



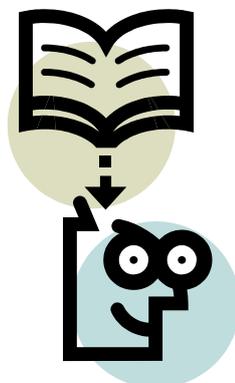
**Образовательная автономная некоммерческая  
организация высшего образования  
«Международный славянский институт»  
Вышневолоцкий филиал**

**П.И. Смотрин**  
**Учебно-методическое пособие**  
**Конституционное право России**  
по направлению подготовки Юриспруденция  
для заочной формы обучения



**Вышний Волочек  
2015**

Учебно – методическое пособие по дисциплине «Конституционное право России» разработано в соответствии с требованиями Федерального государственного образовательного стандарта высшего образования для обучающихся по направлению Юриспруденция



**Смотрин П.И.**  
**Конституционное право России. Учебно-методическое пособие 979 с.**

Учебно-методическое пособие «Конституционное право России» разработано для изучения студентами юридического факультета учебной дисциплины «Конституционное право зарубежных стран», обучающихся по направлению подготовки.

Пособие содержит краткий курс лекций, словарь терминов, примеры, практические задания для самостоятельной работы студентов, тестовые вопросы по предложенному материалу, вопросы для самостоятельной работы студентов, что позволяет использовать полученные знания на практике. Подготовленный материал можно изучать самостоятельно, выполняя предлагаемые задания и проводя самоконтроль усвоения материала.

©Смотрин П.И., 2015  
© Вышневолоцкий филиал образовательной автономной  
некоммерческой организации высшего образования  
«Международный славянский институт»

# СОДЕРЖАНИЕ

## **Аннотация**

1. Цели и задачи дисциплины (модуля)
2. Место дисциплины в учебном плане
3. Логическая связь дисциплины
4. Результаты обучения (знания, умения, опыт, компетенции)

## **Содержание дисциплины (модуля)**

1. Структура и содержание теоретической части курса
2. Структура и содержание практической части курса

## **Методические указания к преподаванию учебной дисциплины**

### **Методические указания студентам по изучению дисциплины**

1. Методические указания по подготовке студентов к лекциям
2. Методические указания по подготовке к семинарам
3. Методические указания по организации самостоятельной работы студентов
4. Методические указания по написанию контрольной работы
5. Методические указания по выбору темы контрольной работы
6. Методические указания по подготовке к экзамену (зачету)

### **Методические указания по системе оценки знаний**

### **Критерии оценки ответа студента на экзамене при 100-балльной системе**

#### **Блок контроля усвоения дисциплины**

1. Тематика контрольных работ и рефератов
2. Практикум по дисциплине (темы и краткое содержание семинаров)
3. Материалы для текущего и промежуточного контроля
  - а). Вопросы для подготовке к зачету
  - б). Перечень вопросов для подготовки к экзамену
4. Материалы для итогового контроля (самоконтроля) усвоения учебного материала по дисциплине

#### **Информационные ресурсы дисциплины**

#### **Краткий терминологический словарь (Глоссарий)**

#### **Конспект лекций по дисциплине Конституционное право России**

#### **Приложение**

# АННОТАЦИЯ ДИСЦИПЛИНЫ

## 1. Цели и задачи дисциплины (модуля):

Целью освоения дисциплины "Конституционное право России" является приобретение обучающимися профессиональных компетенций в сфере государственного и муниципального управления, необходимых для успешной профессиональной деятельности в современных условиях.

Изучение курса учебной дисциплины "Конституционное право России" имеет своей задачей выработать у студентов ряд профессиональных и личностных качеств, а именно:

- умение правильно понимать государственно-правовые явления;
- выработать ценностные жизненные ориентации, основанные на приоритете прав и свобод личности;
- привить практические навыки работы с конституционным законодательством Российской Федерации;
- обучить студентов правильной ориентации в конституционном праве Российской Федерации, его применению в повседневной жизни и в практической работе;
- развить способность к юридически грамотным действиям в последующей повседневной жизни и профессиональной деятельности.

