителями и секретарю, которые избираются

ее членами тайным голосованием. Регламентом ЦИК достаточно детально урегулированы порядок, согласно которому избираются или освобождаются от должности каждый из перечисленных выше членов Комиссии.

В ст. 10 Регламента сказано, что Председателя, его заместителя и секретаря Комиссии избирают на ее первом заседании члены Комиссии, обладающие правом решающего голоса, тайным голосованием. Названные члены Комиссии работают в Комиссии на штатной основе.

В соответствии со ст. 13 Регламента, на Председателя ЦИК возлагаются следующие функции:

- 1) организация работы Комиссии;
- 2) созыв заседаний Комиссии и руководство их проведением;
- 3) осуществление общего руководства работой Аппарата Комиссии, утверждение штатного расписания и внесение в него изменений в рамках штатной численности структурных единиц, прием на работу и освобождение от должности работников, преобразование и перемещение вакантных должностей в Аппарате Комиссии в пределах средств, выделяемых из бюджета на зарплату;
- 4) представление ЦИК в отношениях с Президентом России, другими государственными органами власти на федеральном и региональном уровнях, избирательными комиссиями, СМИ, общественными организациями, международными и иностранными организациями;
- 5) распоряжение бюджетными средствами, выделенными на функционирование ЦИК и т. д.

В ст. 14 Регламента установлены полномочия заместителей Председателя ЦИК. Ст. 15 определяет полномочия секретаря Комиссии, который, среди прочего, осуществляет подготовку заседаний ЦИК, соответствующих документов, выносимых на ее рассмотрение, отслеживает ход выполнения плана ее деятельности, занимается координацией по информированию членов Комиссии о решениях и планах Комиссии и т. д.

Досрочное освобождение от занимаемых должностей Председателя Комиссии и его заместителей, а также секретаря Комиссии может быть осуществлено исключительно решением ЦИК, которое принимается в результате тайного голосования большинством голосов от общего количества членов Комиссии, обладающим правом решающего голоса.

§ 5. Информационное обеспечение выборов: предвыборная агитация

Глава 7 Федерального закона «Об основных гарантиях...» посвящена предвыборной агитации. Исходя из формулировки закона, предвыборную агитацию можно рассматривать как деятельность, которая осуществляется в ходе избирательной кампании с целью убедить избирателя отдать свой голос за конкретного кандидата, или список кандидатов, или против таковых.

Не каждая деятельность в ходе избирательного процесса может быть охарактеризована как предвыборная агитация, а только такая, которая ставит своей целью убедить избирателя отдать свой голос за или против того или иного кандидата. При этом такая деятельность должна быть публичной, последовательной и носить систематический характер.

Институт предвыборной агитации, представляющий собой неотъемлемый элемент избирательного процесса и избирательного права, регламентируется рядом законодательных и подзаконных актов. Среди них, прежде всего, Конституция России, Федеральные законы, регулирующие вопросы об обеспечении избирательных прав граждан, деятельность средств массовой информации, статус военнослужащих, вопросы рекламы, деятельность полиции, а также Кодекс РФ об административных правонарушениях, а в регионах - законодательство о муниципальных выборах.

Право на проведение предвыборной агитации является относительно самостоятельным правовым явлением.

Предвыборная агитация характеризуется основными следующими признаками:

- 1) призывом к голосованию за или против определенного кандидата или списков кандидатов;
- 2) выражением предпочтения определенному кандидату, исключая опубликование итогов опросов общественного мнения;
- 3) описанием последствий, возможных в результате избрания или неизбрания того или иного кандидата;
- 4) распространением информации, в которой преобладают данные о том или ином кандидате, которая может сочетаться с позитивными или негативными комментариями о них;
- 5) распространением информации, содержащих данные о деятельности депутатов, которая не относится к их профессиональной деятельности;
- 6) деятельностью по формированию положительного или отрицательного отношения избирателей к определенному кандидату.

Следует отметить, что признаки предвыборной агитации, которые отмечены в пунктах со 2 по 6, можно признать таковыми, если СМИ совершают их неоднократно с целью убедить избирателя отдать свой голос за данного субъекта (субъектов).

Избирательным законодательством установлены следующие формы осуществления агитации:

- через проведение публичных агитационных мероприятий;
- через сетевые и печатные периодические издания, а также через радио и телевидение;
- выпуск и распространение аудиовизуальных, печатных и других материалов агитационного характера;
- с помощью других методов, не запрещенных законодательством.

В российском избирательном законодательстве выделены следующие формы предвыборной агитации, каждая из которых характеризуется следующими специфическими особенностями. Так, публичные мероприятия агитационного характера могут быть проведены в форме предвыборных встреч и собраний с избирателями, демонстраций, шествий, митингов и других мероприятий. Предвыборная агитация через СМИ может иметь форму предвыборных дебатов, пресс-конференций, интервью или выступлений, а также вид демонстрации видеофильмов о том или ином кандидате. Печатные материалы агитационного характера могут иметь вид плакатов, листовок, буклетов, брошюр и другого печатного материала. Применение аудиовизуальных материалов без привлечения электронных СМИ является достаточно редким.

Российским избирательным законодательством установлены следующие виды предвыборной агитации, осуществляемой посредством СМИ:

- интервью, представляющее собой ответы кандидатов на вопросы журналистов при очной встрече;
- выступление, являющееся обращением кандидата, в котором изложены детали его предвыборной программы;
- предвыборные дебаты, представляющие собой обмен мнениями между кандидатами по тем или иным общественно значимым общественным проблемам, пути решения которых представлены в предвыборных программах этих субъектов;
- круглый стол, как обмен вопросами, ответами и мнениями между кандидатами и представителями СМИ, проводимые в рамках предвыборной компании;

– пресс-конференции, в ходе которых кандидаты излагают детали своей предвыборной программы и отвечают на вопросы представителей СМИ.

По своей сути предвыборная агитация, которая дает возможность субъектам правоотношений принимать участие в агитационном процессе, разграничивает субъектов права на эту агитацию на две группы, занимающие различное правовое положение.

В эти группы входят специальные и общие субъекты агитации. Специальными субъектами права на агитацию являются кандидаты, их уполномоченные представители и доверенные лица.

Ко второй категории, согласно российскому законодательству, входят все российские граждане, которые обладают избирательными правами.

Отличается и правовое положение субъектов предвыборной агитации в ходе ее реализации.

Например, специальные субъекты наделяются избирательным законодательством следующими дополнительными правами:

- правом на выпуск агитационных материалов;
- правом доступа к СМИ для ведения агитации;
- правом на содействие со стороны государственных органов и органов местного самоуправления в организации встреч с избирателями, собраний, других мероприятий предвыборного характера.

Не имеют право принимать участие в агитационной деятельности члены избирательных комиссий, органы государственной власти и местного самоуправления, религиозные и благотворительные организации, лица, которые занимают муниципальные и государственные должности, а также военнослужащие, которые находятся при исполнении служебных или должностных обязанностей, либо пользующиеся преимуществом своего служебного или должностного положения.

Субъекты деятельности агитационного характера имеют право сами выбирать содержание, характер, вид и форму предвыборной агитации, при условии соблюдения норм законодательства о средствах массовой информации и выборах. Средства массовой информации не имеют право изменять тексты агитационных материалов без согласия их авторов. Если кандидатом является журналист, иной творческий работник или должностное лицо какого-либо СМИ, то они не вправе освещать ход избирательной кампании в средствах массовой информации.

Субъекты деятельности агитационного характера имеют право сами выбирать содержание, характер, вид и форму предвыборной агитации, при условии соблюдения норм законодательства о средствах массовой информации и выборах. Средства массовой информации не имеют право изменять тексты агитационных материалов без согласия их авторов. Если кандидатом является журналист, иной творческий работник или должностное лицо какого-либо СМИ, то они не вправе освещать ход избирательной кампании в средствах массовой информации.

Считается, что избирательное объединение начало свой агитационный период, когда оно приняло решение выдвинуть кандидата или списка

кандидатов. Для кандидата, который был выдвинут в списке кандидатов, агитационный период стартует с момента представления списка кандидатов в муниципальную избирательную комиссию. Кандидат, выдвинутый непосредственно, начинает свой агитационный период в момент подачи в избирательную комиссию заявления о том, что он согласен баллотироваться. В ноль часов дня, который предшествует дню голосования, агитационный период прекращается.

Начало агитации в СМИ начинается после завершения регистрации всех кандидатов.

Агитация в печатных периодических изданиях, а также на телевидении и радио начинается не ранее чем за 28 дней до момента непосредственного голосования и завершается в ноль часов дня, который предшествует голосованию.

Если печатные агитационные материалы были изготовлены ранее согласно Федеральному закону и размещены в специальных местах на стабильно размещенных объектах и конструкциях, они могут оставаться на этих местах и в день голосования.

Существует тесная связь между сроками агитации и запретительными нормами, например, запрет на опубликование рейтингов кандидатов, составляемых по итогам опросов общественного мнения, прогнозов и иных, связанных с выборами исследований, в течение пяти дней до дня голосования и в сам день голосования. Нарушение правил осуществления предвыборной агитации влечет для средств массовой информации ответственность согласно закону.

Ответственность за нарушение правил и порядка осуществления информационного обеспечения как предвыборной кампании, так и самих выборов может быть разных видов – конституционная, дисциплинарная, гражданско-правовая, административная и уголовная.

§ 6. Юридические гарантии реализации активного и пассивного избирательного права в Российской Федерации

Федеральный закон «Об основных гарантиях...» законодательно закреплено понятие «избирательные права граждан». Ст. 2 (пп. 28) Закона относит к этой категории конституционное право российских граждан на участие в выборах в государственные органы власти как в роли избирателя, так и в роли кандидата, выдвигать кандидатов, участвовать в предвыборной

агитации, быть членами избирательных комиссий и наблюдателями, а также участвовать в других действиях, связанных с волеизъявлением народа, предусмотренных Федеральным законом «Об основных гарантиях...», другими законодательными актами, уставами (конституциями) и законами российских регионов.

Право граждан России избирать в государственные органы власти называется при этом активным избирательным правом, а пассивным избирательным правом является право на выдвижение и баллотирование в состав этих органов и на другие публичные выборные должности [274].

Необходимо отметить, что содержание и конкретный перечень избирательных прав российских граждан обусловлен правовым статусом конкретного лица в рамках избирательного процесса (член избиркома, избиратель, наблюдатель, кандидат и т. д.).

Избирательное законодательство Российской Федерации не только закрепляет избирательные права, но и устанавливает ограничения, другими словами, те условия, которые не позволяют их иметь и реализовывать. Далее рассмотрим закрепленные на законодательном уровне условия получения и осуществления как пассивного, так и активного избирательного права российскими гражданами.

Ст. 32 (ч. 3) Основного закона России устанавливает, что граждане, которые признаны судом недееспособными, и граждане, находящиеся по приговору суда в местах заключения, не вправе избирать или быть избранными. Для того, чтобы получить возможность быть избранным на должность Президента России, гражданин должен соответствовать требованиям, закрепленным ст. 81 (ч. 2, 3) Конституции РФ, а именно: быть не моложе 35 лет, не менее 10 лет постоянно проживать в стране. А также один и тот же человек не может занимать пост Президента подряд более двух сроков. Согласно ст. 97 (ч. 1) Основного закона РФ, стать депутатом Государственной Думы РФ может гражданин, отвечающий следующим требованиям: достичь возраста 21 год, иметь право на участие в выборах. Данные конституционные ограничения избирательных прав являются основными, то есть условиями, зафиксированными в Основном законе.

Дополнительные условия реализации избирательных прав устанавливаются в Федеральном законе «Об основных гарантиях...» и региональным законодательством.

Начну обзор с дополнительных ограничений активного избирательного права. Проанализировав избирательное законодательство, можно ука-

зать на одно дополнительное (по сравнению с конституционными нормами) ограничение. Речь идет о так называемом цензе оседлости, значение которого актуально при выборах в регионах, а особенно на местах. Согласно ст. 4 (п. 4) Федерального закона «Об основных гарантиях...», гражданин, проживающий в границах соответствующего избирательного округа, обладает активным избирательным правом. Другими словами, если человек не зарегистрирован по месту жительства в соответствующем регионе или муниципальном образовании, то он не имеет право принимать участие в выборах соответственно региональных органов власти или органы местного самоуправления, если нет иных норм в избирательном законодательстве региона.

§ 7. Право иностранных граждан избирать и быть избранным по законодательству Российской Федерации

В ст. 12 (п. 2) Федерального закона № 115-ФЗ от 25 июля 2002 г., в котором регулируется правовое положение иностранных граждан, проживающих в Российской Федерации, сказано, что иностранные граждане, проживающие в нашей стране вправе избирать и избираться в органы местного самоуправления в предусмотренном законодательством порядке [59]. Прежде всего, к этим Законодательным актам относится Федеральный закон «Об основных гарантиях...», в котором предусмотрено, что на таких лиц распространяется активное и пассивное избирательное право, на основе законодательства и положений международных договоров РФ, при этом оговаривается возможность принимать участие в других действиях, связанных с муниципальной избирательной компанией на одинаковых с гражданами РФ условиях (п. 10 ст. 4). Аналогичная норма содержится в ч. 5 ст. 3 Федерального закона № 138-ФЗ от 26 ноября 1996 г. [36].

Таким образом, для участия иностранных граждан в муниципальных выборах в РФ должны быть соблюдены следующие три условия:

- 1) они должны постоянно проживать на территории соответствующего муниципального образования;
- 2) между Российской Федерацией и конкретной страной должен быть заключен договор, который фиксирует избирательные права граждан этой страны;
- 3) законодательное регулирование порядка участия иностранных граждан в выборах с регулированием как материальных, так и процессу-

альных прав иностранных граждан.

В законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» закреплены соответствующие права иностранных граждан, которые проживают на территории конкретного муниципального образования [61].

Следует отметить что, с одной стороны, прослеживается отсутствие четкого перечисления избирательных прав иностранцев, которые связаны с различными процедурами и этапами избирательного процесса (выдвижение кандидатов, составление списка избирателей, участие в агитации и т. д.), которые, и без сомнения для таких лиц должно иметь специфические особенности, а с другой стороны – необходимого инструмента их реализации в Федеральном законе «Об основных гарантиях...». Кроме вышесказанного, анализ выше указанных норм, свидетельствует о расхождении в критериальных формулах, устанавливающих условие участия в выборах иностранных граждан как постоянное или преимущественное или просто постоянное проживание в пределах конкретного муниципального образования.

К числу двусторонних международных договоров Российской Федерации, которыми регулируются правовой статус иностранцев, проживающих в России на постоянной основе, относятся лишь документы, которые заключаются со странами СНГ. Следует отметить, что Конвенция о стандартах демократических выборов... в странах СНГ содержит норму, которая запрещает какое-либо участие иностранцев (прямое или косвенное) в деятельности, направленной на препятствие проведения выборов в органы власти всех уровней [162]. Это не означает отрицания самого факта наличия у указанных лиц избирательных прав. В данном случае имеется в виду только такая их деятельность, которая может оказать влияние на итоги выборов (финансирование, агитация и т. д.).

§ 8. Всеобщее избирательное право: понятие, цензы, принципы

Избирательное право представляет собой одну из подотраслей конституционного права, которое реализует сферу отношений, связанной с реализацией гражданами России своих избирательных прав (право избирать и избираться в органы власти всех уровней).

Принципы избирательного права определяют фундаментальные основы механизма правового регулирования конституционных прав граждан

как избирать, так и быть избранными в государственные органы власти. Они служат не только основой избирательного законодательства, но также служат основным критерием правомерности и законности всех участников избирательного процесса – от кандидатов и избирателей до членов избирательных комиссий, являются отражением приоритетности правового регулирования отношений, складывающихся в сфере защиты и реализации гражданами их избирательных прав.

К основным принципам избирательного права относят: тайность, прямота, равенство, всеобщность.

Выборы в Российской Федерации тайные, другими словами, процесс голосования на всех выборах осуществляется тайно, когда голосование проводится исключительно в индивидуальном порядке, в специальном помещении, где кроме самого избирателя, никто не может находиться.

Принцип прямых выборов означает голосование избирателей непосредственно за конкретных кандидатов, а не за представителей, избирающих впоследствии кандидатов на те или иные выборные должности.

В основе принципа равенности заложены следующие элементы:

- на каждого избирателя приходится только один голос (однократное голосование на выборах обеспечивается списками избирателей, проживающих на определенной территории, где избиратели могут лишь один раз проголосовать на одних выборах на основе российского паспорта);

- равные основания для участия в выборах для всех граждан (исключается наличие каких-либо привилегий одних избирателей перед другими. При нарушении этого принципа выборы могут признать недействительными).

Согласно принципу всеобщности, принимать участие в выборах могут все граждане России, достигшие возраста, определенного Конституцией, независимо от национальной принадлежности, расы, пола, вероисповедания и т. д.

Принципы избирательного права отражены в Основном законе России, федеральном законодательстве, региональных уставах (конституциях), международных правовых актах.

Рассматриваемые принципы разделяют на две группы. Их разграничивают согласно критериям по их функциям, которые они выполняют в регулировании отношений в избирательной сфере. Таким образом, первую группу составляют принципы участия граждан России в выборах, вторая же группа состоит из принципов в сфере организации и осуществления

выборного процесса.

Принципы, касающиеся участия граждан РФ в выборах имеют непосредственную связь с условиями и содержанием осуществления субъективного избирательного права. Эту группу составляют принципы прямого, равного, всеобщего избирательного права, тайного голосования и добровольного участия в выборах. Между тем, в действующей Конституции РФ не закреплены основные избирательные принципы, которые были рассмотрены. Лишь в статье о выборах Президента РФ упоминается, что они основаны на принципах всеобщего прямого и равного избирательного права и проводятся тайным голосованием (ст. 81). Особую роль, в связи с этим приобретает ст. 3 Федерального закона «Об основных гарантиях...», в которой установлено добровольное и свободное участие граждан во всех видах выборов на основе всеобщего прямого и равного избирательного права посредством тайного голосования.

Согласно принципу всеобщего избирательного права, любой гражданин России, который достиг 18-летнего возраста, вправе избрать, а также быть избранным в органы государственной власти всех уровней по достижению возраста, который установлен Основным законом, федеральным и региональным законодательством, а также конституциями (уставами) субъектов Федерации. При этом граждане, достигшие возраста 18 лет в день голосования, имеют право принимать участие в других избирательных действиях, предусмотренных законом. Всеобщее избирательное право, помимо сказанного выше, означает также, что оно не зависит от национальности, происхождения, языка, расы, имущественного положения, отношению к религии и других факторов.