Задачами изучения дисциплины также являются познание и формирование навыков толкования правовых категорий и институтов конституционного права, в том числе конституционные основы Российской Федерации и правового статуса человека и гражданина, конституционные основы организации и деятельности органов государственной власти, конституционные положения организации местного самоуправления, субъекты и объекты конституционно-правовых отношений и особенности их ответственности по конституционному праву.

В процессе изучения учебной дисциплины студент должен получить знания, умения и навыки, которые позволят в практической деятельности

решать следующие профессиональные задачи в соответствии с видами профессиональной деятельности:

- организация исполнения полномочий органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в соответствии с действующим законодательством;

- участие в разработке и реализации правовых актов и на их основе управленческих решений;

- участие в разработке социально ориентированных мер регулирующего воздействия на общественные отношения и процессы социально-экономического развития;

- участие в контроле качества управленческих решений и осуществления административных процессов;

- участие в разрешении конфликтов в соответствующих органах и организациях на основе конституционных положений и действующего законодательства государства.

## **2. Место дисциплины в учебном плане:**

Сферами профессионального использования знаний, получаемых в результате изучения дисциплины, являются все регулируемые правом общественные отношения, в которых участвуют физические и юридические лица, государство и муниципальные образования. Это отношения экономического оборота, реализации властных полномочий в сфере государственного управления и по реализации прав и свобод граждан. Объектами профессиональной деятельности специалиста являются различные организации и подразделения в системе государственного и муниципального управления, процессы экономической, политической, организационной и социальной жизни общества, проблемы функционирования и развития государства и его региональных и муниципальных образований, проблемы взаимодействия человека и общества.

### **3. Логическая связь дисциплины:**

Для изучения данной дисциплины студент должен знать усвоить курсы таких дисциплин как теория государства и права, история государства и права, положения концепции современного естествознания.

Изучение дисциплины "Конституционное право России" дает основу для изучения последующих курсов отраслей публичного и частного права: административное, гражданское, трудовое, муниципальное, уголовное, таможенное, земельное право, а также таких учебных дисциплин как прокурорский надзор, избирательное право, основы законотворчества, конституционное судопроизводство, история и теория прав человека.

### **4. Результаты обучения (знания, умения, опыт, компетенции)**

В результате изучения дисциплины обучающийся должен:

#### ***знать:***

- основные этапы развития конституционализма в России;
- понятие, типы и источники конституционного права;
- основные положения Конституции Российской Федерации;
- базовые понятия и категории конституционного права;
- основы конституционного строя государства;
- систему конституционных органов власти;
- конституционные институты, принципы, нормы, действие которых призвано обеспечить функционирование общества, взаимоотношения между людьми, обществом и государством;

#### ***уметь:***

- применять теоретические и конституционные положения о государстве и праве при изучении специальных дисциплин;
- применять понятийно-категориальный аппарат и нормы конституционного права в профессиональной деятельности, корректно использовать в своей деятельности профессиональную лексику;
- ориентироваться в системе законодательства и нормативных правовых актов, регламентирующих сферу профессиональной деятельности;

- работать с нормативно-справочными материалами, правовыми актами и правильно использовать их в своей практической работе и повседневной жизни.

**владеть:**

- навыками целостного подхода к анализу проблем общества;
- навыками работы с нормативными актами;
- базовыми понятиями конституционного права;
- юридической терминологией.

Уровень цели	Код результата обучения	Результат обучения	Код соответствующей компетенции из ФГОС ВПО
<b>Знать</b>			
	З.1	<ul style="list-style-type: none"> <li>- основные этапы развития конституционализма в России;</li> <li>- понятие, типы и источники конституционного права;</li> <li>- основные положения Конституции Российской Федерации;</li> <li>- базовые понятия и категории конституционного права;</li> <li>- основы конституционного строя государства;</li> <li>- систему конституционных органов власти;</li> <li>- конституционные институты, принципы, нормы, действие которых призвано обеспечить функционирование общества, взаимоотношения между людьми, обществом и государством;</li> </ul>	ОК-2, ОК-3, ОК-6, ПК-1, ПК-2, ПК-8, ПК-9
<b>Уметь</b>			
	У.1	<ul style="list-style-type: none"> <li>- применять теоретические и конституционные положения о государстве и праве при изучении специальных дисциплин;</li> <li>- применять понятийно-категориальный аппарат и нормы конституционного права в профессиональной деятельности, корректно использовать в своей деятельности профессиональную лексику;</li> <li>- ориентироваться в системе законодательства и нормативных правовых актов, регламентирующих сферу профессиональной деятельности;</li> <li>- работать с нормативно-справочными мате-</li> </ul>	ОК-2, ОК-3, ОК-6, ПК-1, ПК-2, ПК-8, ПК-9

		риалами, правовыми актами и правильно использовать их в своей практической работе и повседневной жизни.	
<b>Владеть</b>			
	В.1	- навыками целостного подхода к анализу проблем общества; - навыками работы с нормативными актами; - базовыми понятиями конституционного права; - юридической терминологией.	ОК-2, ОК-3, ОК-6, ПК-1, ПК-2, ПК-8, ПК-9

Процесс изучения дисциплины направлен на **ФОРМИРОВАНИЕ СЛЕДУЮЩИХ КОМПЕТЕНЦИЙ**: ОК-2, ОК-3, ОК-6, ПК-1, ПК-2, ПК-8, ПК-9

<b>Код компетенций</b>	<b>Формулировка</b>
<b><i>Общекультурные компетенции вузовские</i></b>	
ОК-2	- знанием требований профессиональной этики и готовностью поступать в соответствии с этими требованиями; обладанием нетерпимостью к отступлениям от правил этического поведения, в том числе в отношении других лиц; обладанием гражданской ответственностью и требовательностью к соблюдению правил этического поведения
ОК-3	владеет культурой мышления, способен к обобщению, анализу, восприятию информации, постановке цели и выбору путей ее достижения
ОК-6	имеет нетерпимое отношение к коррупционному поведению, уважительно относится к праву и закону
<b><i>Профессиональные компетенции</i></b>	
ПК-1	в нормотворческой деятельности: способен участвовать в разработке нормативно-правовых актов в соответствии с профилем своей профессиональной деятельности
ПК-2	в правоприменительной деятельности: способен осуществлять профессиональную деятельность на основе развитого правосознания, правового мышления и правовой культуры
ПК-8	в правоохранительной деятельности: готов к выполнению должностных обязанностей по обеспечению законности и правопорядка, безопасности личности, общества, государства
ОК-9	способен анализировать социально значимые проблемы и процессы

# УЧЕБНО-МЕТОДИЧЕСКОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ

## СОДЕРЖАНИЕ ДИСЦИПЛИНЫ (МОДУЛЯ)

### 1. Структура и содержание теоретической части курса

#### РАЗДЕЛ I. Историко-теоретические основы учебной дисциплины.

##### **Тема 1. Конституционное право - ведущая отрасль отечественного права.**

Понятие конституционного права как отрасли права. Предмет и метод конституционного права. Понятие, особенности и классификация норм конституционного права. Основные правовые институты конституционного права. Понятие и виды отношений, регулируемых нормами конституционного права. Субъекты конституционно-правовых отношений.

Источники конституционного права: понятие и виды. Система конституционного права. Проблемы развития конституционного права в РФ на современном этапе.

Понятие, задачи и предмет науки и конституционного права. Источники науки конституционного права. Основные этапы развития науки конституционного права.