Однако принцип всеобщего избирательного права отнюдь не значит, что нет никаких юридических ограничений для участия граждан в избирательном процессе. Как и законодательстве других стран, российские законы также содержат ряд ограничений, которые по тем или иным причинам ограничивают избирательное право отдельных категорий лиц. Следует при этом подчеркнуть, что избирательные цензы в современных условиях не носят характер дискриминационных, а направлены на обеспечение заинтересованного и осознанного участия граждан в выборах, а также на недопущение злоупотреблений с их стороны избирательными правами.

Ограничение всеобщего избирательного права связано только с цензом оседлости и возрастным цензом. Например, возрастной ценз для кандидата на пост Президента РФ составляет 35 лет. Для выдвижения на пост

депутата нижней палаты парламента эта кандидат должен быть не моложе 21 года. Кроме этого, региональным законодательством может быть установлен возрастной ценз при выборах в региональный парламент и органы местного самоуправления, но при этом минимальный возраст кандидата не должен превышать 21 года на момент голосования. Не допускается ограничивать максимальный возраст кандидата.

В соответствие с российским избирательным законодательством ценз оседлости устанавливается исключительно Конституцией, и он относится только к пассивному избирательному праву. В ст. 81 Основного закона ценз оседлости применяется только к кандидатам на пост Президента России, а именно – условие постоянного проживания в стране не менее 10 лет. Других примеров ценза оседлости в российском законодательстве нет.

Кроме рассмотренных выше избирательных цензов существуют и иные, предусмотренные избирательным законодательством, ограничительные условия, оказывающие влияние на содержательный компонент всеобщего избирательного права. Данные условия могут относиться как к избирательному праву в целом, так и в отдельности его пассивной и активной составляющих. Дополнительные ограничения в сфере субъективного избирательного права связаны с конституционными положениям о том, что в выборах не могут принимать участия лица, которых суд признал недееспособными или которые находятся в местах заключения по приговору суда.

Относительно активного избирательного права в настоящее время применяется лишь одно исключение. Федеральный закон «Об основных гарантиях...» (ст. 17) устанавливает, что в качестве избирателей на выборах в органы местного самоуправления не допускаются военнослужащие, которые проходят службу на территории данного муниципального образования, если до призыва на службу эти лица проживали вне этой территории.

Далее, считаю уместным привести примеры дополнительных ограничений пассивного избирательного права.

Итак, лица, которые не могут выставять свою кандидатуру на выборные должности:

- российские граждане, которые имеют гражданство другого государства или вид на жительство либо другой документ, который подтверждает право данного лица постоянно проживать на территории другого государства в случае, если другое не закреплено международным договором Российской Федерации;

- граждане, по отношению которых суд постановил о лишении их

прав на занятие на протяжении определенного времени государственных (муниципальных) должностей;

- лица, которые осуждены за совершение тяжких преступлений к лишению свободы и судимость которых на день голосования остается в силе;
- то же самое, только за преступления экстремистского характера;
- лица, которые были наказаны по статьям 20.3 и 20.29 КоАП [95], если на момент голосования данное лицо будет еще считаться наказанным;

Как федеральным законодательством, так и уставами (конституциями) и законами регионов могут устанавливаться дополнительные ограничения, которые ограничивают количество сроков подряд занятия одной должности.

Ограничения на право быть избранными тесно связаны с ограничениями на занятие определенными видами деятельности для депутатов или других выборных должностных лиц. Отличие института несовместимости от института неизбираемости заключается в том, что первый не создает препятствий гражданам в их избрании на выборные посты. Однако, если лицо, избранное на соответствующий пост продолжит заниматься деятельностью, которая является несовместимой с его новым статусом, то решением избирательной комиссии результаты выборов должны быть отменены и назначены новые выборы. На сегодняшний день положения о несовместимости занятия выборной должности с определенными видами деятельности закреплены только на уровне федерального законодательства.

Согласно принципу равного избирательного права российские граждане принимают участие в выборах на равных основаниях, что обеспечивается юридически одинаковыми возможностями выдвигать кандидатов, голосовать и совершать другие действия. Способом достижения равенства является то, что один гражданин может состоять в списках избирателей только в одном избирательном участке и голосовать не более одного раза. Все граждане получают одинаковое количество избирательных бюллетеней и голос каждого из них равен голосу остальных избирателей. Указанные требования обеспечивают принцип подлинной демократии и сменяемости выборных органов и должностных лиц [235].

В случае образования избирательных округов с различным числом мандатов при выборах в региональные парламенты или представительные органы муниципальных образований избиратель должен иметь такое число голосов, которое равно числу мандатов, распределяемых в избирательном округе, где их наименьшее число, либо всего один голос. Это позволяет

избежать в выборах по многомандатным округам возможности обладать избирателями неодинаковым количеством голосов.

Важную роль в обеспечении равенства избирательных прав играет норма законодательства, согласно которой избирательные округа, формируемые для выборов, должны иметь примерно равное количество избирателей, что сводит к минимуму возможность неравномерного «веса» голосов избирателей в разных регионах.

В соответствии с принципом прямого избирательного права граждане Российской Федерации осуществляют голосование на выборах в государственные органы власти всех уровней непосредственно. Согласно данному принципу предусмотрено также личное участие граждан в голосовании. Отсюда понятна неслучайность нормы Федерального закона «Об основных гарантиях...» о том, что избиратели голосуют лично и является недопустимым голосование за другого избирателя.

Принцип добровольности предполагает недопустимость какого-либо влияния на граждан в целях принуждения участвовать в выборах либо чинить препятствия их свободному волеизъявлению. Этот принцип заключается в том, что избиратель сам вправе решать – следует ли ему принимать участие в голосовании, он предполагает недопустимость какой-либо обязательности в реализации своего избирательного права – выбирать и быть избранным на какую-либо выборную должность.

Исключение любых видов контроля со стороны должностных лиц, государственных органов за волеизъявлением избирателей является сутью принципа тайного голосования. Соблюдение тайны голосования рассматривается законодательством как одна из ключевых функций избирательных комиссий. Сюда включается и досрочное голосование, голосование за пределами избирательного участка, а также голосование по почте. Однако следует понимать, что тайное голосование – это право избирателя. Другими словами, если на избирательные комиссии законом возлагается обязанность обеспечивать тайну голосования, то самих избирателей нельзя заставить заполнять бюллетень именно в кабинке. Это может быть сделано и вне ее, единственным условием, чтобы эта процедура не несла в себе элементов агитации.

Принципы организации и проведения избирательного процесса лежат в основе правового регулирования всего спектра избирательных отношений в процессе проведения избирательной кампании. Среди них – независимость избиркомов, территориальная основа, гласность, альтерна-

тивность, периодичность, обязательность выборов.

Под обязательностью выборов понимают, что выборы представляют собой единственный и необходимый законный способ формирования властных органов, которые избираются через прямое волеизъявление граждан. На государственных и муниципальных органах лежит обязанность назначать выборы в установленный законодательством срок, если они не имеют право переносить или отменять уже назначенные выборы, а также уклоняться от их назначения. В случае не назначения уполномоченным органом и должностным лицом выборов в сроки, установленные законодательством, а также в случае их отсутствия, соответствующая избирательная комиссия должна принять решение о проведении выборов. В случае не принятия такого решения избирательной комиссией или отсутствия таковой согласно Федеральному закону «Об основных гарантиях...» (ст. 10) предусмотрен следующий сценарий. В соответствующий суд общей юрисдикции может быть подано заявление от государственных органов власти, а также органов местного самоуправления, отдельных избирателей или избирательных объединений, прокурора. Суд в этом случае определяет максимальный срок, в рамках которого соответствующий орган или должностное лицо, а при их отсутствии – избирательная комиссия обязаны принять решение о проведении выборов.

Принцип обязательности предполагает также обязательность их итогов. Результаты голосования, которые официально установили соответствующие избирательные комиссии, обязательны к исполнению должностными лицами, государственными органами власти всех уровней. Федеральным законом «Об основных гарантиях...» (ст. 77) установлено, что отменить решение избирательной комиссии по итогам выборов может только суд, и лишь по тем основаниям, которые прямо указаны в законе. Следует учитывать, что подавать в суд заявление об отмене итогов выборов можно не позднее года с момента официального обнародования итогов этих выборов.

Принцип периодичности выборов тесно связан со сроками полномочий государственных органов власти, избираемых гражданами, и означает, что проведение очередных выборов должно осуществляться через определенные интервалы времени, установленные на законодательном уровне. Промежутки между выборами при этом должны в оптимальном варианте обеспечивать, с одной стороны, стабильную работу представительных органов, с другой – обеспечить гарантию их сменяемости и не допустить чрез-

мерно длительное владение полномочиями по итогам выборов.

Статья 8 Федерального закона «Об основных гарантиях...» устанавливает, что максимальным сроком полномочий избираемых государственных федеральных и региональных органов власти, а также органов местного самоуправления, является 5-летний срок. Еще одной мерой, позволяющей обеспечить периодичность выборов, является установление времени проведения выборов. Федеральным законодательством установлено, что выборы в федеральные и местные органы власти проводятся, как правило, либо во второе воскресенье марта, либо во второе воскресенье октября в тот год, сроки полномочий этих органов истекают. Такой механизм, направленный на синхронизацию проведения выборов в органы власти различных уровней, позволяет дополнительно обеспечить реализацию принципа периодичности выборов.

Благодаря реализации принципа альтернативности выборов избиратель получает реальную возможность выбрать через свободное волеизъявление одного кандидата из нескольких. В случае, если к моменту голосования число зарегистрированных в одномандатном или многомандатном округе окажется равное или меньшее количество зарегистрированных кандидатов, чем установленное число мандатов или по единому избирательному округу будет один или ни одного кандидата (или списка кандидатов), то в таком округе голосование откладывается с целью продолжения выдвижения кандидатов. Такой порядок позволит достичь реальной состоятельности как отдельных кандидатов, так и избирательных объединений.

Между тем законодательство позволяет включать и одного кандидата в избирательный бюллетень, что может быть осуществлено при повторном голосовании или (если это допускает региональное законодательство) при выборах по одномандатным округам в представительные органы муниципальных образований. Еще одним механизмом, дополнительно гарантирующим свободу выбора в данных случаях, является норма о том, что избрание единственного кандидата считается состоявшимся, если он получил голоса не менее половины избирателей, участвовавших в голосовании. Еще недавно альтернативность выборов, помимо соперничества между кандидатами, обеспечивалась возможностью голосования «против всех». Между тем, современное законодательство отказалось от этой модели и в бюллетенях на всех выборах, которые проводятся на территории России, отсутствует строка «против всех кандидатов».

Независимость избирательных комиссий предполагает особый ста-

тус этих органов, которые формируются исключительно с целью обеспечить реализацию и защиту избирательных прав российских граждан в ходе избирательного процесса в рамках своей компетенции и являются независимыми от государственных органов власти. Структура системы избирательных комиссий включает в себя ЦИК РФ (Центральную избирательную комиссию), региональные избирательные комиссии, избиркомы муниципальных образований, а также избирательные комиссии округов, территориальные и участковые комиссии.

Меры, позволяющие обеспечить независимость избирательных комиссий:

- особый порядок формирования;
- ограничения, которые установлены для членов комиссий, обладающих правом решающего голоса;
- совокупность полномочий, которые наделяют избирательные комиссии правами регистрировать кандидатов, составлять списки избирателей, организовывать процесс голосования и определять итоги выборов;
- обязательность к исполнению для исполнительных органов власти на федеральном и региональном уровнях, кандидатов, избирателей, должностных лиц, государственных организаций, принятых комиссиями решений;
- невозможность расформировать комиссию любым иным способом, кроме судебного решения, которое принято в порядке, установленном законом.

Обеспечение независимости избирательных комиссий в осуществлении ими своих функций не позволяет создавать органы, подменяющие их функции и препятствующие из установленной законом деятельности. Независимый статус комиссий также не позволяет противоправно вмешиваться в их работу, частично или полностью присваивать их полномочия или статус какими – либо должностными лицами или государственными органами.

Согласно принципу гласности все этапы деятельности избиркомов в период избирательной кампании, включительно с подсчетом голосов, определением результатов голосования осуществляются в условиях максимальной открытости. Существенную роль в обеспечении гласности в ходе избирательного процесса играет законодательно закрепленное указание о том, что любые решения государственных органов власти всех уровней, равно как органов местного самоуправления, а также избирательных комиссий всех уровней, которые приняты в рамках их компетенции и имеют отноше-

ние к действиям, связанным с избирательным процессом, защитой и обеспечения прав избирателей, должны быть в обязательном порядке обнародованы с целью доведения их до общего сведения. Также направлены на обеспечение принципа гласности в работе комиссий нормы закона, позволяющие принимать участие в заседаниях комиссий кандидатам и их доверенным лицам, уполномоченным представителям, представителям СМИ, а также возможность присутствия на этапе голосования наблюдателей, как российских, так и зарубежных.

Территориальный принцип организации и проведения избирательного процесса основан на нормах статьи 4 Федерального закона «Об основных гарантиях...», согласно которым активное избирательное право граждан тесно связано с его местом жительства в границах определенного избирательного округа. Следствием этого стало применение территориального принципа при формировании избирательных округов и участков, создания избирательных комиссий, составления списков избирателей, подведение результатов голосования.

§ 9. Избирательные округа и участки: понятие, виды, правила образования

При выборах депутатов в нижнюю палату российского парламента формируются избирательные округа (225 одномандатных и федеральный округ для выборов половины состава Думы по федеральным спискам) и избирательные участки.

Выборы Президента России подразумевают образование единого федерального избирательного округа, включающего в себя территорию всей страны и создание избирательных участков.

Выборы депутатов ГД по одномандатным округам требуют создания на территории России 225 одномандатных округов, что осуществляется на основании данных о численности, зарегистрированных согласно Федеральному закону «Об основных гарантиях...» избирателей, которые исполнительные органы власти регионов предоставляют в Центральную избирательную комиссию РФ.

Избирателей, место проживания которых находится за пределами России, приписывают к одномандатным округам, которые сформированы в РФ. Информация о количестве проживающих за границей избирателей подается в ЦИК Министерством иностранных дел. Общее число избирателей по одномандатному округу, к которому относятся избиратели, прожи-

вающие за рубежом, должно уступать единой норме. Число таких избирателей в округе не должно быть более 10% от общего числа зарегистрированных в границах округа.

При подготовке к выборам формируются либо одномандатные, либо (или) многомандатные округа или единый избирательный округ. При проведении референдума – округ референдума.

В основе формирования одномандатных и многомандатных округов лежат данные о количестве зарегистрированных на данной территории избирателей в соответствии со ст. 16 Федерального закона.

Избирательными округами являются территории, которые образованы согласно федеральному и региональному законодательству в пределах тех территорий, где проводятся выборы или референдум. От этой территории граждане непосредственно избирают депутата или депутатов или других выборных должностных лиц.

Принципы равного и всеобщего избирательного права лежат в основе создания избирательных округов. Их создание является исключительно важным этапом избирательного процесса, который призван гарантировать всем гражданам возможность реализовать свои избирательные права.

В пункте, который комментируется, установлены избирательные округа следующих видов: для выборов может быть определен единый избирательный округ, а также сформированы одномандатные или многомандатные округа. При проведении референдум формируется округ референдума. В ст. 2 (пп. 31–33) рассматриваемого закона даны определения каждого из видов округов.

Одномандатный избирательный округ – округ, где избирается лишь один депутат (пп. 33 ст. 2). В многомандатном округе происходят выборы нескольких депутатов, причем избиратели голосуют персонально за каждого из них (пп. 32 ст. 2). Единый избирательный округ распространяется на всю территорию, в границах которой проходят выборы (пп. 31 ст. 2).

Избирательными комиссиями, организующими выборы, определяется схема округов с учетом общего количества зарегистрированных избирателей. В данном пункте также устанавливаются органы, на которые возложена функция по определению и утверждению схемы округов, а также сроков, в течение которых это должно быть осуществлено, сформулированы требования, которым должны соответствовать схемы как одномандатных, так и многомандатных округов.

Не позднее 80 дней до момента назначения выборов, избирательная

комиссия, которая их организует, определяет схему округов (как одномандатных, так и многомандатных), с обозначенными границами, перечнем административно-территориальных образований, населенных пунктов или муниципальных образований, входящих в каждый из избирательных округов, номерами избирательных округов, точного расположения избирательных комиссий и численностью избирателей по каждому из округов.

Не позднее 20 дней до назначения выборов соответствующий представительный (законодательный) орган власти утверждает схему округов, при этом в эту схему могут вноситься правки до момента ее утверждения.

В случае отсутствия на территории, где проводятся выборы, законодательных органов власти или органов муниципальных образований, а также если новая схема округов не была утверждена в установленный в пункте 2 срок, то избирательная комиссия может действовать по одному из двух сценариев:

а) в случае соответствия схемы избирательных округов, которая была утверждена для выборов в государственные органы власти прежнего созыва, требованиям рассматриваемого Федерального закона, – принимается решение о выборах согласно прежней схеме;

б) в случае несоответствия прежней схемы требованиям закона, или в случае признания ее судом недействующей, – принимается решение о проведении выборов в избирательных округах, при этом их схема должна быть определена соответствующей избирательной комиссией согласно требованиям закона и утверждена ею же не позднее пяти дней после обнародования решения о проведении выборов.

Если при этом количество депутатов, которые избираются согласно новой схеме, остается неизменным, то избирательная комиссия в процессе определения этой схемы помимо уточнения числа избирателей вносит изменения в предыдущую схему применительно только к тем округам, которые не соответствуют нормам п. 4, либо дополнить схему там, где она не подлежит к применению ввиду признания ее недействительной. Если в результате произведенных изменений и дополнений в прежней схеме произошли изменения других округов, то комиссия имеет право внести изменения в границы данных округов.

При выборах в региональные парламенты первого созыва или соответствующие органы муниципальных образований, схема округов, которая определяется избирательной комиссией, организующей выборы, должна быть утверждена тем же органом, который указан в законе или в ином пра-

вовом акте, на основе которого осуществляется проведение соответствующих выборов. В случае не утверждения данным органом схемы округов в положенный срок, эту функцию берет на себя избирательная комиссия, организующая выборы, и сделано это должно быть не позднее пяти дней с момента официального обнародования решения о проведении выборов.

При образовании одномандатных округов должно быть примерно равное число избирателей, при этом максимальные отклонения от среднего показателя не должны превышать 10%, а для отдаленных и труднодоступных округов – до 30%. В многомандатных избирательных округах должно быть соблюдено приблизительное равенство количества избирателей, приходящихся на один мандат.

В многомандатном округе отклонение общего количества избирателей от среднего показателя представительства избирателей, который помножен на количество мандатов соответствующем округе, не должно превышать 10% от среднего показателя от среднего показателя по округу, а по отдаленным и труднодоступным округам – не более 15%.