##### **Тема 2. История российского конституционализма. Конституция Российской Федерации 1993 года.**

Понятие, сущность и классификация конституции. Структура и основное содержание конституций. Конституционный характер основных государственных законов Российской империи 1906 г. Сущность и содержание Конституции РФ 1918 г. особенности Конституции РСФСР 1925 г. Содержание Конституции РСФСР 1937 и 1978 гг.

Структура, содержание и принципы Конституции РФ 1993 г. основные черты и особенности Конституции РФ 1993 г. Порядок пересмотра Конституции РФ и принятие конституционных поправок. Толкование Конституции.

## **Раздел II. Конституционный строй Российской Федерации.**

### **Тема 3. Основы конституционного строя.**

Понятие и структура основ конституционного строя. Соотношение понятий «основы конституционного строя», «основы общественного строя» и «основы государственного строя». Содержание основ конституционного строя РФ. Политические основы конституционного строя РФ.

Конституционное закрепление демократического характера Российского государства. Сущность России как федеративного государств. Особенности конституционного регулирования федеративных отношений в РФ. Закрепление в Конституции России республиканской формы правления. Содержание конституционных норм об экономической системе и социальных основах конституционного строя РФ. Духовные основы конституционного строя РФ.

### **Тема 4. Конституционные основы гражданского общества.**

Понятие гражданского общества. Гражданское общество и государство. Экономические и политические основы гражданского общества.

Конституционно-правовые основы регулирования отношений труда и собственности.

Понятие и сущность народовластия. Государство - основная форма реализации полновластия народа РФ. Правовые признаки, определяющие ведущую роль Российского государства в осуществлении народовластия.

Конституционное регулирование деятельности политических партий и других общественных объединений. Понятие, основные задачи и организационно-правовые признаки политических партий, общественных организаций, массовых движений и других видов общественных объединений. Основные методы участия общественных объединений в управлении государственными делами.

Институты непосредственной демократии, их виды и роль в реализации власти народа. Понятие, сущность и порядок проведения референдумов в РФ. Представительная демократия и её формы.

### **Раздел III. Правовой статус человека и гражданина в Российской Федерации.**

#### **Тема 5. Конституционные основы правового статуса личности.**

Понятие, принципы и содержание основ правового положения человека и гражданина в РФ. Сущность юридической обязанности гражданина. Понятие и принципы правового статуса гражданина РФ.

Правовой статус иностранцев и лиц без гражданства в РФ. Содержание прав, свобод и обязанностей иностранцев и лиц без гражданства в РФ, особенности их реализации.

#### **Тема 6. Основные права, свободы и обязанности граждан РФ.**

Понятие, юридические свойства, классификация основных прав, свобод и обязанностей граждан РФ. Сущность и юридическое значение личных прав и свобод. Содержание и основные способы реализации политических (гражданских) прав и свобод граждан РФ. Сущность основных социально-экономических и культурных прав граждан РФ. Организационно-правовые способы осуществления указанных прав граждан РФ.

Конституционные гарантии реализации основных прав и свобод граждан РФ. Роль судебных органов в защите прав и свобод граждан РФ. Обязанности государства по охране законных прав и интересов граждан РФ. Содержание конституционных обязанностей граждан РФ.

#### **Тема 7. Гражданство в Российской Федерации.**

Гражданство РФ: понятие и юридическое содержание. Принципы российского гражданства. Правовые характеристики и порядок приобретения гражданства РФ. Основание и порядок прекращения гражданства РФ. Обстоятельства, служащие основаниями для ограничения права граждан на выход их государства РФ или отказа им в выходе из гражданства России. Правовое регулирование вопросов гражданства детей и родителей, усыновителей и опекунов.

## **Раздел IV. Федеративное устройство России.**

### **Тема 8. Конституционные основы федеративного устройства РФ.**

Понятие и основные формы государственного устройства. Особенности федеративного устройства России. Принципы государственного устройства РФ.