Если федеральный закон устанавливает, что в каждом регионе должны быть образованы не менее одного округа, то при выборах в федеральные государственные органы власти данные требования соблюдать не обязательно.

Если в результате применения положений, которые содержатся в рассматриваемом подпункте, будет образован избирательный округ, который включает в себя территории одного и более муниципальных образований, а также частично территорию другого, то при выборах регионального парламента или представительного органа муниципального образования одномандатные округа можно создавать с отклонением от среднего показателя представительства избирателей до 20%. Отдаленные и труднодоступные места перечисляются в специальном региональном законе, который должен вступать в силу до официального обнародования решения о проведении выборов.

Если избирательные округа образуются на территориях, которые определены региональным законодательством, где компактно проживают коренные народы, то согласно закону субъекта Федерации, превышение допустимого отклонения от нормы может составлять до 40%;

При образовании избирательного округа необходимо учитывать, чтобы он составлял единую территорию, создание округа из территорий, которые не имеют общих границ, недопустимо.

Соблюдение требований, которые предъявляются к образованию округов (как одномандатных, так и многомандатных), предполагает учет административно-территориального деления соответствующего региона и территории муниципальных образований.

В случае формирования одной из палат двухпалатного регионального парламента, в соответствие с уставом (конституцией) субъекта Федерации, из представителей муниципальных образований или административно-территориальных единиц, применение пп. «а» и «б» п. 4 не требуется.

Схема как одномандатных, так и многомандатных округов, включительно с графическим изображением, подлежат обнародованию соответствующим органом муниципального образования или представительным государственным органом власти или избирательной комиссией, организующей данные выборы, не позднее пяти дней с момента утверждения указанной схемы.

ТЕМА 14. ОРГАНЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

§ 1. Временное осуществление органами государственной власти отдельных полномочий органов местного самоуправления

Для того чтобы органы местного самоуправления, эффективно выполняли свою функцию, необходимо, чтобы процесс их работы был подкреплён необходимыми условиями, прежде всего в таких сферах, как: стабильное экономическое развитие; политическая стабильность как на внутригосударственном, так и на внешнеполитическом уровне; эффективная социальная политика; независимая судебная система и т. д. Все перечисленные составляющие оказывают непосредственное влияние как на развитие самого государства, его авторитет в международном сообществе, так и на качество функционирования различных его элементов, к примеру, таких, как органы местного самоуправления. Прежде всего, работа органов местного самоуправления, должна быть выстроена таким образом, чтобы руководствоваться в своей работе общественным мнением и выражать его интересы.

В современной России местное самоуправление вошло в число основ конституционного строя. Местное самоуправление, которое своими институтами охватывает большинство аспектов местной жизни, позволяет рационально децентрализовать широкий спектр функций государственной власти, перенеся ответственность за многие вопросы местной жизни на территориальные сообщества, что стимулирует общественную активность граждан, обеспечивая их сопричастность к принятию важных для местных жителей решений.

Деятельность по оптимизации работы органов местного самоуправления входит в число самых актуальных направлений совершенствования российской государственности в современных условиях. Не будет преувеличением утверждать, что эффективная деятельность этих органов является важнейшим фактором, обеспечивающим стабильность общества в целом. Прочным фундаментом гражданского согласия может стать широкое вовлечение местного населения в решение острых проблем территории, эффективное удовлетворение нужд проживающих на ней граждан, безусловное соблюдение законодательных норм в условиях соблюдения баланса между местными и государственными интересами.

И в настоящее время не прекращаются дискуссии, касающиеся полномочий органов местного самоуправления и содержания самого понятия «местное самоуправление». Следует отметить очевидную связь между ростом интереса к данному вопросу в научной литературе и активизацией законодательных процессов в рассматриваемой сфере. Исследователи не прекращают изучение проблем местного самоуправления даже в том случае, когда предпринимаемые властями новации в этой области являются по своей сути лишь «сменой вывески» без коренных изменений содержания.

В Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» определяется сфера компетенции местного самоуправления [61]. Главная задача этого законодательного акта заключается в разграничении компетенции между органами местного самоуправления и государственными органами власти. Осуществлено изменение самого категориального аппарата, с помощью чего удалось разграничить сферу деятельности муниципальных органов от государственных органов власти. В тексте Федерального закона параллельное использование понятий «вопросы местного значения» и «предметы ведения» заменены категориями «полномочия органов местного значения» и «вопросы местного значения». При сохранении укрупненной функциональной характеристики местного самоуправления, рассматриваемый законодательный акт вместе с тем ее конкретизирует, закрепляя за органами местного самоуправления ряд конкретных обязанностей и прав, а также определяет возможность закрепления иных полномочий согласно «настоящему Федеральному закону и уставам муниципальных образований».

Относя вопросы местного значения к сфере деятельности местных органов власти, Федеральный закон между тем, не создает препятствий в отношениях между местным самоуправлением и государственной властью. В качестве подтверждения этого тезиса можно назвать возможность наделения местных органов самоуправления отдельными полномочиями государственных органов. В отличие от старого закона, в новом Федеральном законе непосредственно закреплён порядок, согласно которому органы местного самоуправления наделяются государственными полномочиями, как эти полномочия осуществляются и контролируется их выполнение.

Наиболее важной новацией Федерального закона от 06. 10. 2003 г. усматривается то, что в нем закреплено понятие отдельных полномочий государственных органов, которые не относятся к местным вопросам, а также обусловлена связь между их осуществлением и обеспечением финанси-

рования. Другими словами, существует определенный правовой барьер, не позволяющий государству возлагать на местное самоуправление социальные обязательства, не обеспеченные соответствующими материальными ресурсами.

Кроме прочего, в законе установлен жесткий порядок осуществления государственных полномочий. В данном случае обязанности и права местного самоуправления каждый раз устанавливаются соответствующим законодательным актом. На органы местного самоуправления возложена обязанность регулярно отчитываться перед государственными уполномоченными органами о ходе реализации ими государственных полномочий. В свою очередь, государственные органы власти, при нарушении органами местного самоуправления норм закона, вправе давать им предписания, обязательные для исполнения.

В рассматриваемом Федеральном законе самое серьезное внимание уделяется вопросам, связанным с осуществлением государственным органами власти некоторых полномочий, характерных для органов местного самоуправления.

Практика, когда полномочия органов власти одного уровня осуществляются органами власти другого уровня, получила в мире широкое распространение в качестве значимого института, позволяющего повысить эффективность государственной власти.

Данный институт нашел свое закрепление и в российском законодательстве. Такую меру могут применять федеральные органы власти относительно органов власти регионов, и соответственно, региональные власти по отношению к органам местного самоуправления. Вместе с тем, в правовой науке вопрос, касающийся природы этой меры, далек до однозначного решения.

Институт временного осуществления полномочий позволяет обеспечить сохранение государственной целостности, оказывать противодействие случаям ненадлежащего выполнения государственных полномочий государственными органами власти всех уровней.

Полномочия региональных органов власти могут быть ограничены в порядке санкций только в тех случаях, когда основаны на противоправных действиях или бездействии властей региона. Если же федеральные органы власти временно берут на себя функции органов региональной власти в результате того, что те могут в полном объеме осуществлять свои полномочия по объективным причинам (стихийные бедствия или иная чрезвычай-

ная ситуация), то такие меры не являются санкциями юридической ответственности.

Рассматривать переход полномочий к государственным органам власти как меру ответственности можно в случаях, которые перечислены в законе, например, при нецелевом использовании бюджетных средств, которые были направлены органам местного самоуправления для выполнения ими тех или иных полномочий, при нарушении федерального законодательства или норм Конституции РФ, других нормативно-правовых актов, факты которых установлены по решению соответствующего суда. В иных же случаях – при чрезвычайных ситуациях или в случае просроченной задолженности, возникшей у муниципальных образований при исполнении бюджетных или долговых обязательств, рассматриваемые меры следует расценивать в качестве помощи, которая позволяет сохранить стабильную работу муниципальных органов. Кстати, с просьбой о введении данным мерам могут обращаться сами органы муниципальных образований, нуждающиеся в поддержке.

Далее рассмотрю общие признаки, которые характеризуют механизм реализации временных полномочий:

- при принятии вышестоящими органами власти полномочий властных органов нижестоящего уровня не означает прекращение деятельности последних, они сохраняют все формальные атрибуты и продолжают свое функционирование;

- введение осуществления полномочий временного характера формально не рассматривается как мера ответственности, между тем в отдельных случаях имеет с таковой общие черты, однако, так как это обеспечительные императивные меры (осуществляется обеспечение реализации полномочий на власти всех уровней, а также права граждан), нет необходимости устанавливать в любых случаях вину, как условие ответственности, которое вытекает из принципа справедливости, закрепленного на конституционном уровне (хотя необходимость установления причинно-следственной связи между действиями и последствиями в ряде случаев имеется), а также если принцип невиновности не применим;

- если соответствующее решение принято на основании относительно обозримого массива правовых норм (например, Бюджетный кодекс, Федеральный закон от 06.10.2003 г. и т. д.);

- отдельные полномочия не могут быть временно осуществлены властными органами на другом уровне, в том числе принимать устав му-

ниципального образования, вносить в него дополнения и изменения, согласовывать изменения территории муниципального образования, устанавливать структуру органов местного самоуправления;

– формулировка самого основания и порядка временного осуществления полномочий осуществлена так, что если даже такие основания существуют, то вопрос о принятии тех или иных полномочий на себя решается теми органами, которые наделены полномочиями принимать такие решения;

– не предусмотрена возможность для федеральных органов власти осуществлять отдельные полномочия местного самоуправления даже в том случае, если таковые не реализуются на фоне бездействия региональных властей; Закон от 06.10.2003 г. (ст. 75) предусматривает такую возможность исключительно в случае, если в силу чрезвычайной ситуации органы власти соответствующего региона отсутствуют и если на территории муниципального образования в составе региона существуют основания для решения о временном осуществлении полномочий.

Такая санкция в литературе иногда называется банкротством муниципального образования. Подобная норма еще в начале 1990-х годов предусматривалась в проекте Федерального закона, посвященного вопросам организации местного самоуправления, поданного Президентом РФ.

Ст. 40 упомянутого законопроекта определяла финансово-экономическую несостоятельность того или иного местного сообщества как отсутствие на его территории источников для пополнения доходной части бюджета, которые необходимы, чтобы обеспечить хотя бы минимальные государственные социальные стандарты, а также неспособность местных властей расплатиться с кредиторами ввиду неудовлетворительной структуры бюджета, что стало следствием работы местных органов самоуправления. Несостоятельность финансово-экономического характера местного сообщества можно определить по таким признакам, как замораживание текущих платежей, невыполнение местными органами требований кредиторов на протяжении трех месяцев с момента срока их исполнения. Состояние финансовой несостоятельности наступает в результате официального объявления об этом самими местными органами самоуправления либо по решению арбитражного суда.

После того, как установлен режим временного управления, региональный парламент формирует межведомственную комиссию, которая должна разработать и предоставить в двухмесячный срок соответствующую

щему региональному представительному органу власти на утверждение программу по преодолению несостоятельности, которая должна быть реализована в течение срока действия данного режима. Органы, осуществляющие на территории конкретного муниципального образования функцию временного управления, наделяются компетенцией ровно в таком объеме, который необходим для реализации этой программы.

Если несостоятельность муниципального образования стала следствием незаконного использования служебного положения должностными лицами или местными органами самоуправления при распоряжении средствами местного бюджета или в результате других незаконных действий, то те из них, которые непосредственно причастны к противозаконным действиям, несут ответственность в установленном законом порядке.

На сегодняшний день согласно ст. 75 рассматриваемого закона региональные власти могут временно осуществлять часть полномочий местных органов самоуправления в следующих случаях:

1) если местная администрация или муниципальный представительный орган не могут быть сформированы согласно нормам федерального законодательства или отсутствуют в связи с катастрофой, стихийным бедствием или другой чрезвычайной ситуацией;

2) если по причине действий или бездействия, решений местных органов самоуправления образовалась задолженность муниципального образования по бюджетным или долговым обязательствам, которая определена согласно Бюджетному кодексу, и превышает треть от собственных бюджетных доходов по отчетному финансовому году, а также просроченная задолженность по бюджетным обязательствам, которая превышает 40% ассигнований из бюджета, при условии, что бюджетные обязательства по отношению к данному муниципальному образованию со стороны федерального и регионального бюджета выполнены;

3) при нецелевом использовании средств, нарушении федеральных законов или норм Конституции РФ, других правовых актов, что установлено решением суда.

При первом сценарии осуществляется следующая процедура осуществления временных полномочий местных органов самоуправления. Высшее должностное лицо региона на основании решения регионального парламента или представительного местного органа самоуправления принимает решение о реализации названных полномочий органами власти региона.

Правовой акт руководителя региона, которым оформлено это решение, должен содержать: полный перечень тех полномочий местных органов самоуправления, которые временно делегируются для исполнения государственным органам власти; должностные лица или исполнительные органы, на которых возложена функция по их выполнению; срок, на который вводится режим временного осуществления полномочий. Следует отметить, что не могут передаваться следующие полномочия местных органов самоуправления: принятие устава; изменение границ соответствующей территории; определение структуры местных органов самоуправления; преобразование муниципального образования.

Второй случай предполагает следующий сценарий. По ходатайству местного представительного органа, руководителя региона или по решению арбитражного суда региона главой муниципального образования вводится на срок не более года временная финансовая администрация. Этот временный орган принимает меры, направленные на реструктуризацию задолженности, разрабатывает дополнения и изменения в бюджет муниципального образования на текущий год и в проект следующего бюджета, контролирует исполнение бюджета, а также осуществляет другие полномочия.

При третьем варианте рассматриваемое решение принимается высшим исполнительным органом региона, что сопровождается изъятием субвенций.

Вне зависимости от того являются или нет санкции причиной введения режима временного осуществления полномочий муниципалитетов, это означает вмешательство в область компетенции местных органов самоуправления. Этот аспект и стал предметом дискуссии как об обоснованности данного установления, так и о рамках его потенциальной реализации. Самые острые споры возникли вокруг вопроса об институте временной финансовой администрации, которая вводится на основании ходатайства руководителя региона или муниципального образования по решению арбитражного суда сроком не более года.

Это связано с тем, что полномочия местных органов власти в бюджетно-финансовой сфере являются основой их самостоятельности, обеспечивая экономико-правовой аспект решения местных вопросов.

Решение о введении временной финансовой администрации представляет собой достаточно жесткую меру. Вводимая структура представляет собой орган, наделенный полномочиями экстраординарного характера, а также возможностью самого широкого усмотрения в процессе ре-

шения вопросов финансово-бюджетной сферы этого муниципального образования, при этом ряд вопросов должны согласовываться с местным представительным органом. Функции и роль временной администрации достаточно четко очерчены Бюджетным кодексом.

Согласно нормам Бюджетного кодекса на временную финансовую администрацию возлагаются следующие функции:

- организация аудита бюджета муниципального образования согласно порядку, который установлен региональным органом исполнительной власти;

- организация учета задолженности муниципального образования как перед бюджетом, так и перед кредиторами, в предусмотренном законодательством порядке;

- разработка проекта плана по восстановлению платежеспособности;

- разработка местных нормативно-правовых актов с их последующим представлением в местные органы самоуправления, которые предусмотрены планом по восстановлению платежеспособности, одобренным арбитражным судом;

- если проект решения местного представительного органа, который подготовила временная финансовая администрация, о внесении изменений в местный бюджет не принят местным представительным органом в течение месяца с момента представления его финансовой администрацией, либо если его приняли, внося при этом изменения, которые не были согласованы с руководителем финансовой администрации, то документ направляется в высший орган исполнительной власти региона для последующего направления в региональный парламент с целью утверждения специальным законом субъекта Федерации;

- принимает проекты указанных выше нормативно-правовых актов, если местная администрация не сделала этого на протяжении 15 дней с момента представления, либо приняла их в редакции, которая не была согласована с временной финансовой администрацией;

- контролирует исполнение плана по восстановлению платежеспособности, который утвердил арбитражный суд и осуществление которых регулируется в нормативно-правовых документах, которые им предусмотрены;

- контролирует исполнение бюджета и осуществляет другие полномочия, закрепленные в Бюджетном кодексе и иных федеральных законах.

Временная финансовая администрация обязана разработать проект

плана по восстановлению платежеспособности не позднее двух месяцев с момента вступления в силу решения арбитражного суда, которым в муниципальное образование вводится временная финансовая администрация.

Названный выше проект должен содержать в себе следующие сведения:

- срок, который необходим муниципальному образованию для полного решения проблем с погашением финансовых обязательств, который не должен превышать пять лет;

- доля собственной доходной части местного бюджета, которая будет ежегодно направляться на погашение бюджетных и долговых обязательств, которая не должна при этом превышать 15%;

- условия, на которых планируется привлекать заемные средства с целью рефинансирования долгов муниципального образования, а также их объемы;

- график погашения муниципальным образованием своих финансовых обязательств;

- перечень мер, направленных на оздоровление финансового сектора муниципального образования, включающий в себя также местные нормативно-правовые акты, принятие которых необходимо для реализации этих мер.

Рассматриваемый проект плана, направленного на восстановление муниципальным образованием своей платежеспособности, проходит согласование между всеми сторонами-участниками производства по соответствующему делу.

Временная финансовая администрация не позднее пятнадцати дней с момента, когда арбитражный суд утвердил план восстановления платежеспособности, должна разработать проект решения об изменении текущего бюджета муниципального образования, чтобы он соответствовал плану о восстановлении платежеспособности и внести документ в муниципальный представительный орган, который, в свою очередь, должен рассмотреть его не позднее пятнадцати дней с момента представления его временной финансовой администрацией.

Местная администрация не может вносить проект решения местного представительного органа о бюджете на следующий финансовый год с целью его рассмотрения и принятия в промежуток времени с момента, когда подано ходатайство о восстановлении платежеспособности и до момента принятия соответствующего решения арбитражным судом, будет ли это отказ от введения временной администрации, либо утверждение плана по восстановлению муниципальным образованием своей платежеспособности.

Высшее должностное лицо временной финансовой администрации имеет право совещательного голоса при участии в заседаниях местного представительного органа по вопросам, касающимся вопросов местного бюджета, а также имеет право на свои заключения по всем ставящимся на голосование вопросам.

Рассматривая проекты решений об изменениях в бюджете как на текущий, так и на следующий финансовый год, местный представительный орган не имеет право принимать поправки, если они не получили одобрения руководителя временной финансовой администрации.