Россия - суверенное федеративное государство. Государственно-правовые признаки РФ. Понятие предметов совместного ведения РФ и ее субъектов. Исключительные предметы ведения РФ. Права субъектов РФ самостоятельно решать вопросы в пределах своей компетенции. Совершенствование государственно-территориального устройства РФ

### **Тема 9. Конституционный статус субъектов РФ.**

Понятие субъектов федерации. Типы и виды субъектов Российской Федерации. Государственно-правовые признаки республик в составе РФ. Государственно-правовые признаки краев и областей. Формы национальной государственности малых и аборигенных народов России. Города Москва и Санкт-Петербург как особые субъекты РФ.

## **Раздел V. Понятие и основы формирования органов государственной власти в РФ.**

### **Тема 10. Механизм государственной власти в РФ**

Конституционный механизм организации и функционирования органов государственной власти

Понятие государственного органа, его основные признаки. Виды органов государственной власти; их система. Принципы организации и деятельности органов Российского государства: формирование государственных органов народом или по его поручению соответствующими органами государственной власти; самостоятельность органов законодательной, исполнительной и судебной власти; территориальная организация властных структур; разграничения предметов ведения и полномочий в интересах человека и гражданина.

## **Тема 11. Избирательное право и избирательная система в РФ.**

Понятие, сущность, содержание и источники избирательного права РФ. Основные принципы и формы реализации основных принципов избирательного права.

Порядок избрания Президента РФ: требования к кандидатам, выдвижение и регистрации, определение результата выборов. Организация и проведение выборов в Государственную Думу федерального Собрания РФ. Сущность и содержание основных стадий проведения выборов в Государственную Думу. Порядок формирования избирательных участков. Виды и основные полномочия избирательных комиссий. Списки избирателей. Порядок внесения изменений и дополнений в списки избирателей. Выдвижение и регистрация кандидатов в депутаты Государственной Думы. финансирование выборов.

Правовой статус кандидата в депутаты. Порядок проведения предвыборной агитации. Осуществление голосования и определение результатов выборов. Порядок проведения выборов в местные органы государственной власти и органы местного самоуправления.

## **Раздел VI. Глава государства и исполнительная власть в РФ.**

### **Тема 12. Институт Президента в РФ.**

Место и роль президента РФ в системе власти. Сущность правового статуса Президента Российской Федерации. Основные способы влияния Президента РФ на организацию деятельности исполнительной власти в государстве. Полномочия Президента РФ по оформлению органов государственной власти в РФ. Содержание функций Президента в законодательной деятельности. Сущность полномочий Президента в сфере внешнеполитических задач государства.

Правовые акты, издаваемые Президентом РФ, их юридическая сила. Задачи, структура и организация деятельности Администрации Президента РФ. Основания и порядок досрочного прекращения исполнения полномочий

Президента РФ. Содержание процедуры отрешения Президента от должности.

### **Тема 13. Правительство РФ.**

Правительство РФ - орган исполнительной власти России. Состав и порядок формирования Правительства РФ. Случаи отставки и сложения полномочий Правительства РФ. Основные направления деятельности и полномочия Правительства РФ. Правовые акты, издаваемые Правительством РФ. Порядок проведения заседаний Правительства РФ и принятия им решений. Структура и правовой статус федеральных органов исполнительной власти. Основные полномочия. Юридическая сила актов, издаваемых министерствами и ведомствами РФ.

## **Раздел VII. Законодательная власть. Парламент Российской Федерации.**

### **Тема 14. Федеральное Собрание - Парламент Российской Федерации.**

Правовой статус федерального Собрания РФ. Структура. Юридическая природа и особенности функционирования палат Федерального Собрания РФ. Организация работы палат. Полномочия и содержание прав и обязанностей палат. Законодательная деятельность федерального Собрания РФ. Порядок формирования Совета Федерации и порядок выборов Государственной Думы. Предметы ведения Совета Федерации и Государственной Думы. Право законодательной инициативы и законодательный процесс. Порядок и основания роспуска Государственной Думы.