Если на протяжении установленного срока местный представительный орган не принимает внесенный временной администрацией проект решения об изменениях в бюджете на текущий и следующий финансовый год, а также если при принятии такого решения была нарушена процедура, то временная финансовая администрация подает проект бюджета муниципального образования в высший орган исполнительной власти региона для его дальнейшего внесения на рассмотрение регионального парламента как проекта регионального законодательного акта о соответствующем местном бюджете. Представительный орган субъекта Федерации рассматривает данный законопроект во внеочередном порядке не позднее 15 дней с момента его внесения на рассмотрение регионального парламента.

Осуществляя контроль за исполнением местного бюджета, руководитель временной финансовой администрации вправе наложить запрет на изменение целевого назначения бюджетных средств его главными распорядителями в рамках сметы при нарушении с их стороны федерального бюджетного законодательства.

В случае нарушения местными властями бюджетного законодательства глава временной администрации вправе произвести назначение своих представителей в местные исполнительные органы, а также бюджетные учреждения, которые будут осуществлять функции получателя и распорядителя бюджетных средств.

Глава временной администрации также вправе блокировать расходы получателей и распорядителей средств бюджета муниципального образования в случаях, которые предусмотрены в Бюджетном кодексе.

Наряду с главой местного финансового органа, руководитель временной финансовой администрации имеет полномочия на применение принудительных мер, которые предусмотрены нормами Бюджетного кодекса.

Если руководитель финансового органа местной администрации пре-

пятствует сотрудникам временной финансовой администрации в исполнении их полномочий, а также если его действия нарушают интересы и права как самого муниципального образования, так и его кредиторов, не соблюдает бюджетное законодательство или план по восстановлению платежеспособности, то руководитель временной администрации имеет полномочия ходатайствовать об отстранении такого главы местного финансового органа от выполнения его функций и передать его полномочия руководителю временной финансовой администрации.

§ 2. Контроль и надзор за деятельностью органов местного самоуправления и их должностных лиц

Обеспечение соблюдения закона на всей территории является одной из основных функций государства. Эта функция особенно важна, когда система публичной власти содержит в себе такой независимый элемент, как институт местного самоуправления. В данной ситуации очевидным является вопрос о распространении полномочий органов государственной власти на деятельность органов местного самоуправления.

Согласно Основному закону России (ст. 12), местные органы самоуправления не являются частью системы государственных органов власти. Вместе с тем следует учитывать, что местное самоуправление является формой осуществления на местах власти населения, ее функциональным фундаментом, максимально близким к гражданам, населяющим территории муниципального образования, опорой и основой общества.

Ни по свойствам, ни по качественным критериям, невозможно отделить местные задачи от общегосударственных. На местное самоуправление возложено осуществление тех же задач, что и на систему государственной власти, только на самом первичном уровне. Проблемы местного населения не могут рассматриваться обособленно от интересов и влияния государства.

Государство, признавая важную роль местного самоуправления, за собой оставляет право определять перечень вопросов, относящихся к компетенции местных органов самоуправления и осуществлять нормативное регулирование этого уровня власти. Поскольку оно представляет собой источник полномочий для местного самоуправления, то будет несправедливым говорить о различной природе государственных и местных вопросов. Государство, наделяя полномочиями местное самоуправление, осуществляет за их реализацией контроль со своей стороны. Государством же опре-

деляется степень и порядок своего вмешательства в вопросы местного значения. Закрепленное в Основном законе положение о самостоятельности местной власти отнюдь не предполагает, что государство самоустраняется от вопросов, касающихся организации функционирования муниципальной власти.

Европейская хартия местного самоуправления (ст. 8) предусматривает право государства контролировать работу местных органов самоуправления.

Широкий спектр инструментов для осуществления контроля со стороны государства предусмотрен и в российском законодательстве. Учеными-правоведами предложены различные подходы к классификации методов надзора и контроля со стороны государства за деятельностью муниципальных органов самоуправления. Среди них – контроль судебный и финансовый, прокурорский и административный.

Формирование в государстве режима законности не происходит само собой, лишь благодаря счастливому стечению обстоятельств. Формирование и совершенствование в государстве режима законности предполагает активную деятельность со стороны многих субъектов права, в том числе – совокупность условий и мер, цель которых заключается в неукоснительном и строгом соблюдении законов со стороны всех субъектов правоотношений.

В условиях относительного консенсуса относительно механизма обеспечения режима законности, значительная группа исследователей отдает предпочтение лишь одной категории средств и методов обеспечения законности в государстве. В своем большинстве эти ученые, являющиеся специалистами в области административного права, видят в способах обеспечения законности комплекс активных действий, цель которых заключается в выявлении правонарушений и реагирования на них. Контроль и надзор они относят к ряду таких действий.

Следовательно, методы административно-правового характера можно рассматривать как направленные на обеспечение законности – совокупность средств и методов, цель которых заключается в обеспечение режима законности на всех уровнях – от местного до общегосударственного.

Гарантиями законности считают совокупность средств и условий, которые либо предпринимаются намеренно, либо сложились объективно с целью точного воплощения в жизнь требований закона, другими словами, гарантии законности состоят из юридических, социальных, экономических

и политических средств и условий, обеспечивающих соблюдение законности в государстве. Административные же механизмы по обеспечению законности являются деятельностью органов, специально уполномоченных осуществлять проверку реального выполнения норм закона и по итогам этой проверки принимать меры к субъектам правоотношений, включительно с муниципальными органами.

Следует обратить внимание на неоднородность участников правоотношений административного характера. Например, органы самоуправления обладают среди других особым статусом. У них, с одной стороны, есть все признаки, характерные для публичных органов управления, с другой – они не являются частью системы государственных органов власти, представляя собой инструмент самоорганизации населения.

Таким образом, исследование сущности и проявлений способов административно-правового характера обеспечения законности на примере функционирования местных органов самоуправления представляется наиболее целесообразным. Контроль является одним из самых значимых и распространенных инструментов по обеспечению законности в рамках системы административно-правовых методов.

Он применяется всей государственной системой управления, с ее сложной структурой, которая позволяет охватить все сферы общественной жизни. Следует при этом учитывать трехуровневую систему управления государством – местный, региональный и федеральный. Первый из них обладает относительной самостоятельностью, что накладывает особый отпечаток на осуществление контроля за деятельностью местных органов власти.

Местные органы самоуправления входят в число управленческих систем со сложной структурой. Такая система не в состоянии эффективно функционировать при отсутствии внешнего и внутреннего контроля. В полной мере контроль может осуществляться в рамках самой системы местных органов самоуправления. Предметом проверки становятся эффективность и законность решений вопросов, относящихся к категории местных.

В данном случае государство не наделено полномочиями контроля за реализацией муниципальными органами своих полномочий в решении вопросов местного значения, поскольку эти структуры не являются частью государственной системы власти, что не позволяет государству осуществлять какое-либо вмешательство в деятельность оперативно-хозяйственного характера, давать какие-либо указания, обязательные для исполнения, контро-

лизовать целесообразность решений местных органов власти. Между тем, наряду с решением местных вопросов, местные органы самоуправления могут наделяться отдельными государственными полномочиями, за выполнением которых государственный контроль осуществляется в полной мере.

Таким образом, при определении субъекта, осуществляющего контроль, и объема его полномочий главную роль играет не принцип соподчиненности, характерный для государственных органов власти, а совокупность вопросов (полномочий), являющихся предметом контроля. Для муниципальных органов характерна система контроля, основанная на тех же принципах, что и система контроля в государственных органах власти, что позволяет прийти к выводу о том, что осуществляемый муниципальной властью контроль в рамках ее компетенции является полноценным и охватывающим все сферы ее деятельности. Вместе с тем очень важно отличать этот вид контроля от контроля общественного, который осуществляется общественными структурами, а не местными органами самоуправления.

В рамках компетенции муниципальных органов находится контроль за нижестоящими органами в части проверки целесообразности и законности их работы. Государственные же органы власти вправе контролировать деятельность местных органов самоуправления только в части государственных полномочий, делегированных местным властям, и расходовании выделенных для их исполнения финансовых ресурсов.

Органы государственной власти в этом случае вправе заниматься сбором информации, проводить ревизии, проверять состояние дел и на основании этих действий давать предписания для устранения выявленных недостатков или нарушений. Поскольку государственные и муниципальные органы не составляют единую систему, в рамках которой действует механизм соподчиненности, то первые не вправе осуществлять контроль за местными органами самоуправления в части решения ими вопросов местного значения. Принимая во внимание специфику подобного конституционного положения местных органов, государство обеспечивает законность в этой сфере посредством такого инструмента, как надзор.

Надзор, как инструмент по обеспечению законности, состоит из двух логически последовательных элементов:

- 1) проверяется выполнение норм законодательства в принятых муниципальными органами решениях, а также проверяется деятельность отдельных самих должностных лиц и местного органа самоуправления на соответ-

ствии законам;

2) итоги надзора становятся основанием для принятия специальных мер, направленных на восстановление законности, нарушенной в результате деятельности муниципальных органов.

Правовая категория «надзор» характеризуется следующими признаками:

1) активным характером деятельности уполномоченных органов;

2) надзором (наблюдением) за соблюдением закона в процессе деятельности индивидуальных и коллективных субъектов, а также проверкой за соблюдением с их стороны требований законов и других нормативно-правовых актов;

3) надзором за деятельностью субъектов, не подчиняющихся непосредственно надзорному органу.

К прокурорскому надзору обычно относятся как к классическому (традиционному) надзору за исполнением законодательных норм. Статья 1 Федерального закона «О прокуратуре...» № 2202-1 от 17.01.1992 г. устанавливает, что прокуратура осуществляет надзор за законностью деятельности региональных и федеральных исполнительных органов власти, региональных парламентов, контрольными и муниципальными органами, а также их должностными лицами, осуществляет контроль соблюдения свобод и прав человека, а также надзирает за соответствием законодательству нормативных актов, принимаемых местными органами самоуправления [22].

Следует отметить универсальный характер прокурорского надзора, который распространяется на все области жизни общества, которые регулируются положениями административного, трудового, уголовного, гражданско-процессуального, гражданского и других отраслей права. Под прокурорским надзором находится исполнение законодательства в рамках всех отраслей права.

Представляя собой самостоятельную ветвь власти, судебная власть состоит из судебных органов. Среди основных задач суда – осуществление функции правосудия, а также надзор за законностью среди всех субъектов правоотношений, включая местные органы самоуправления. Вынесенные судами по итогам рассмотрения дела решения являются обязательными на всей территории страны.

Административным надзором является наблюдение за исполнением законодательных и подзаконных актов, которое осуществляют органы административного управления, специально уполномоченные для этого.

Между административным, судебным и прокурорским надзором есть много схожих признаков. Его осуществляют по отношению физических лиц и организаций, которые не находятся в служебной зависимости. Административный надзор предполагает лишь проверку соблюдения законности, без права надзорных органов на вмешательство в сферу оперативной и хозяйственной деятельности субъектов надзора. Вместе с тем, между названными видами надзора имеются и различия.

Административный надзор предполагает проверку исполнения лишь специальных правил (санитарных, пожарной безопасности, дорожного движения и т. д.), в отличие от судебного и прокурорского, где контролируется выполнение всего законодательства.

Главной целью административного контроля является выявление и противодействие правонарушениям, а также осуществление мер по предупреждению и восстановлению законного порядка, привлечение к ответственности виновных, дабы обеспечить безопасность государства, общества, отдельных граждан, а также должное качество услуг и товаров. Другие же виды надзора осуществляются с целью обеспечения режима законности. Осуществление административного надзора обеспечивается специальными органами в системе исполнительной власти: Министерством внутренних дел, инспекциями, агентствами и службами.

Надзор и контроль следует рассматривать как самостоятельные инструменты для обеспечения законности в ходе функционирования всех субъектов правоотношений. Выше, как уже было отмечено, такие способы административно-правового характера, направленные на обеспечение законности, действуют в рамках всей государственной системы управления, а значит, муниципальный уровень не является исключением. Между тем, какие методы могут применяться для обеспечения законности в рамках конкретного муниципального образования, обусловлено предметом и субъектом проверки, всей сложившейся ситуацией.

На основе проведенного анализа деятельности уполномоченных органов, обеспечивающих соблюдение режима законности, разделим полномочия этих субъектов на несколько групп.

К первой группе относятся полномочия, позволяющие выявлять правонарушения. Осуществляя их, надзорные и контролирующие органы вправе вызвать то или иное должностное лицо с целью дачи письменных или устных объяснений, в установленном порядке запросить необходимые материалы; посещать учреждения, досматривать и осматривать граждан,

транспортные средства, объекты с предъявлением удостоверяющего документа; изымать предметы и вещи, запрещенные для хранения и транспортировки, отбирать необходимые для исследования пробы, проводить оценки, экспертизы, научные исследования и анализы. Необходимо учитывать, что этот перечень практически неограничен и обусловлен лишь полномочиям конкретного должностного лица или органа. Как правило, эти действия универсальные, то есть применимы к любому субъекту правоотношений, не исключая и муниципальные органы.

Вторая группа содержит полномочия, позволяющие предупреждать правонарушения и минимизировать негативные последствия противозаконных действий местных органов самоуправления или отдельными должностными лицами этих органов. К ряду этих полномочий могут быть включены меры профилактики и пресечения, целью которых является недопущение правонарушений. Проверяющие органы вправе наложить запрет на эксплуатацию объектов, несущих угрозу здоровью и жизни людей или другую опасность, мониторить работу действующих и давать указания, которые обязательны к исполнению.

К третьей группе полномочий контролирующих органов и должностных лиц отнесем полномочия, позволяющие ликвидировать последствия незаконных действий. Компетентные органы могут, во-первых, принудить правонарушителя либо добровольно, либо в судебном порядке нейтрализовать последствия своих противоправных действий. Во-вторых, последствия этих действий они могут ликвидировать своими силами.

В четвертую группу входят полномочия, позволяющие привлечь к ответу виновных. В административном или уголовном законодательстве урегулирована соответствующая процедура. Полномочия контрольных органов, как правило, разграничены законодательством. Одни из них занимаются подготовкой материалов дела, проведением выемки и опросами, сбором доказательств, составлением протоколов и направлением соответствующих документов на рассмотрение, другие органы – привлечением к ответственности виновных.

Каждый конкретный субъект, обеспечивающий на муниципальном уровне режим законности, обладает правами и обязанностями, которые обусловлены его функциями, полномочиями, задачами и целями, стоящими перед ним, а значит значительная роль отводится субъектному составу органов контроля и надзора.

По итогам изучения различных способов административно-право-

вого характера по обеспечению режима законности, можно констатировать, что они, наряду с юридическими, социальными, политическими экономическими способами, представляют собой один из видов организационно-правовых (юридических) гарантий законности.

Перед административными способами по обеспечению законности и гарантиями законности стоит одна цель – обеспечить и поддерживать режим законности как в границах отдельных муниципальных образований, так и в масштабах всего государства. Однако между ними есть и существенные различия.

Если административные методы по обеспечению законности являются активной деятельностью уполномоченных органов, то гарантии законности следует рассматривать как систему средств и условий, специально созданных с целью гарантирования режима законности или сложившихся объективно. На основании этого можно утверждать, что административным способом, обеспечивающим законность, является активная деятельность соответствующих органов, целью которых является формирование и обеспечение законности как в границах отдельного муниципального образования, так и во всем государстве.

Уполномоченные органы пользуются широким арсеналом средств и методов с целью обеспечения законности. Эти инструменты предназначены для осуществления контроля за фактическим выполнением требований закона, и принятия по итогам проверки соответствующих мер.

Локальный характер муниципального законодательства обуславливает особенности административно-правовых способов обеспечения режима законности, поэтому контролирующие органы, наряду с федеральными и региональными законами, руководствуются также правовыми актами муниципального образования, проверяя соответствие решений муниципальных органов местным правовым актам.

На основе анализа составляющих компонентов надзора и контроля, а также полномочий осуществляющих их органов можно прийти к выводу, что административно-правовым способом обеспечения режима законности в работе местных органов самоуправления является активная деятельность соответствующих органов, которая регламентирована местными, региональными и федеральными правовыми актами и направлена на обеспечение законности в границах того или иного муниципального образования. Данные органы наделены компетенцией осуществлять надзорную и контрольную функции с целью проверки фактического соблюдения закон-

ности и принимать по итогам проверки соответствующие решения.

Обособленный организационный характер муниципальных органов обусловил отсутствие у ряда государственных органов контрольных полномочий по отношению к местным органам самоуправления. Так, отсутствуют какие-либо контрольные полномочия относительно муниципальных органов у таких федеральных органов исполнительной власти, как Министерство сельского хозяйства и Министерство торговли и промышленности. Как правило, для этих структур не характерна деятельность по внешнему контролю. Главная их функция заключается в нормативно-правовом регулировании и выработке государственной политики. Они координируют и контролируют деятельность только подчиненных им органов.

Между тем, отсутствие соподчиненности не избавляет местные органы самоуправления от обязанности руководствоваться в своей работе правовыми предписаниями этих государственных структур на законодательном и подзаконном уровнях.

Первую категорию субъектов административного права составляют государственные органы, наделенные полномочиями обеспечивать правовое регулирование работы местных органов самоуправления, но не имеющие право контролировать их деятельность.

Субъекты, составляющие вторую группу, наделены полномочиями на осуществление надзорной деятельности на всех уровнях, включая муниципальные образования. Например, соблюдение законности в местных органах самоуправления является функцией Прокуратуры РФ. За выполнением местными органами законодательства о естественных монополиях и рекламе, а также антимонопольного законодательства следит федеральная антимонопольная служба.

Следует отметить неоднородность по объему полномочий органов надзора. В рамках административного права в зависимости от массива проверяемого законодательства выделяют административный и общий надзор. Органы из группы общего надзора, к которой относятся суды и Прокуратура РФ, осуществляют проверку соблюдения всего объема законодательства должностными лицами и органами самоуправления. К группе органов административного надзора относятся ГИБДД, Государственная противопожарная служба, агентство лесного хозяйства и т. д.

Поскольку местные органы самоуправления не являются частью системы государственных органов, то большинство контролирующих органов не вправе контролировать их деятельность. Такой контроль может осущест-

вляться только при условии соподчиненности между ними. Между тем, в рамках системы административного права есть субъекты, которые вправе контролировать целесообразность и законность деятельности местных органов самоуправления. Эти субъекты и составляют третью группу, обеспечивая эффективность и законность деятельности местных органов самоуправления. В свою очередь, они делятся на две обособленных подгруппы.

Первая подгруппа состоит, в первую очередь, из самих муниципальных органов, контролирующих в рамках системы местных органов самоуправления весь спектр местных вопросов. Например, представительный орган муниципального образования осуществляет контроль за деятельностью местной администрации и ее руководителя, которые подотчетны местному «парламенту». Глава же администрации, в свою очередь, осуществляет контроль за работой управлений, отделов, комитетов, которые входят в структуру администрации. Предметом контроля в данном случае является как эффективность деятельности того или иного структурного подразделения, так и законность.