### **Тема 15. Конституционный статус депутатов законодательных (представительных) органов.**

Понятие и сущность правового статуса депутата Государственной Думы и члена Совета Федерации. Характеристика основных черт правового положения депутата. Основные права и обязанности депутата, формы депутатской деятельности. Гарантии депутатской деятельности: понятие и содержание. Основные способы реализации гарантий депутатской деятельности.

## **Раздел VIII. Организация судебной власти и местного самоуправления в РФ.**

### **Тема 16. Судебная власть и прокурорский надзор.**

Сущность и система судебной власти в РФ. Структура органов правосудия. Основные принципы деятельности судов в РФ. Статус судей.

Конституционный суд РФ: назначение, порядок образования и деятельности. Особенности правового статуса судьи КС РФ. Порядок принятия решений в КС РФ. Их виды и юридическая сила. Верховный суд, Суды общей юрисдикции. Арбитражные суды. Статус Прокуратуры РФ и ее основные функции.

### **Тема 17. Конституционные основы местного самоуправления в РФ**

Понятие, структура и основные принципы организации и деятельности местного самоуправления в РФ. Учет исторических, этнических и иных традиций в реализации местного самоуправления в РФ. Полномочия органов местного самоуправления и порядок принятия ими решений. Содержание основных государственно-правовых гарантий осуществления местного самоуправления в РФ.

## **2. Структура и содержание практической части курса**

### **Тема 1. Историко-теоретические основы Конституционного права. Конституционные основы общественного строя в РФ**

*Вопросы для обсуждения:*

1. Конституционное право - ведущая отрасль отечественного права.
2. История российского конституционализма. Конституция Российской Федерации 1993 года
3. Основы конституционного строя.
4. Конституционные основы гражданского общества.

### **Тема 2. Конституционные основы правового статуса личности. Федеративное устройство РФ**

*Вопросы для обсуждения:*

1. Конституционные основы правового статуса личности.

2. Основные права, свободы и обязанности граждан РФ.
3. Гражданство в Российской Федерации.
4. Конституционные основы федеративного устройства РФ.
5. Конституционный статус субъектов РФ.

### **Тема 3. Понятие и основы формирования органов законодательной и исполнительной власти в РФ.**

*Вопросы для обсуждения:*

1. Механизм государственной власти в РФ.
2. Избирательное право и избирательная система в РФ.
3. Институт Президента в РФ.
4. Правительство РФ.
5. Федеральное Собрание - Парламент Российской Федерации.
6. Конституционный статус депутатов законодательных (представительных) органов.

### **Тема 4. Судебная власть и основы местного самоуправления в РФ.**

*Вопросы для обсуждения:*

1. Судебная власть и судебная система РФ.
2. Прокурорский надзор в РФ
3. Конституционный Суд РФ.

**Лабораторные занятия не предусмотрены.**

## **МЕТОДИЧЕСКИЕ УКАЗАНИЯ К ПРЕПОДАВАНИЮ УЧЕБНОЙ ДИСЦИПЛИНЫ**

Одна из основных функций системы ВПО в идеале состоит в помощи студенту в формировании и развитии у него высоконравственного интеллекта, способного к эффективной индивидуальной и коллективной профессиональной и общественной деятельности в структурах предприятий всех организационно-правовых форм, профессиональных и других сообществ.

Главной целью данных методических рекомендаций является организация помощи преподавателю:

- 1 в проектировании и реализации учебного процесса по дисциплине «Конституционное право зарубежных стран»
- 2 в соответствии с современными требованиями;
- 3 в выборе оптимальной стратегии преподавания в зависимости от уровня подготовки студентов и целей обучения;
- 4 в проведении исследований частных и общих проблем преподавания с целью повышения качества преподавания.

Своеобразие современной профессиональной деятельности преподавателя заключается в необходимости ведения, поддержки и сопровождения студентов, что позволит сформировать новое поколение специалистов, обладающих **современными компетенциями**.