Вторую группу составляют должностные лица и государственные органы, в обязанности которых входит контроль за исполнением отдельных полномочий, переданных от государства муниципальному органу, и за эффективным использованием финансовых ресурсов, предоставленных местным властям для осуществления делегированных функций. Эти направления контролируются с позиции эффективности работы органов местного самоуправления и ее законности.

Местные органы самоуправления осуществляют при этом координацию своей деятельности с государственными органами власти. При этом органы государственной власти контролируют деятельность муниципальных органов в части осуществления ими государственных полномочий, делегированных на местный уровень. Уполномоченные для этого государственные органы правомочны отменять или приостанавливать действие местных правовых актов. Учитывая объем полномочий контроля за работой муниципальных органов, которыми наделены государственные органы, можно их разделить на три группы:

- 1) субъекты, которые осуществляют нормативное регулирование работы местных органов самоуправления, но не имеющие права их контролировать;
- 2) субъекты, осуществляющие контроль за законностью деятельности местных органов, которые делятся в свою очередь на две подгруппы – осу-

существляющие административный надзор и общий;

3) субъекты, которые контролируют эффективность и законность действий муниципальных органов.

Благодаря предложенной классификации усматриваю в зависимости от объема надзорных полномочий разделить субъекты, осуществляющие контроль за деятельностью местных органов самоуправления. Зная рамки вмешательства, можно осуществить систематизацию методов и способов, которые применяют контролирующие органы. Так, органы, входящие в состав третьей группы, вправе отменять принятые местными органами правовые акты, чего не вправе делать органы или должностные лица из первой группы.

Согласно Основному закону РФ, в государстве установлены три управленческих уровня: местный, региональный и федеральный. На каждом из этих уровней расположены должностные лица и органы, которые принимают участие в обеспечении законности на территории муниципальных образований. Далее рассмотрю объем полномочий каждого субъекта, а также изучу влияние системы децентрализации на способность каждого из контролирующих субъектов оказывать влияние на деятельность местных органов самоуправления. Согласно конституционному устройству Российской Федерации, можно выделить несколько категорий субъектов, которые отвечают за обеспечение законности в деятельности местных органов самоуправления:

- органы власти, а также должностные лица федерального уровня, в числе которых Президент РФ, судебные, исполнительные и законодательные органы, Прокуратура РФ;

- органы регионов, среди которых судебные и законодательные органы субъектов Федерации, глава высшего исполнительного органа региона;

- местные органы самоуправления, обеспечивающие режим законности в рамках системы муниципального управления.

Благодаря приведенной классификации можно уяснить роль и положения каждого из субъектов, уполномоченных обеспечивать режим законности в работе местных органов власти, выявить взаимосвязь между объемом их полномочий и уровнем власти, а также определить специфические особенности, местным, региональным и федеральным органам власти.

§ 3. Децентрализация местного самоуправления

Децентрализация местного самоуправления – один из способов наделения органов местного самоуправления правами на принятие публично-властных решений.

Данный способ имеет ряд преимуществ. К ним можно отнести:

1. Условия децентрализации позволяют субъектам публичной власти наиболее адекватно оценивать и реализовывать социальный запрос, поскольку руководящие инстанции становятся ближе к специфическим местным социальным и экономическим условиям.

2. Сокращение дистанции между субъектами и объектами управления позволяет более эффективно, оперативно и прозрачно решать конкретные вопросы публичного управления местного уровня.

3. Децентрализация расширяет возможности непосредственного участия граждан в принятии решений и в осуществлении публичного управления в других формах. Отсюда и требования, которые озвучиваются во многих странах, касающиеся того, чтобы связанные с культурой и образованием в широком смысле органы были децентрализованы.

4. Децентрализация позволяет обеспечить лучший контроль избираемых народных представителей. Децентрализация способствует прямому участию населения в управлении, принятии им решений, касающихся формирования регионального государственного аппарата. В этом смысле она является рычагом демократии. При этом нужно учитывать, что децентрализация не должна подрывать единство и территориальную целостность страны.

5. Децентрализация, как демонстрирует практика, способна повысить качество предоставляемых публичных услуг.

6. Децентрализация может способствовать повышению информированности и образованности граждан, увеличить для них возможности занятости, повысить уровень жизни.

При подобных обстоятельствах неудивительно, что децентрализация с участием органов местного самоуправления зачастую позитивно воспринимается местным населением как путь, позволяющий наиболее полноценно реализовывать его интересы.

Необходимо особо подчеркнуть, что в условиях децентрализации территориальные образования и их органы управления должны действовать в соответствии с законом и обеспечивать единство и сохранение территориальной целостности страны. Децентрализация может классифицироваться по разным признакам. Децентрализацию делят на функциональную и

территориальную.

Часто применяется следующая классификация децентрализации:

- административная децентрализация;
- политическая децентрализация;
- фискальная децентрализация.

Кроме того, для уяснения процесса государственного управления с точки зрения децентрализации и централизации, важно терминологическое понимание «центра» и «периферии».

В теории государственного права для обозначения центра и периферии могут употребляться разные понятия.

Центр – национальный уровень государственного управления, государство, центральные органы власти, центральное правительство. Центр – это конкретные государственные учреждения, наделенные конкретными полномочиями.

Периферия в теории и законодательстве – это административно-территориальные единицы. Территория каждой страны делится на определенные территориальные единицы (коммуны, округа, кантоны, департаменты, районы, города, области, провинции, края, автономии, графства и т. д.).

Территориальное деление во многом складывается исторически и закрепляется законодательно. Но административно-территориальные единицы могут создаваться также искусственно путем принятия соответствующих законодательных актов для целей управления страной. Это, например, регионы.

Общий термин для территориальных единиц может быть разным. Это зависит и от особенностей языка, и от перевода. В российской научной литературе они часто называются «территориальными единицами», «территориальными образованиями», «административно-территориальными единицами», «административно-территориальными образованиями».

В процессе управления «территориальные образования» более низкого уровня могут объединяться в более крупные образования.

Местное самоуправление представляет собой не просто систему (форму) «децентрализации власти и самостоятельности местных институтов, а способ самоорганизации жителей конкретной территории или коллектива граждан (региона, департамента, коммуны, общины)». Обязательный признак «местного самоуправления» – выборность органов местного самоуправления. «Местное самоуправление» осуществляется орга-

нами власти, выбираемыми гражданами, проживающими на территории данного территориального образования.

В отличие от «местного самоуправления» «местное управление» может осуществляться не выборными, а назначаемыми государственными служащими. В целом, принято считать, что термин «местное управление» характеризует управление, осуществляемое под жестким контролем государства назначаемыми государством чиновниками. А для «местного самоуправления» характерна выборность местных органов власти и менее жесткий контроль государства. Вторая система управления выглядит более демократично.

На рубеже XX и XXI веков имело место сближение норм, регулирующих местное управление в странах с континентальной системой и англосаксонской систем права. Конец XX века был ознаменован в Европе и в мире тенденцией к либерализации и демократизации всех сторон общественной жизни – политической и экономической. В сфере государственного управления это проявилось в предоставлении территориальным образованиям большей автономии, больших свобод в принятии решений и деятельности и сокращении контрольных функций государства.

Эта тенденция в области местного управления была юридически закреплена в «Европейской хартии местного самоуправления» (ниже – Европейская хартия, Хартия), принятой в 1985 г. в Страсбурге и ратифицированной всеми странами-членами Совета Европы, включая Российскую Федерацию.

В основе Европейской хартии лежит убеждение о том, что местные коллективы являются одним из основных фундаментов любого демократического режима (Преамбула) [159]. В Хартии говорится, что принцип местной автономии (самоуправления) должен быть признан во внутреннем законодательстве и по возможности в Конституции (ст. 2).

«Местная автономия» в данном документе трактуется как фактическая способность и право местных общин регулировать и решать в законных рамках значительную часть вопросов, касающихся местного населения. Местное самоуправление реализуется через собрания, советы, другие выборные органы, сформированные через равное, прямое, тайное голосование.

Важным принципом, на котором основана хартия является принцип subsidiarity. Раскрывая данный принцип, в документе ведется речь о праве местных коллективов на полную, в рамках закона, свободу действий с целью решать по собственной инициативе любые вопросы, не исключен-

ные из области их ведения и не находящиеся в компетенции других властных органов. Следует отметить маленькую, но важную ремарку о том, что «публичные полномочия» должны реализовываться главным образом теми органами власти, которые находятся к своим гражданам наиболее близко.

Согласно принципу субсидиарности [principe de subsidiarité?] права регулирования в определенном секторе деятельности необходимо передавать подразделениям, находящимся на наиболее близком к человеку уровне, если достоверно известно, что данный уровень имеет возможность эффективно осуществлять подобное регулирование. Другими словами, вышестоящая инстанция не должна вмешиваться в управление нижестоящей инстанцией, если последняя способна надлежащим образом управлять государственными делами в рамках своей компетенции. В противоположном случае высшая инстанция оказывает ей помощь или даже замещает ее.

Важное место в Европейской хартии отведено также такому значимому вопросу, как компетенции местных коллективов. Основные компетенции местных коллективов устанавливаются Конституцией или законом, что не исключает предоставления местным коллективам компетенций для выполнения конкретных задач (ст. 4).

Особое место в документе занимают вопросы наделения местных коллективов финансовыми ресурсами. В документе указывается, что местные коллективы имеют право в рамках национальной экономической политики «на обладание достаточными собственными ресурсами, которыми они могут свободно распоряжаться для осуществления своих полномочий». Особо подчеркивается, что эти финансовые ресурсы должны быть соразмерны компетенциям, предусмотренным Конституцией или законом. Часть финансовых ресурсов местных коллективов должна пополняться за счет местных налогов и сборов, их ставки определяются органами местного самоуправления в установленных законом пределах. Важной является также идея защиты более слабых в финансовом отношении местных коллективов (ст. 9).

В Европейской хартии предусматривается административный контроль местных коллективов, который должен осуществляться «в порядке и в случаях, предусмотренных Конституцией и законом» и должен быть нацелен на то, чтобы в процессе своей деятельности местные коллективы соблюдали законность и конституционные принципы (ст. 8). Эта деятельность включает контроль законности подзаконных актов, принимаемых на субнациональном уровне.

Местные коллективы (местные органы самоуправления) в процессе

своей деятельности должны сотрудничать друг с другом для решения стоящих перед ними задач. Совершенно очевидно, что небольшие коммуны не могут в одиночку решить многие задачи по обустройству территории, созданию инфраструктуры, развитию транспорта, электрификации и т. д. Для этого коммуны создают разного рода ассоциации. В связи с этим, кроме прочего, признается право органов местного самоуправления сотрудничать и вступать в ассоциацию с другими органами местного самоуправления в рамках закона. На практике это оказывается исключительно важным моментом.

Европейская хартия устанавливает общие правовые нормы, которыми могут и должны пользоваться страны Европы, ратифицировавшие этот документ, однако она содержит важные ориентиры и для других государств. При этом важно отметить, что Хартия предлагает достаточно общее определение понятия автономии (местного самоуправления), которое охватывает все разнообразие территориальных систем государств-участников: от унитарного децентрализованного государства (Франция, Португалия, Великобритания) до федеративного государства (Германия, Австрия, Бельгия), включая также различные формы региональных государств (Испания, Италия).

Здесь можно было бы отметить, что различие между формами государственного устройства постепенно утрачивает актуальность, а понятие местной автономии охватывает широкий круг территориальных образований. При этом «по своей этимологии [автономия] имеет значение абсолютной самостоятельности и обозначает возможность свободного самоуправления в сфере права и, шире, в сфере политики и управления, тогда как в своем реальном выражении она всегда относительна и ограничена».

В России реформа системы местного управления стала активно проводиться с 2000 года. Регионы получили статус юридического лица, выборный совет, были наделены компетенциями и финансовыми ресурсами. Они призваны были играть достаточно большую роль в экономическом, социальном и культурном развитии подведомственной им территории. Их функцией, в частности, являлась разработка планов социального и экономического развития региона. Кроме того, в сферу их компетенции входили следующие области: обустройство территории и развитие инфраструктуры, образование, профессиональное обучение, региональный транспорт и др.

Помимо регистрации актов гражданского состояния, организации выборов, полиции, коммунальных дорог, начального образования, рас-

пределения жилья, обустройства зон отдыха (эти компетенции у коммун существовали ранее) коммунам был передан еще целый ряд компетенций (инвестиции в жилищное строительство, использование земельных участков в городах, выдача разрешений на строительство, распределение муниципального жилья и др.).

На департаменты были возложены задачи в области социальной политики – так называемая социальная солидарность. Департаменты несли ответственность за медицинское обслуживание, выплату социальных пособий, помощь пожилым людям, детям и т. д.). В сфере компетенции департамента находились вопросы, связанные с содержанием учебных заведений, распределением жилья, решением экологических проблем, культурой и землеустройством.

При несомненных преимуществах децентрализации не обошлось без проблемных моментов. Так, механизм распределения финансов среди большого количества территориальных общин не позволил обеспечить высокую эффективность их использования.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

Правовые акты

1. «Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ)» // Собрание законодательства РФ. – 2014. – № 31. – Ст. 4398.
2. Федеральный конституционный закон от 21.07.1994 № 1-ФКЗ (ред. от 29.07.2018 № 1-ФКЗ) «О Конституционном Суде Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 1994. – № 13. – Ст. 1447.
3. Федеральный конституционный закон от 28.04.1995 № 1-ФКЗ (ред. от 29.07.2018 № 1-ФКЗ) «Об арбитражных судах в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 1995. – № 18. – Ст. 1589.
4. Федеральный конституционный закон от 31.12.1996 № 1-ФКЗ (ред. от 30.10.2018 № 2-ФКЗ) «О судебной системе Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 1997. – № 1. – Ст. 1.
5. Федеральный конституционный закон от 26.02.1997 № 1-ФКЗ (ред. от 31.01.2016 № 1-ФКЗ) «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 1997. – № 9. – Ст. 1011.
6. Федеральный конституционный закон РФ от 17.12.1997 № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» (ред. от 28.12.2016 № 12-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. – 1997. – № 51. – Ст. 5712.
7. Федеральный конституционный закон от 23.06.1999 № 1-ФКЗ (ред. от 30.10.2018 № 2-ФКЗ) «О военных судах Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 1999. – № 26. – Ст. 3170.
8. Федеральный конституционный закон от 25.12.2000 № 3-ФКЗ (ред. от 21.12.2013 № 5-ФКЗ) «О Государственном гимне Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2000. – № 52 (часть 1). – Ст. 5022.
9. Федеральный конституционный закон от 25.12.2000 № 2-ФКЗ (ред. от 20.12.2017 № 4-ФКЗ) «О Государственном гербе Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2000. – № 52 (часть 1). – Ст. 5021.
10. Федеральный конституционный закон от 25.12.2000 № 1-ФКЗ (ред. от 12.03.2014 № 5-ФКЗ) «О Государственном флаге Российской Федерации»

(с изм. и доп., вступ. в силу с 01.09.2014) // Собрание законодательства РФ. – 2000. – № 52 (часть 1). – Ст. 5020.

11. Федеральный конституционный закон от 30.05.2001 № 3-ФКЗ (ред. от 03.07.2016 № 6-ФКЗ) «О чрезвычайном положении» // Собрание законодательства РФ. – 2001. – № 23. – Ст. 2277.

12. Федеральный конституционный закон от 17.12.2001 № 6-ФКЗ (ред. от 31.10.2005 г. № 7-ФКЗ) «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2001. – № 52 (часть 1). – Ст. 4916.

13. Федеральный конституционный закон от 30.01.2002 № 1-ФКЗ (ред. от 01.07.2017 № 2-ФКЗ) «О военном положении» // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 5. – Ст. 375.

14. Федеральный конституционный закон от 25.03.2004 № 1-ФКЗ «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа» // Собрание законодательства РФ. – 2004. – № 13. – Ст. 1110.

15. Федеральный конституционный закон от 28.06.2004 № 5-ФКЗ (ред. от 18.06.2017 № 1-ФКЗ) «О референдуме Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2004. – № 27. – Ст. 2710.

16. Федеральный конституционный закон от 14.10.2005 № 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 РФ. – 2005. – № 42. – Ст. 4212.

17. Федеральный конституционный закон от 30.12.2006 № 6-ФКЗ (ред. от 02.06.2007) «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Иркутской области и Усть-Ордынского Бурятского автономного округа» // Собрание законодательства РФ. – 2007. – № 1 (часть 1). – Ст. 1.

18. Федеральный конституционный закон от 12.07.2006 № 2-ФКЗ «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Камчатской области и Корякского автономного округа» // Собрание законодательства РФ. – 2006. – № 29. – Ст. 3119.

19. Федеральный конституционный закон от 21.07.2007 № 5-ФКЗ «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской

Федерации в результате объединения Читинской области и Агинского Бурятского автономного округа» // Собрание законодательства РФ. – 2007. – № 30. – Ст. 3745.

20. Федеральный конституционный закон от 05.02.2014 № 3-ФКЗ (ред. от 30.10.2018 № 2-ФКЗ) «О Верховном Суде Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2014. – № 6. – Ст. 550.

21. Федеральный конституционный закон от 21.03.2014 № 6-ФКЗ (ред. от 25.12.2018 № 3-ФКЗ) «О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов – Республики Крым и города федерального значения Севастополя» // Собрание законодательства РФ. – 2014. – № 12. – Ст. 1201.

22. Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 (ред. от 26.07.2019 № 205-ФЗ) «О прокуратуре Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 1995. – № 47. – Ст. 4472.

23. Федеральный закон от 19.02.1993 № 4528-1 (ред. от 27.12.2018 № 528-ФЗ) «О беженцах» // Российская газета. – 1993. – № 54.

24. Федеральный закон от 08.05.1994 «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (ред. от 12.11.2018 № 408-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. – 1994. – № 2. – Ст. 74.

25. Федеральный закон от 14.06.1994 № 5-ФЗ (ред. от 01.07.2017 № 148-ФЗ) «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания» // Собрание законодательства РФ. – 1994. – № 8. – Ст. 801.

26. Федеральный закон от 21.12.1994 № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» (ред. от 03.08.2018 № 320-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. – 1994. – № 35. – Ст. 3648.

27. Федеральный закон «О ветеранах 2 от 12.01.1995 № 5-ФЗ (ред. 29.07.2018 № 272-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. – 1995. – № 3. – Ст. 168.

28. Федеральный закон от 19.05.1995 № 82-ФЗ (ред. от 20.12.2017 № 404-ФЗ) «Об общественных объединениях» // Собрание законодательства РФ. – 1995. – № 21. – Ст. 1930.

29. Федеральный закон от 15.07.1995 № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации» (ред. от 12.03.2014 г. № 29-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. – 1995. – № 29. – Ст. 2757.

30. Федеральный закон от 24.11.1995 № 181-ФЗ (ред. от 29.07.2018

№ 272-ФЗ) «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 1995. – № 48. – Ст. 4563.

31. Федеральный закон «О континентальном шельфе Российской Федерации» от 30.11.1995 № 187-ФЗ (ред. от 28.11.2018 № 443-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. – 1995. – № 49. – Ст. 4694.

32. Федеральный закон от 12.01.1996 № 7-ФЗ (ред. от 29.07.2018 № 260-ФЗ) «О некоммерческих организациях» // Собрание законодательства РФ. – 1996. – № 3. – Ст. 145.

33. Федеральный закон от 31.05.1996 № 61-ФЗ «Об обороне» (ред. от 03.08.2018 г. № 309-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. – 1996. – № 23. – Ст. 2750.

34. Федеральный закон от 17.06.1996 № 74-ФЗ (ред. от 04.11.2014 № 336-ФЗ) «О национально-культурной автономии» // Собрание законодательства РФ. – 1996. – № 25. – Ст. 2965.

35. Федеральный закон от 23.08.1996 № 127-ФЗ (ред. от 23.05.2016 № 149-ФЗ) «О науке и государственной научно-технической политике» // Собрание законодательства РФ. – 1996. – № 35. – Ст. 4137.

36. Федеральный закон от 26.11.1996 № 138-ФЗ (ред. от 04.06.2014 № 146-ФЗ) «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» // Собрание законодательства РФ. – 1996. – № 49. – Ст. 5497.

37. Федеральный закон от 26.09.1997 № 125-ФЗ (ред. от 05.02.2018 № 15-ФЗ) «О свободе совести и религиозных объединениях» // Собрание законодательства РФ. – 1997. – № 39. – Ст. 4465.

38. Федеральный закон от 04.03.1998 № 33-ФЗ (ред. от 08.03.2015 № 23-ФЗ) «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 1998. – № 10. – Ст. 1146.

39. Федеральный закон от 28.03.1998 № 53-ФЗ (ред. от 27.12.2018 № 551-ФЗ) «О воинской обязанности и военной службе» // Собрание законодательства РФ. – 1998. – № 13. – Ст. 1475.

40. Федеральный закон от 30.03.1998 № 54-ФЗ «О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней» // Собрание законодательства РФ. – 1998. – № 14 – Ст. 1514.

41. Федеральный закон от 11.04.1998 № 55-ФЗ «О ратификации Европейской хартии местного самоуправления» // Собрание законодательства РФ. – 1998. – № 15. – Ст. 1695.

42. Федеральный закон «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» от 24.07.1998 № 124-ФЗ (ред. от 27.12.2018 № 562-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. – 1998. – № 31. – Ст. 3802.

43. Федеральный закон «О внутренних морских водах, территориальном море и прилежащей зоне Российской Федерации» от 31.07.1998 № 155-ФЗ (ред. 27.12.2018 № 525-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. – 1998. – № 31. – Ст. 3833.

44. Федеральный закон от 31.07.1998 № 137-ФЗ (ред. от 21.07.2014 № 216-ФЗ) «О материальном обеспечении членов семьи умершего члена Совета Федерации или депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 1998. – № 31. – Ст. 3815.

45. Федеральный закон от 17.12.1998 № 191-ФЗ (ред. от 27.06.2018 № 161-ФЗ) «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 1998. – № 51. – Ст. 6273.

46. Федеральный закон «О мировых судьях в Российской Федерации» от 17.12.1998 № 188-ФЗ (ред. от 28.11.2018 № 451-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. – 1998. – № 51. – Ст. 6270.

47. Федеральный закон от 04.01.1999 № 4-ФЗ (ред. от 13.07.2015 № 255-ФЗ) «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 1999. – № 2. – Ст. 231.

48. Федеральный закон от 30.04.1999 № 82-ФЗ (ред. от 26.07.2019 № 234-ФЗ) «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 1999. – № 18. – Ст. 2208.

49. Федеральный закон от 24.06.1999 «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» (ред. от 27.06.2018 № 170-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. – 1999. – № 26. – Ст. 3177.

50. Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ (ред. от 18.03.2019 № 36-ФЗ) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 1999. – № 42. – Ст. 5005.

51. Федеральный закон от 25.10.1999 № 190-ФЗ «О ратификации Европейской конвенции о выдаче, Дополнительного протокола и Второго дополнительного протокола к ней» // Собрание законодательства РФ. – 1999. – № 43. – Ст. 5129.

52. Федеральный закон «О ратификации Договора по открытому небу» от 26.05.2001 № 57-ФЗ.
53. Федеральный закон от 11.07.2001 № 95-ФЗ (ред. от 03.07.2018 № 178-ФЗ) «О политических партиях» // Собрание законодательства РФ. – 2001. – № 29. – Ст. 2950.
54. Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (ред. от 27.12.2018 № 538-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 2. – Ст. 133.
55. Федеральный закон от 31.05.2002 № 62-ФЗ (ред. от 27.12.2018 № 544-ФЗ) «О гражданстве Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 22. – Ст. 2031.
56. Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ (ред. от 29.05.2019 № 104-ФЗ) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.10.2017) // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 24. – Ст. 2253.
57. Федеральный закон от 10.07.2002 № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» (ред. от 06.06.2019 № 138-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 28. – Ст. 2790.
58. Федеральный закон от 25.07.2002 № 113-ФЗ «Об альтернативной гражданской службе» (ред. от 27.06.2018 № 164-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 30. – Ст. 3030.
59. Федеральный закон от 25.07.2002 № 115-ФЗ (ред. от 26.07.2019 № 232-ФЗ) «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 30. – Ст. 3032.
60. Федеральный закон от 10.01.2003 № 19-ФЗ (ред. от 11.12.2018 № 464-ФЗ) «О выборах Президента Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2003. – № 2. – Ст. 171.
61. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 27.12.2018 № 556-ФЗ) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2003. – № 40. – Ст. 3822.
62. Федеральный закон от 04.04.2005 № 32-ФЗ (ред. от 05.12.2017 № 392-ФЗ) «Об Общественной палате Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2005. – № 15. – Ст. 1277.
63. Федеральный закон «О государственном языке Российской Федерации» от 01.06.2005 № 53-ФЗ (ред. 05.05.2014 № 101-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. – 2005. – № 23. – Ст. 2199.

64. Федеральный закон «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации» от 27.12.2005 № 196-ФЗ (ред. от 07.05.2013 № 88-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. – 2006. – № 1. – Ст. 7.
65. Федеральный закон «О противодействии терроризму» от 06.03.2006 № 35-ФЗ (ред. от 18.04.2018 № 82-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. – 2006. – № 11. – Ст. 1146
66. Федеральный закон «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» от 02.05.2006 № 59-ФЗ (ред. от 27.12.2018 г. № 528-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. – 2006. – № 19. – Ст. 2060.
67. Федеральный закон от 18.06.2007 № 101-ФЗ (ред. от 17.12.2009) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу деятельности законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации и представительных органов муниципальных образований».
68. Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (ред. от 26.07.2019 г. № 251-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. – 2008. – № 52 (часть 1). – Ст. 6228.
69. Федеральный закон от 27.12.2009 № 345-ФЗ (ред. от 12.11.2018 № 418-ФЗ) «О территориальной юрисдикции окружных (флотских) военных судов» // Собрание законодательства РФ. – 2009. – № 52 (часть 1). – Ст. 6421.
70. Федеральный закон «О безопасности» от 28.12.2010 № 390-ФЗ (ред. от 05.10.2015 № 285-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. – 2011. – № 1. – Ст. 2.
71. Федеральный закон от 05.04.2011 № 57-ФЗ «О ратификации договора между Российской Федерацией и Королевством Норвегия о разграничении морских пространств и сотрудничестве в Баренцевом море и Северном Ледовитом океане».
72. Федеральный закон от 05.04.2013 № 41-ФЗ (ред. от 29.05.2019 № 106-ФЗ) «О Счетной палате Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2013. – № 14. – Ст. 1649.
73. Федеральный закон «О парламентском контроле» от 07.05.2013 № 77-ФЗ (ред. от 03.08.2018 № 342-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. – 2013. – № 19. – Ст. 2304.
74. Федеральный закон от 07.05.2013 № 76-ФЗ «О ратификации Конвенции Совета Европы о защите детей от сексуальной эксплуатации и сексуальных злоупотреблений».
75. Федеральный закон от 21.02.2014 № 19-ФЗ «О внесении изменений

в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2014. – № 8. – Ст. 739.

76. Федеральный закон от 22.02.2014 № 20-ФЗ (ред. от 04.06.2018 № 150-ФЗ) «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2014. – № 8. – Ст. 740.

77. Федеральный закон от 27.05.2014 № 134-ФЗ «О ратификации Конвенции об оплачиваемых учебных отпусках (Конвенции № 140)» // Собрание законодательства РФ. – 2014. – № 22. – Ст. 2768.

78. Федеральный закон от 28.06.2014 № 176-ФЗ «О ратификации Конвенции о защите права на организацию и процедурах определения условий занятости на государственной службе» (Конвенция № 151).

79. Федеральный закон «Об уполномоченных по правам ребенка в Российской Федерации» от 27.12.2018 № 501-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2018. – № 53 (часть 1). – Ст. 8427.

80. Закон РФ «О языках народов Российской Федерации» от 25.10.1991 № 1807-I (ред. от 12.03.2014 № 29-ФЗ) // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета Российской Федерации. – 1991. – № 50. – Ст. 1740.

81. Закон РФ «О недрах» от 21.02.1992 № 2395-1 (ред. от 31.05.2018 № 122-ФЗ) // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. – 1992. – № 16. – Ст. 834.

82. Закон РФ от 26.06.1992 № 3132-1 (ред. от 06.03.2019 № 25-ФЗ) «О статусе судей в Российской Федерации» // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. – 1992. – № 30. – Ст. 1792.

83. Закон РФ от 19.02.1993 № 4530-1 (ред. от 27.12.2008 № 528-ФЗ) «О вынужденных переселенцах» // Российская газета. – 1993. – № 54.

84. Закон РФ от 01.04.1993 № 4730-I «О Государственной границе Российской Федерации» (ред. от 29.07.2018 № 270-ФЗ) // Ведомости съезда народных депутатов и Верховного совета РФ. – 1993. – № 17. – Ст. 594.

85. Закон РФ от 15.04.1993 № 4802-I «О статусе столицы Российской Федерации (ред. от 31.12.2017 № 507-ФЗ)» // Ведомости съезда народных депутатов и Верховного совета РФ. – 1993. – № 19. – Ст. 683.

86. Закон РФ от 25.06.1993 № 5242-1 (ред. от 27.12.2018 № 528-ФЗ) «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета Российской Федерации.

Федерации от 12 августа 1993 г. – № 32. – Ст. 1227.

87. Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 30.12.2008 № 6-ФКЗ «Об изменении срока полномочий Президента Российской Федерации и Государственной Думы» // Собрание законодательства РФ. – 2009. – № 1. – Ст. 1.

88. Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 30.12.2008 № 7-ФКЗ «О контрольных полномочиях Государственной Думы в отношении Правительства Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2009. – № 1. – Ст. 2.

89. Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 05.02.2014 № 2-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2014. – № 6. – Ст. 548.

90. Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 21.07.2014 № 11-ФКЗ «О Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2014. – № 30 (часть 1). – Ст. 4202.

91. «Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая)» от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 18.07.2019) // Собрание законодательства РФ. – 1994. – № 32. – Ст. 301.

92. «Уголовный кодекс Российской Федерации» от 13.06.1996 № 63-ФЗ (ред. от 17.06.2019 № 146-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. – 1996. – № 25. – Ст. 2954.

93. «Бюджетный кодекс Российской Федерации» от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. от 02.08.2019) // Собрание законодательства РФ. – 1998. – № 31. – Ст. 3823.

94. «Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации» от 18.12.2001 № 174-ФЗ (ред. 27.06.2018 № 157-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. – 2001. – № 52 (часть 1) – Ст. 4921.

95. «Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 02.08.2019 № 223-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 1 (часть 1). – Ст. 1.

96. «Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации» от 24.07.2002 № 95-ФЗ (ред. от 26.07.2019) // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 30. – Ст. 3012.

97. «Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации» от 14.11.2002 № 138-ФЗ (ред. от 26.07.2019) // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 46. – Ст. 4532.

98. «Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации» от 08.03.2015 № 21-ФЗ (ред. от 27.12.2018 № 562-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. – 2015. – № 10. – Ст. 1391.

99. Указ Президента РФ от 21.09.1993 № 1400 (ред. от 10.01.2003 № 19) «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации».

100. Указ Президента РФ от 11.01.1995 № 32 (ред. от 15.05.2018 № 215) «О государственных должностях Российской Федерации» // Российская газета. – 1995. – № 11–12.

101. Указ Президента РФ от 09.01.1996 № 20 «О включении новых наименований субъектов Российской Федерации в статью 65 Конституции Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 1996. – № 3. – Ст. 152.

102. Указ Президента РФ от 10.02.1996 № 173 «О включении нового наименования субъекта Российской Федерации в статью 65 Конституции Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 1996. – № 7. – Ст. 676.

103. Указ Президента РФ от 23.05.1996 № 763 (ред. от 29.05.2017) «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти» // Собрание законодательства РФ. – 1996. – № 22. – Ст. 2663.

104. Указ Президента РФ от 16.05.1997 № 490 «О внесении дополнения в Указ Президента Российской Федерации от 23.05.1996 № 763 «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти».

105. Указ Президента РФ от 09.07.1997 № 696 (ред. от 13.05.2000) «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в регионе Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 1997. – № 28. – Ст. 3422.

106. Указ Президента РФ от 21.07.1997 № 746 (ред. от 19.12.2018) «Об утверждении Положения о порядке предоставления Российской Федерацией политического убежища».

107. Указ Президента РФ от 09.08.1999 № 1012 «О Председателе Правительства Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 1999. – № 32. – Ст. 4048.

108. Указ Президента РФ от 13.05.2000 № 849 (ред. от 13.12.2018 № 716)

«О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе» // Собрание законодательства РФ. – 2000. – № 20. – Ст. 2112.

109. Указ Президента РФ от 01.09.2000 № 1602 (ред. от 22.11.2016 № 615) «О Государственном совете Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2000. – № 36. – Ст. 3633.

110. Указ Президента РФ от 09.06.2001 № 679 «О включении нового наименования субъекта Российской Федерации в статью 65 Конституции Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2001. – № 24. – Ст. 2421.

111. Указ Президента РФ № 1318 от 14.11.2002 г. (ред. от 25.07.2014 № 529) «Об утверждении Положения о Комиссии по вопросам гражданства при Президенте Российской Федерации и ее состава» // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 46. – Ст. 4570.

112. Указ Президента РФ от 14.11.2002 № 1325 (ред. от 24.10.2018 № 602) «Об утверждении Положения о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 46. – Ст. 4571.

113. Указ Президента РФ от 25.07.2003 № 841 «О включении нового наименования субъекта Российской Федерации в статью 65 Конституции Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2003. – № 30. – Ст. 3051.

114. Указ Президента РФ от 24.02.2004 № 264 «О Правительстве Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2004. – № 9. – Ст. 766.

115. Указ Президента РФ от 06.04.2004 № 490 (ред. от 14.06.2018 № 335) «Об утверждении Положения об Администрации Президента Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2004. – № 15. – Ст. 1395.

116. Указ Президента РФ от 25.03.2004 № 400 (ред. от 02.10.2018 № 559) «Об Администрации Президента Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2004. – № 13. – Ст. 1188.

117. Указ Президента РФ от 22.06.2004 № 792 (ред. от 12.02.2015 № 62) «О полномочных представителях Президента Российской Федерации в Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2004. – № 26. – Ст. 2651.

118. Указ Президента РФ от 31.12.2005 № 1574 (ред. от 08.02.2019 № 47)

«О Реестре должностей федеральной государственной гражданской службы» // Собрание законодательства РФ. – 2006. – № 1. – Ст. 118.

119. Указ Президента РФ от 12.09.2007 № 1184 «О Правительстве Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2007. – № 38. – Ст. 4514.

120. Указ Президента РФ от 28.04.2008 № 607 (ред. от 09.05.2018 № 212) «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» // Собрание законодательства РФ. – 2008. – № 18. – Ст. 2003.

121. Указ Президента РФ от 12.05.2008 № 724 (ред. от 23.11.2016 № 620) «Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти» // Собрание законодательства РФ. – 2008. – № 20. – Ст. 2290.

122. Указ Президента РФ от 01.09.2009 № 986 (ред. от 15.01.2019) «Об Уполномоченном при Президенте Российской Федерации по правам ребенка» // Собрание законодательства РФ. – 2009. – № 36. – Ст. 4312.

123. Указ Президента РФ от 28.09.2010 № 1183 «О досрочном прекращении полномочий мэра Москвы».

124. Указ Президента РФ от 21.05.2012 № 636 (ред. от 14.09.2018 № 514) «О структуре федеральных органов исполнительной власти» // Собрание законодательства РФ. – 2012. – № 22. – Ст. 2754.

125. Указ Президента РФ от 11.07.2012 № 946 «Вопросы Государственного совета Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2012. – № 29. – Ст. 4066.

126. Указ Президента Российской Федерации от 18.05.2018 № 220 «О первом заместителе Председателя Правительства Российской Федерации – Министре финансов Российской Федерации».

127. Указ Президента Российской Федерации от 18.05.2018 № 225 «О заместителе Председателя Правительства Российской Федерации».

128. Указ Президента Российской Федерации от 25.04.2019 № 193 «Об оценке эффективности деятельности высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации и деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации».

129. Распоряжение Президента РФ от 5 февраля 1993 № 85-рп (ред. от 12.01.2010 – Указ Президента РФ № 59) «О порядке подготовки и внесения проектов указов и распоряжений Президента РФ» // Собрание актов Президента и Правительства РФ. – 1993. – № 7. – Ст. 598.

130. Постановление ВС РСФСР от 22.11.1991 № 1920-1 «О Декларации прав и свобод человека и гражданина» // Ведомости съезда народных депутатов и Верховного Совета Российской Федерации. – 1991. – № 52. – Ст. 1865.

131. Постановление Правительства РФ от 24.03.2000 № 255 (ред. от 25.08.2015 № 880) «О Едином перечне коренных малочисленных народов Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2000. – № 14. – Ст. 1493.

132. Постановление Правительства РФ от 12.08.2000 № 592 (ред. от 21.02.2018 № 177) «О взаимодействии Правительства Российской Федерации 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 РФ. – 2000. – № 34. – Ст. 3473.