Педагогическая деятельность преподавателя предусматривает наличие двух сторон:

1 **объективная** – это набор методов и приемов работы, которые преподаватель традиционно использует;

2 **личностная** – это то, как он в зависимости от своих личностных качеств и способностей, эти методы и приемы использует.

В зависимости от уровня подготовки студентов, вида занятий и конкретики излагаемого материала рекомендуется использовать следующие **методы преподавания**, которые условно можно разбить на четыре основные группы по типу коммуникации между студентами и преподавателем:

3 **методы самообучения**. Рекомендуется использовать как традиционный подход к самообучению путем чтения печатных материалов, так и новые инновационные технологии обучения: аудио- и видео материалы, компьютерные обучающие программы, электронные журналы, интерактивные базы данных, другие учебные материалы, доставляемые по компьютерным сетям.

4 **педагогические методы «один – одному»**. Суть метода заключается в индивидуализации преподавания и обучения, для которого характерны взаимоотношения одного студента с преподавателем или с другим студентом. Методы развиваются в современном образовании не только на основе

непосредственного контакта, но и посредством таких технологий, как телефон, голосовая почта, электронная почта.

**5 преподавание «один – многим».** В традиционной образовательной системе в основе метода лежит представление преподавателем учебного материала перед студентами, не играющими активной роли в коммуникации. Помимо традиционного подхода, целесообразно использовать и инновационные технологии: лекции, записанные на электронные носители, «е – лекции» (электронные лекции), которые представляют собой не традиционный лекционный текст, а подборку статей или выдержек из них, а также учебных материалов, которые готовят студентов к будущим дискуссиям.

**6 образование на базе коммуникации «многие – многим».** Это методы, для которых характерно активное взаимодействие между всеми участниками учебного процесса. Значение этих методов и интенсивность их использования существенно возрастает с развитием обучающих телекоммуникационных технологий. Интерактивные взаимодействия между самими студентами, а не только между преподавателем и студентами, становятся важным источником получения знаний. Развитие этих методов связано с проведением учебных коллективных дискуссий и конференций, деловых игр и т. д. Технологии аудио-, аудиографических и видеоконференций позволяют активно развивать такие методы в инновационном образовании. Особую роль в учебном процессе играют компьютерные конференции, которые позволяют всем участникам дискуссии обмениваться письменными сообщениями, как в синхронном, так и в асинхронном режиме, что имеет большую дидактическую ценность. Компьютерно-опосредованные коммуникации позволяют активнее использовать такие методы обучения, как дебаты, моделирование, ролевые игры, дискуссионные группы, мозговые атаки, методы Дельфи, методы номинальной группы, форумы, проектные группы и другие.

**Индивидуальный стиль** работы преподавателя должен строиться с учетом преимущественной **ориентация на процесс и результаты обучения.**

Главные идеи, заложенные в программу дисциплины – максимальная

приближенность излагаемого материала к уровню развития национальной экономики, развития материально-технической базы, а также исследованию актуальных вопросов земельного права.

Организация учебного процесса в соответствии с технологией **модульного обучения** основана на объективных философских закономерностях – теории самоорганизации, экстраполированной на образовательный процесс. Организация процесса модульного обучения базируется на **системном подходе** к профессиональному обучению. При таком подходе исследуются не только изолированные элементы, но также учитывается возможность воздействия системы на отдельный элемент и наоборот, возможность воздействия отдельного элемента на всю систему и изменения ее в результате такого воздействия. В частности, требуется учитывать не только влияние средств обучения на преподавателя, но и влияние преподавателя на средства обучения, то есть учебные модули должны систематически пересматриваться и совершенствоваться в соответствии с тем, как на них реагируют студенты, использующие их. При системном подходе требуется учитывать не только влияние преподавателя на студентов, но и влияние студентов на преподавателя: преподаватель должен учитывать потребности студентов, их личные планы, а также требования социальной и профессиональной среды, в которую войдут новые специалисты. Такой подход обозначается как подход, **ориентированный на компетентность**. **Компетентность** – это умение решать профессиональные задачи, опирающееся на знания.