133. Постановление Правительства РФ от 01.02.2000 № 91 «О принятии Правительством Российской Федерации решений о согласии на осуществление субъектами Российской Федерации международных и внешнеэкономических связей с органами государственной власти иностранных государств» // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 6. – Ст. 771.

134. Постановление Правительства РФ от 30.12.2003 № 794 «О единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций» (ред. от 29.11.2018 Постановления Правительства РФ № 1439) // Собрание законодательства РФ. – 2004. – № 2. – Ст. 121.

135. Постановление Правительства РФ от 28.05.2004 № 256 (ред. от 04.07.2017 № 789) «Об утверждении Положения о порядке прохождения альтернативной гражданской службы» // Собрание законодательства РФ. – 2004. – № 23. – Ст. 2309.

136. Постановление Правительства РФ от 01.06.2004 № 260 (ред. от 21.08.2019) «О Регламенте Правительства Российской Федерации и Положении об Аппарате Правительства Российской Федерации».

137. Постановление Правительства РФ от 20.08.2013 № 718 (ред. от 25.05.2016 № 464) «О федеральной целевой программе «Укрепление единства российской нации и этнокультурное развитие народов России (2014–2020 гг.)» // Собрание законодательства РФ. – 2013. – № 35. – Ст. 4509.

138. Постановление СФ ФС РФ от 29.01.2014 № 1-СФ «Об установлении результатов рассмотрения законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации Закона

Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 03.02.2014. – № 5. – Ст. 420.

139. Постановление ВС РСФСР от 22.11.1991 № 1920-1 «О Декларации прав и свобод человека и гражданина» // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета Российской Федерации. – 1991. – № 52. – Ст. 1865.

140. Постановление ВС РФ от 27.12.1991 № 3020-1 (ред. от 24.12.1993 Указ Президента РФ № 2284) «О разграничении государственной собственности в Российской Федерации на федеральную собственность, государственную собственность республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга и муниципальную собственность» // Российская газета. – 1992. – № 8.

141. Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 22 января 1998 г. № 2134-П ГД (ред. 15.11.2018 № 5220-7 ГД) «О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 1998. – № 7. – Ст. 801.

142. Постановление Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 30.01.2002 г. № 33-СФ (ред. 17.01.2018 № 3-СФ) «О Регламенте Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 7. – Ст. 635.

143. Постановление ЦИК России от 28.06.1995 № 7/46-П (ред. от 18.04.2018) «О Регламенте Центральной избирательной комиссии Российской Федерации».

144. Федеративный договор от 31.03.1992 «О разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти суверенных республик в составе Российской Федерации» (вместе с «Протоколом к Федеративному договору о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти суверенных республик в составе Российской Федерации»).

145. Федеративный договор от 31.03.1992 «О разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга Российской Федерации» (вместе с «Протоколом к Федеративному договору о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации»).

Федерации и органами власти краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга Российской Федерации» от 31.03.1992).

146. Федеративный договор от 31.03.1992 «О разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти автономной области, автономных округов в составе Российской Федерации».

147. Договор между Российской Федерацией и Республикой Крым о принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов (подписан в г. Москве 18.03.2014) // Собрание законодательства РФ. – 2014. – № 14. – Ст. 1570.

148. Декларация СНД РСФСР от 12.06.1990 № 22-1 «О государственном суверенитете Российской Советской Федеративной Социалистической Республики» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. – 1990. – № 2. – Ст. 22.

149. Декларация ВС РСФСР от 25.10.1991 № 1808/1-1 «О языках народов России» // Ведомости съезда народных депутатов и Верховного совета РФ. – 1991. – № 50. – Ст. 1741.

150. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 22.12.2011 // Российская газета. – 2011. – № 290.

Международные правовые акты

151. «Всеобщая Декларация прав человека (принята на третьей сессии Генеральной Ассамблеи ООН резолюцией 217 А (III) («Международный пакт о правах человека») от 10.12.1948 года)» // Социальная защита. – 1995. – № 11. – 10 с.

152. «Устав Организации Объединенных Наций» (принят в г. Сан-Франциско 26.06.1945 года, СССР ратифицировал настоящий Устав Указом Президиума ВС СССР от 20.08.1945 года)» // Действующее международное право. – Т. 1.

153. «Конвенция о защите прав человека и основных свобод (заключена в г. Риме 04.11.1950 года : вступила в силу для России 05.05.1998 года)» // Собрание законодательства РФ. – 1998. – № 20. – Ст. 2143.

154. «Европейская конвенция о взаимной правовой помощи по уголовным делам (заключена в г. Страсбурге 20.04.1959 года : вступила в силу для Российской Федерации 09.03.2000 года : с изм. от 17.03.1978 года)» // Собрание законодательства РФ. – 2000. – № 23. – Ст. 2349.

155. «Международный пакт о гражданских и политических правах (Нью-Йорк, 16 декабря 1966 года : вступил в силу для СССР 23.03.1976 года)» //

Ведомости Верховного Совета СССР. – 1976. – № 17. – Ст. 291.

156. «Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (принят 16.12.1966 года Резолюцией 2200 (XXI) на 1496-ом пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН : ратифицирован Указом Президиума ВС СССР от 18.09.1973 года № 4812-VIII)» // Ведомости Верховного Совета СССР. – 1976. – № 17 (1831).

157. «Декларация о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций от 24.10.1970 года» // Сборник ООН Резолюции Генеральной Ассамблеи на XXV сессии. – Нью-Йорк, 1970. – С. 151–155.

158. «Конвенция о правах ребенка (одобрена Генеральной Ассамблеей ООН 20.11.1989 года : вступила в силу для СССР 15.09.1990 года)» // Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР от 07.11.1990 г. – № 45. – Ст. 955.

159. «Европейская хартия местного самоуправления ETS № 122 (Страсбург, 15.10.1985 года : ратифицирована Российской Федерацией Федеральным законом от 11.04.1998 года № 55-ФЗ)» // Собрание законодательства РФ. – 1998. – № 36. – Ст. 4466.

160. «Конвенция Содружества Независимых Государств о правах и основных свободах человека (заключена в Минске 26.05.1995 года) (вместе с «Положением о Комиссии по правам человека Содружества Независимых Государств», утв. 24.09.1993 года : ратифицирована Российской Федерацией Федеральным законом от 04.11.1995 года № 163-ФЗ)».

161. «Европейская социальная хартия (пересмотренная) (принята в г. Страсбурге 03.05.1996 года : вступила в силу для России 01.12.2009 года)» // Собрание законодательства РФ. – 2010. – № 8. – Ст. 781.

162. «Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах-участниках Содружества Независимых Государств (заключена в г. Кишиневе 07.10.2002 года)» // Собрание законодательства РФ. – 2005. – № 48. – Ст. 4971.

Правовые акты субъектов Российской Федерации

163. «Конституция Республики Бурятия (принята Верховным Советом Республики Бурятия 22.02.1994) (ред. от 04.12.2018 № 197-VI)» // Бурятия. – 1994. – № 43.

164. «Конституция Республики Ингушетия (принята всенародным

голосованием 27.02.1994)(ред. от 13.04.2016 № 1-РЗП)» // Сборник Конституций субъектов федерации «Конституции Республик в составе Российской Федерации». – Вып. 1. – Издание Государственной Думы 1995 г.

165. «Конституция Республики Тыва (принята (принята на референдуме Республики Тыва 06.05.2001) (ред. от 12.04.2019 № 33-КЗРТ)» // Тувинская правда. – 2001.

166. «Конституция Чеченской Республики (принята на референдуме 23.03.2003) (ред. от 20.07.2018 № 4-РКЗ)» // Вести Республики. – 2003. – № 18.

167. «Устав (Основной Закон) Алтайского края от 05.06.1995 № 3-ЗС (принят Алтайским краевым Законодательным Собранием) (ред. от 07.05.2019 № 29-ЗС)» // Алтайская правда. – 1999. – № 235.

168. «Устав Архангельской области (принят Архангельским областным Собранием депутатов 23.05.1995) (ред. от 28.04.2018)» // Ведомости Архангельского областного Собрания депутатов третьего созыва. – 2001. – № 4.

169. «Устав Астраханской области (принят Государственной Думой Астраханской области 29.03.2007) (ред. от 26.12.2018 № 119/2018-ОЗ)» // Сборник законов и нормативных правовых актов Астраханской области. – 2007. – № 18.

170. «Устав Воронежской области от 07.06.2006 (принят Воронежской областной Думой 25.05.2006) (ред. от 08.04.2019 № 29-ОЗ)» // Коммуна. – 2006. – № 87–88.

171. «Устав Волгоградской области от 24.02.2012 № 1-ОД (ред. 10.07.2015 № 90-ОД)» // Волгоградская правда. – 2012. – № 35.

172. «Устав Вологодской области от 18.10.2001 № 716-ОЗ (принят Постановлением ЗС Вологодской области от 03.10.2001 № 481) (ред. от 08.04.2019)» // Красный Север. – 2001. – № 202, 203.

173. «Устав Краснодарского края (ред. от 19.07.2018 № 3835-КЗ)» // Кубанские новости. – 1997. – № 169.

174. «Устав Новгородской области (Основной Закон) от 03.09.1994 № 2-ОЗ (принят Постановлением Новгородской областной Думы от 31.08.1994 № 65-ОД) (ред. от 05.03.2018 № 226-ОЗ)» // Новгородские ведомости. – 1994. – № 139.

175. «Устав Приморского края от 06.10.1995 № 14-КЗ (принят Думой Приморского края 12.09.1995) (ред. от 30.07.2019 № 544-КЗ)» // Устав Приморского края. – 1995. – № 197.

176. «Устав Самарской области от 18.12.2006 № 179-ГД (принят Самарской Губернской Думой 05.12.2006) (ред. от 28.02.2019)» // Волжская

коммуна. – 2006. – № 237 (25790).

177. «Устав Ульяновской области» (утв. постановлением ЗС Ульяновской области от 19.05.2005 № 31/311) (ред. от 29.11.2018 № 127-ЗО) // Народная газета. – 2005. – № 52 (2942).

178. «Устав Хабаровского края (принят постановлением Законодательной Думы Хабаровского края от 30.11.1995 г. № 150) (ред. от 26.04.2019 № 413-ЗХК)» // Тихоокеанская звезда. – 1996. – № 7.

179. «Устав (Основной Закон) Челябинской области (подписан Губернатором Челябинской области 09.06.2006) (ред. от 30.10.2018 № 794-ЗО)» // Южноуральская панорама. 16.06.2006. – № 114–115.

180. Конституционный закон Чеченской Республики от 02.12.2008 № 2-РКЗ «О парламенте Чеченской республики» (ред. от 25.12.2018 № 6-РКЗ) // Вести республики. – 2009. – № 43.

181. Закон Республики Дагестан от 13.07.1995 № 2 «О комитетах Народного Собрания Республики Дагестан» (ред. от 05.12.2016 ЗРД № 68) // Собрание законодательства Республики Дагестан. – 1995. – № 7.

182. Закон Краснодарского края от 21.08.2007 № 1315-КЗ (ред. 05.05.2019) «О выборах депутатов Законодательного Собрания Краснодарского края» (принят ЗС КК 21.08.2007) // Кубанские новости. – 2007. – № 134.

183. Закон Республики Мордовия от 03.04.2018 № 17-З «О комитетах и комиссиях Государственного Собрания Республики Мордовия» (ред. от 08.07.2019 № 56-З) // Известия Мордовии. – 2018. – № 35–14.

184. Закон Новгородской области от 01.06.2010 № 755-ОЗ «Об Уполномоченном по правам ребенка в Новгородской области» (ред. 04.05.2016 № 965-ОЗ) // Новгородские ведомости. – 2010. – № 17.

185. Областной закон Ростовской области от 18.09.2002 г. № 270-ЗС «О Законодательном Собрании Ростовской области» // Наше время. – 2002. – № 189–191.

186. Постановление Волгоградской областной Думы от 18.11.2015 № 23/1453 (ред. от 15.05.2019 № 71/52 46) «О Регламенте Волгоградской областной Думы».

187. Постановление Законодательного Собрания Краснодарского края от 25.05.2011 № 2572-П «О Регламенте Законодательного Собрания Краснодарского края» // Информационный бюллетень законодательного Собрания Краснодарского края. – 2011. – № 43 (173). – 393 с.

188. Постановление Законодательного собрания Ленинградской области от 23 апреля 2002 № 186 «О Регламенте Законодательного собрания

Ленинградской области» (ред. от 26.06.2019 № 287) // Вестник Законодательного собрания Ленинградской области. – 2002. – № 3.

189. Постановление Законодательного Собрания Пензенской области от 30.09.2011 № 1058-41/4 ЗС «О Регламенте Законодательного Собрания Пензенской области» (ред. от 29.03.2019 № 330-19/6 ЗС) // Ведомости законодательного собрания Пензенской области. – 2011. – № 37 (111). – Ч. 1.

190. Постановление Законодательного Собрания Ростовской области от 29.08.2002 № 709 «О Регламенте Законодательного Собрания Ростовской области» // Наше время. – 2002. – № 195–197.

191. «Регламент Парламента Чеченской Республики (принят постановлением Парламента Чеченской Республики от 30.10.2008 № 2-2П)» (с изм. от 17.10.2015 № 406-3с).

Конституции советского периода

192. «Конституция (Основной Закон) Российской Социалистической Федеративной Советской Республики (принята V Всероссийским съездом Советов 10.07.1918 года). Утратила силу в связи с принятием Конституции (Основного Закона) РСФСР, утвержденной Постановлением XII Всероссийского съезда Советов рабочих, крестьянских, казачьих и красноармейских депутатов от 11.05.1925 года» // СУ РСФСР. – 1918. – № 51. – Ст. 582.

193. «Основной Закон (Конституция) Союза Советских Социалистических Республик (утв. ЦИК СССР 06.07.1923 года). Документ утратил силу в связи с принятием Конституции (Основного Закона) СССР, утв. Постановлением Чрезвычайного VIII Съезда Советов СССР от 05.12.1936 года» // СУ РСФСР. – 1923. – № 81. – Ст. 782.

194. Постановление XII Всероссийского Съезда Советов от 11 мая 1925 года «Об утверждении текста Конституции (Основного Закона) РСФСР» (вместе с «Конституцией (Основным Законом) Российской Социалистической Федеративной Советской Республики»). Утратил силу в связи с принятием Конституции (Основного Закона) РСФСР, утвержденной Постановлением Чрезвычайного XVII Всероссийского Съезда Советов от 21.01.1937 года // СУ РСФСР. – 1925. – № 30. – Ст. 218.

195. «Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик (утв. Постановлением Чрезвычайного VIII Съезда Советов СССР от 05.12.1936 года) Утратил силу в связи с принятием Конституции (Основного Закона) СССР от 07.10.1977 г., утвержденной Декларацией ВС СССР от 07.10.1977 № 6365-IX» // Известия ЦИК СССР и ВЦИК. – 1936.

196. Постановление Чрезвычайного XVII Всероссийского Съезда Советов от 21 января 1937 г. «Об утверждении Конституции (Основного Закона) Российской Советской Федеративной Социалистической Республики» (вместе с Конституцией). Утратило силу в связи с принятием Конституции (Основного Закона) РСФСР от 12.04.1978 года, утвержденной Декларацией ВС РСФСР от 12.04.1978 года // Документ опубликован не был ; www.garant.ru.

197. «Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик (принята ВС СССР 07.10.1977 года) (ред. от 14.03.1990). Утратила силу на территории Российской Федерации в связи с принятием Соглашения от 08.12.1991 года «О создании содружества независимых государств», ратифицированного Постановлением ВС РСФСР от 12.12.1991 № 2014-1» // Ведомости ВС СССР. – 1977. – № 41. – Ст. 617 ; Свод законов СССР. – 1990. – Т. 3.

198. «Конституция (Основной Закон) Российской Федерации – России (принята ВС РСФСР 12.04.1978 года) (ред. от 10.12.1992). Утратила силу в связи с принятием Конституции Российской Федерации от 12.12.1993 года» // Ведомости ВС РСФСР. – 1978. – № 15. – Ст. 407 ; Свод законов РСФСР. – 1988. – Т. 1.

Судебная практика

199. Постановление Конституционного Суда РФ от 12.04.1995 № 2-П «По делу о толковании статей 103 (часть 3), 105 (части 2, 5), 107 (часть 3), 108 (часть 2), 117 (часть 3) и 135 (часть 2) Конституции Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда РФ. – 1995. – № 2–3.

200. Постановление Конституционного Суда РФ от 31.07.1995 г. № 10-П «По делу о проверке конституционности Указа Президента Российской Федерации от 30 ноября 1994 года № 2137 «О мероприятиях по восстановлению конституционной законности и правопорядка на территории Чеченской Республики», Указа Президента Российской Федерации от 9 декабря 1994 года № 2166 «О мерах по пресечению деятельности незаконных вооруженных формирований на территории Чеченской Республики и в зоне осетино-ингушского конфликта» // Вестник Конституционного Суда РФ. – 1995. – № 5.

201. Постановление Конституционного Суда РФ от 31.10.1995 № 12-П «По делу о толковании статьи 136 Конституции Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 1995. – № 45. – Ст. 4408.

202. Постановление Конституционного Суда РФ от 28.11.1995 № 15-П

«По делу о толковании части 2 статьи 137 Конституции Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 1995. – №. 49. – Ст. 4868.

203. Постановление Конституционного Суда РФ от 18.01.1996 № 2-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Алтайского края» // Собрание законодательства РФ. – 1996. – № 4. – Ст. 408.

204. Постановление Конституционного Суда РФ от 22.04.1996 № 10-П «По делу о толковании отдельных положений статьи 107 Конституции Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда РФ. – 1996. – № 3.

205. Постановление Конституционного Суда РФ от 30.04.1996 № 11-П «По делу о проверке конституционности п. 2 Указа Президента Российской Федерации от 3 октября 1994 года № 1969 «О мерах по укреплению единой системы исполнительной власти в Российской Федерации» и п. 2.3 Положения о главе администрации края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа Российской Федерации, утвержденного названным Указом» // Вестник Конституционного Суда РФ. – 1996. – № 3.

206. Постановление Конституционного Суда РФ от 30.04.1997 № 7-П «По делу о проверке конституционности Указа Президента Российской Федерации от 2 марта 1996 года № 315 «О порядке переноса срока выборов в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации», Закона Пермской области от 21 февраля 1996 года «О проведении выборов депутатов Законодательного Собрания Пермской области» и части 2 статьи 5 Закона Вологодской области от 17 октября 1995 года «О порядке ротации состава депутатов Законодательного Собрания Вологодской области» (в редакции от 9 ноября 1995 года)» // Вестник Конституционного Суда РФ. – 1997. – № 4.

207. Постановление Конституционного Суда РФ от 14.07.1997 № 12-П «По делу о толковании содержащегося в части 4 статьи 66 Конституции Российской Федерации положения о вхождении автономного округа в состав края, области» // Вестник Конституционного Суда РФ. – 1997. – № 5.

208. Постановление Конституционного Суда РФ от 10.06.1998 № 17-П «По делу о проверке конституционности положений п. 6 статьи 4, пп. «а» п. 3 и п. 4 статьи 13, п. 3 статьи 19 и п. 2 статьи 58 Федерального закона от 19 сентября 1997 года «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда РФ. – 1998. – № 5.

209. Постановление Конституционного Суда РФ от 11.12.1998 № 28-П «По делу о толковании положений части 4 статьи 111 Конституции Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда РФ. – 1999. – № 2.
210. Постановление Конституционного Суда РФ от 27.01.1999 № 2-П «По делу о толковании статей 71 (п. «г»), 76 (часть 1) и 112 (часть 1) Конституции Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда РФ. – 1999. – № 3.
211. Постановление Конституционного Суда РФ от 06.07.1999 № 10-П «По делу о толковании положений статьи 92 (части 2, 3) Конституции Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда РФ. – 1999. – № 5.
212. Постановление Конституционного Суда РФ от 11.11.1999 № 15-П «По делу о толковании статей 84 (п. «б»), 99 (части 1, 2, 4) и 109 (часть 1) Конституции Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда РФ. – 1999. – № 6.
213. Постановление Конституционного Суда РФ от 11.07.2000 г. № 12-П «По делу о толковании положений статей 91, 92 (часть 2) Конституции Российской Федерации о досрочном прекращении полномочий Президента Российской Федерации в случае стойкой неспособности по состоянию здоровья осуществлять принадлежащие ему полномочия» // Вестник Конституционного Суда РФ. – 2000. – № 6.
214. Постановление Конституционного Суда РФ от 23.04.2004 № 8-П «По делу о проверке конституционности Земельного кодекса Российской Федерации в связи с запросом Мурманской областной Думы // Вестник Конституционного Суда РФ. – 2004. – № 4.
215. Постановление Конституционного Суда РФ от 15.12.2004 № 18-П «По делу о проверке конституционности п. 3 статьи 9 Федерального закона «О политических партиях» в связи с запросом Коптевского районного суда города Москвы, жалобами общероссийской общественной политической организации «Православная партия России» и граждан И. В. Артемова и Д. А. Савина» // Вестник Конституционного Суда РФ. – 2005. – № 1.
216. Постановление Конституционного Суда РФ от 14.11.2005 № 10-П «По делу о проверке конституционности положений п. 5 статьи 48 и статьи 58 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», п. 7 статьи 63 и статьи 66 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» в связи с жалобой Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации» // Вестник

Конституционного Суда РФ. – 2006. – № 1.

217. Постановление Конституционного Суда РФ от 21.12.2005 № 13-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в связи с жалобами ряда граждан» // Вестник Конституционного Суда РФ. – 2006. – № 1.

218. Постановление Конституционного Суда РФ от 27.12.2012 № 34-П «По делу о проверке конституционности положений п. «в» части 1 и части 5 статьи 4 Федерального закона «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» // Вестник Конституционного Суда РФ. – 2013. – № 3.

219. Постановление Конституционного Суда РФ от 05.04.2013 № 7-П «По делу о проверке конституционности абзаца четвертого части 1 статьи 6 Трудового кодекса Российской Федерации в связи с запросом Архангельского областного Собрания депутатов» // Вестник Конституционного Суда РФ. – 2013. – № 5.

220. Постановление Конституционного Суда РФ от 19.12.2013 № 28-П «По делу о проверке конституционности положения абзаца второго п. 5 статьи 53 Уставного закона Красноярского края «О выборах депутатов Законодательного Собрания Красноярского края» в связи с жалобой гражданина В. А. Худоренко» // Вестник Конституционного Суда РФ. – 2014. – № 2.

221. Постановление Конституционного Суда РФ от 13.05.2014 № 14-П «По делу о проверке конституционности части 1 статьи 7 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» // Вестник Конституционного Суда РФ. – 2014. – № 5.

222. Постановление Конституционного Суда РФ от 16.12.2014 № 33-П «По делу о проверке конституционности ряда положений п. 17, 18 статьи 71 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и частей 3, 4 статьи 89 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина Н. В. Гончарова» // Вестник Конституционного Суда РФ. – 2014. – № 2.

223. Постановление Конституционного Суда РФ от 14.07.2015 № 21-П «По делу о проверке конституционности положений статьи 1 Федерального

закона «О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней», п. 1, 2 статьи 32 Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации», частей 1, 4 статьи 11, п. 4 части 4 статьи 392 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, частей 1, 4 статьи 13, п. 4 части 3 статьи 311 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, частей 1, 4 статьи 15, п. 4 части 1 статьи 350 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации и п. 2 части 4 статьи 413 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» // Вестник Конституционного Суда РФ. – 2015. – № 6.

224. Определение Конституционного Суда РФ от 01.12.2005 № 462-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Сахалинской областной Думы о проверке конституционности частей 1, 2 статьи 16 Закона Российской Федерации «О реабилитации жертв политических репрессий» // Вестник Конституционного Суда РФ. – 2006. – № 3.

225. Определение Конституционного Суда РФ от 17.07.2014 № 1567-О «По запросу группы депутатов Государственной Думы о проверке конституционности ряда положений Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2014. – № 30 (часть 2). – Ст. 4397.

226. Определение Конституционного Суда РФ от 18.09.2014 г. № 1872-О «По запросу Мурманской областной Думы о проверке конституционности ч. 1, 2 статьи 114 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда РФ. – 2015. – № 1.

227. Постановление Президиума Верховного Суда РФ от 25.12.2002 № 143пв-02.

228. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 10.10.2003 № 5 «О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации» // Бюллетень Министерства труда и социального развития Российской Федерации. – 2003. – № 12.

Специальная литература

229. **Абрамова, А. И.** Взаимодействие палат Российского парламента в современном законодательном процессе / А. И. Абрамова // Журнал российского права. – 2008. – № 7. – С. 31–39.
230. **Авакьян, С. А.** Конституционная теория и практика публичной власти: закономерности и отклонения / С. А. Авакьян // Конституционное и муниципальное право. – 2015. – № 10. – С. 23–28.
231. **Авакьян, С. А.** Конституционное право России. Учебный курс : в 2 т. / С. А. Авакьян. – 5-е изд., перераб. и доп. – Москва : Норма, 2014. – Т. 1 – 864 с. ; Т. 2 – 912 с.
232. **Авакьян, С. А.** Конституционное право России. Учебный курс : учеб. пособие : в 2 т. Т. 1. / С. А. Авакьян. – 5-е изд., перераб. и доп. – Москва : Норма : ИНФРА-М, 2014. – 864 с.
233. **Авакьян, С. А.** Конституционный строй России как воплощение современной концепции конституционализма / С. А. Авакьян // Юридический вестник ДГУ. – 2013. – № 4. – С. 8–10.
234. **Автономов, А. С.** Конституция как ценность / А. С. Автономов // Сравнительное конституционное обозрение. – 2008. – № 3. – С. 17–19.
235. **Акчурин, А. Т.** Конституционные гарантии и проблемы реализации пассивного избирательного права в Российской Федерации / А. Т. Акчурин // Вестник Бурятского университета. – 2012. – № 2. – С. 190–193.
236. **Алебастрова, И. А.** Конституционный принцип неотчуждаемости прав человека и их ограничения: проблемы совместимости / И. А. Алебастрова // Государство и право. – 2015. – № 3. – С. 93–97.
237. **Александрова, Е. В.** Система оснований изменения состава субъектов в федеративном государстве / Е. В. Александрова // Ученые труды Российской академии адвокатуры и нотариата. – 2011. – № 2. – С. 35–38.
238. **Андриченко, Л. В.** Конституционные основы российского федерализма / Л. В. Андриченко, Е. А. Юртаева // Журнал российского права. – 2013. – № 6. – С. 5–16.
239. **Аничкин, Е. С.** Конституционные ценности как основополагающие ориентиры государственно-правового развития России / Е. С. Аничкин, О. Л. Казанцева // Научные труды Российской академии юридических наук. – 2013. – Т. 1. – № 13. – С. 548–552.
240. **Аничкин, Е. С.** Местное самоуправление как конституционная ценность в решениях Конституционного Суда РФ / Е. С. Аничкин, О. Л. Казанцева // Алтайский юридический вестник. – 2013. – №. 4. – С. 19–24.

241. **Артанова, Е. Н.** Правовое регулирование создания согласительных комиссий в Федеральном Собрании Российской Федерации / Е. Н. Артанова // Бизнес в законе. Экономико-юридический журнал. – 2013. – № 4. – С. 5760.
242. **Арутюнян, Г. Г.** Современные вызовы обеспечения верховенства Конституции: ценностно-системный подход / Г. Г. Арутюнян // Международный вестник «Конституционное правосудие». – 2014. – № 4. – С. 5–18.
243. **Бабичев, И. В.** К вопросу о территориальном устройстве местного самоуправления / И. В. Бабичев // Конституционное и муниципальное право. – 2014. – № 3. – С. 66–72.
244. **Баранов, П. П.** Публичная власть и ее конституционная легитимность в современной России: доктрина и практика / П. П. Баранов // Администратор суда. – 2017. – № 4. – С. 3–8.
245. **Бахрах, Д. Н.** Исполнительный орган государственной власти (понятие, правовой статус) / Д. Н. Бахрах // История становления и современное состояние исполнительной власти в России. – Москва, 2003.
246. **Безруков, А. В.** Роль высшего должностного лица субъекта Российской Федерации в системе реализации мер обеспечения правопорядка / А. В. Безруков // Государственная власть и местное самоуправление. – 2016. – № 12. – С. 14–17.
247. **Бондарь, Н. С.** Социоисторический динамизм Конституции – без переписывания конституционного текста / Н. С. Бондарь // Журнал конституционного правосудия. – 2014. – № 2. – С. 22–34.
248. **Бондарь, Н. С.** Конституционная модернизация российской государственности: в свете практики конституционного правосудия / Н. С. Бондарь. – Серия «Библиотечка судебного конституционализма». – Вып. 5. – Москва : Юнити-дана, 2014. – 198 с.
249. **Бондарь, Н. С.** Местное самоуправление : учебник для академического бакалавриата / под ред. Н. С. Бондаря. – Москва : Издательство Юрайт, 2017. – 386 с.
250. **Бондарь, Н. С.** Ценность Конституции России как юридического акта и социокультурного явления (к 20-летию юбилею) / Н. С. Бондарь // Журнал конституционного правосудия. – 2013. – № 6. – С. 13–24.
251. **Брежнев, О. В.** Нетипичные полномочия конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации / О. В. Брежнев // Государственная власть и местное самоуправление. – 2015. – № 10
252. **Булуктаева, К. Ю.** Предметы: ведения и полномочия субъектов

Российской Федерации: вопросы закрепления и реализации / К. Ю. Булуктаева // Конституционное и муниципальное право. – 2014. – № 7.

253. **Гошуляк, В. В.** Теоретико-правовые проблемы конституционно-правовой ответственности / В. В. Гошуляк // Конституционное и муниципальное право. – 2009. – № 24. Юридическая ответственность органов и должностных лиц публичной власти. Монография. – Москва : «Проспект», 2018.

254. **Гранкин, И. В.** Контрольная деятельность палат парламента России: состояние и пути совершенствования / И. В. Гранкин // Конституционное и муниципальное право. – 2006. – № 6. – С. 24–29.

255. **Диденко, А. Н.** Актуальные вопросы законодательного совершенствования территориальной организации местного самоуправления / А. Н. Диденко // Конституционное и муниципальное право. – 2017. – № 7. – С. 57–60.

256. **Заметина, Т. В.** Принцип равноправия субъектов федерации и вопросы обеспечения единого правового статуса граждан в Российской Федерации / Т. В. Заметина // Глобальный научный потенциал. – 2014. – № 4 (37). – С. 82–87.

257. **Зражевская, Т. Д.** Роль Уполномоченного по правам человека в организации общественного контроля как средства укрепления взаимодействия власти и гражданского общества в России / Т. Д. Зражевская // Право и власть: основные модели взаимодействия в многополярном мире. – Воронеж : Изд-во : Автономная некоммерческая организация по оказанию издательских и полиграфических услуг «НАУКА-ЮНИПРЕСС», 2017. – С. 147–152.

258. **Зюзин, С. Ю.** Комментарий к федеральному закону от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (постатейный) / С. Ю. Зюзин, А. Б. Юдина, Ю. А. Карташова, А. А. Гребенникова ; под ред. Н. И. Воробьева // СПС КонсультантПлюс, 2014.

259. **Кененова, И. П.** Практика и проблемы организации разделения властей в Российской Федерации (федеральный уровень) / Современные проблемы организации публичной власти : монография ; отв. ред. С. А. Авакьян. – М.: Юстицинформ, 2014. – 596 с.

260. **Комкова, Г. Н.** Конституционное право : учебник для СПО / Г. Н. Комкова, Е. В. Колесников, М. А. Липчанская. – 4-е изд., перераб. и доп. – Москва : Изд-тво Юрайт, 2017. – 473 с.

261. **Копейкин, И. В.** Досрочное прекращение полномочий (ропуск) законодательного (представительного) органа субъекта Российской Федерации / И. В. Копейкин // Конституционное и муниципальное право. – 2016. – № 8. – С. 73–79.
262. **Кравец, И. А.** Конституционное право как метаотрасль: роль конституции и основ конституционного строя в межотраслевой гармонизации / И. А. Кравец // Конституционное и муниципальное право. – 2017. – № 11. – С. 38.
263. **Кравцова, Е. А.** К вопросу об участии Президента Российской Федерации в процедуре досрочного прекращения полномочий высших должностных лиц субъектов Российской Федерации / Е. А. Кравцова // Конституционное и муниципальное право. – 2017. – № 6. – С. 45–49.
264. **Краснов, М. А.** «Конституционные страхи» / М. А. Краснов // Конституционное и муниципальное право. – 2014. – № 6. – С. 3–11.
265. **Лебедев, В. А.** Система органов законодательной и исполнительной власти в субъектах Российской Федерации: становление и развитие / В. А. Лебедев // Lex Russica. – 2016. – № 3. – С. 82–90.
266. **Лебедев, В. А.** Конституционные права и свободы человека и гражданина в современной России: концепция, ограничения, механизм охраны и защиты : монография / В. А. Лебедев. – Москва : Проспект, 2016. – 206 с.
267. **Лебедев, В. А.** Понятие и структура системы законодательства Российской Федерации в отечественной конституционно-правовой доктрине / В. А. Лебедев // Проблемы права. – 2015. – № 6. – С. 13–18.
268. **Левакин, И. В.** Социально-экономическая эффективность конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации / И. В. Левакин, Э. В. Сухов // Регионоведение. – 2015. – № 4.
269. **Минасян, А. А.** «Согласительное» взаимодействие палат Федерального Собрания Российской Федерации / А. А. Минасян // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. – 2017. – № 2 (81). – С. 88–91.
270. **Муллагалеева, Р. Р.** Влияние федерализма на развитие института взаимодействия представительных органов власти в России / Р. Р. Муллагалеева // Российский юридический журнал. – 2014. – № 4. – С. 23–24.
271. **Нарутто, С. В.** Единство и многообразие российского федерализма / С. В. Нарутто // Актуальные проблемы российского права. – 2017. – № 9. – С. 60.

272. **Нарутто, С. В.** Отрешение высшего должностного лица субъекта Российской Федерации от должности Президентом РФ / С. В. Нарутто // Lex russica. – 2013. – № 7.
273. **Несмеянова, С. Э.** К вопросу об иерархии конституционных ценностей / С. Э. Несмеянова // Legal Co№cept. – 2017. – № 4. – С. 71–74.
274. **Нудненко, Л. А.** Пассивное избирательное право в России: проблемы правовой регламентации / Л. А. Нудненко. – Москва : Норма, 2016. – 378 с.
275. **Овсеян, Ж. И.** Законодательные полномочия и интересы субъектов Российской Федерации: к вопросу об обеспечении реализации конституционного принципа разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и субъектами РФ. К 20-летию Конституции РФ 1993 года / Ж. И. Овсеян // Журнал конституционного правосудия. – 2014. – № 1. – С. 23–37.
276. **Овсеян, Ж. И.** О конституциях и конституционном правотворчестве в России (период с начала XXI – по начало XXI столетий) : монография / Ж. И. Овсеян ; Южный федеральный университет. – Ростов-на-Дону, 2013. – 668 с.
277. **Овсеян, Ж. И.** О поправках в Конституцию Российской Федерации 1993 года в первые два десятилетия ее действия / Ж. И. Овсеян // Юристы-Правоведь. – 2015. – № 3 (70). – С. 70–75.
278. **Подмарев, А. А.** Роль Конституции РФ 1993 г. в регулировании свободы личности / А. А. Подмарев // Конституция России: глобальное, национальное, региональное : материалы Международной науч.-практ. конф. – Волгоград : Изд-во : РАНХиГС (Волгоградский филиал), 2013. – С. 59–61.
279. **Прохоров, В. Н.** Отрешение высшего должностного лица субъекта РФ в связи с утратой доверия Президента как мера федерального вмешательства : в 2 ч. Ч. 1 / В. Н. Прохоров // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. – Тамбов : Грамота, 2014. – № 3 (41).
280. **Саликов, М. С.** Конституционный судебный процесс: учебник / Отв. ред. М. С. Саликов. – Москва : Норма, 2014. – 283 с.
281. **Соловьева, Д. В.** Правовое государство в истории политико-правовой мысли России / Д. В. Соловьева, Г. С. Працко // Тенденции и перспективы решения проблем государства и права : материалы Международной науч.-практ. конф. – Уфа : АЭТЕРНА, 2017. – С. 127–132.

282. **Стрекалова, А.А.** Классификация современных федеративных государств по формам правления, государственному устройству и политическому режиму / А. А. Стрекалова // Актуальные вопросы современной науки. Сборник научных трудов [Электронный ресурс]. – Москва : Изд-во «Олимп», 2016. – С. 450.

283. **Черкасов, А. И.** Полномочия главы государства в странах современного мира / А. И. Черкасов // Труды института государства и права Российской Академии наук. – 2008. – № 6. – С. 43–47.

284. **Чуксина, В. В.** Проблемы анализа динамики обращений к Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации / В. В. Чуксина // Мы продолжаем традиции российской статистики. Материалы I Открытого российского статистического конгресса. – 2015. – 826 С.

285. **Шахрай, С. М.** Конституционное право Российской Федерации : учебник для академического бакалавриата и магистратуры. – 4-е изд., изм. и доп. – Москва : Статут, 2017. – 625 с.