**Учебные модули**, которые являются основным средством формирования системы профессиональных умений в технологии модульного обучения, целесообразно создавать или в виде бумажных носителей информации, или на электронных носителях с возможностью их использования в компьютерной сети Internet (**интерактивное обучение**), что сегодня является предпочтительным из-за быстро меняющихся запросов внутренних (студентов) и внешних (работодателей) потребителей.

Технологии **модульного обучения** и **интерактивного обучения** целе-

сообразно использовать совместно, поскольку они удачно дополняют друг друга: в первой возможно хорошо разрабатывать методы анализа профессиональной деятельности, постановки учебных целей и структуризации учебного материала, во второй – инструментальные средства для компьютерного представления дидактических материалов.

В качестве **метода преподавания теоретического (лекционного) курса** целесообразно использовать сочетание **метода самообучения, преподавание «один – многим»** и **метод образования на базе коммуникации «многие – многим»**.

С целью повышения результативности и эффективности усвоения лекционного материала курса целесообразно использовать проблемный принцип (междисциплинарный анализ) подачи материала, когда каждая тема рассматривается с разных сторон (нормативная документация, технология, финансы, управление человеческими ресурсами и т. д., которые могут быть применены к излагаемому материалу)

### **Образовательные технологии**

Чтение лекций, создание, применение в процессе чтения лекции проблемной ситуации, использование средств наглядности (лекции-презентации с использованием компьютерных технологий), разбор конкретных ситуаций, приведение примеров. Встречи со специалистами гражданской обороны, государственных и общественных организаций. Организация самостоятельного изучения теоретических источников по дисциплине. Отправка заданий на электронный адрес обучаемых и проверка присылаемого материала (ответа). Проведение текущего тестирования.

### **МЕТОДИЧЕСКИЕ УКАЗАНИЯ СТУДЕНТАМ ПО ИЗУЧЕНИЮ ДИСЦИПЛИНЫ.**

Федеральным государственным образовательным стандартом высшего профессионального образования предусматривается выделение в учебных планах ВУЗов времени, отводимого на самостоятельную (внеаудиторную) работу студентов. Главное в её правильной организации – планирование, за-

даваемое тематическими планами и последовательностью изучения экономических дисциплин. Известно, что в процессе обучения в ВУЗе удельный вес самостоятельной работы достаточно велик. Поэтому для студента крайне важно овладеть её правильной методикой.

Краткие рекомендации по тем видам самостоятельной работы, которые могут быть использованы при изучении данного курса. К таким видам относятся:

- работа над лекционным материалом;
- работа над учебными пособиями, монографиями, научной периодикой;
- изучение и конспектирование нормативного материала;
- подготовка к семинарам;
- написание контрольной работы;
- подготовка к экзамену (зачету).

Рассмотрим некоторые из них подробнее.

### **1. Методические указания по подготовке студентов к лекциям.**

Самостоятельная работа начинается до прихода студента на лекцию. Целесообразно использование «системы опережающего чтения», т.е. предварительного прочитывания лекционного материала, содержащегося в учебниках и учебных пособиях, закладывающего базу для более глубокого восприятия лекции. Работа над лекционным материалом включает два основных этапа: конспектирование лекций и последующую работу над лекционным материалом. Под конспектированием подразумевают составление конспекта, т.е. краткого письменного изложения содержания чего-либо (устного выступления – речи, лекции, доклада и т.п. или письменного источника – документа, статьи, книги и т.п.). Методика работы при конспектировании устных выступлений значительно отличается от методики работы при конспектировании письменных источников. Конспектируя письменные источники, студент имеет возможность неоднократно прочитать нужный отрывок текста, поразмыслить над ним, выделить основные мысли автора, кратко сформулировать их, а затем записать. При необходимости он может отметить и свое отноше-

ние к этой точке зрения. Слушая же лекцию, студент большую часть комплекса указанных выше работ должен откладывать на другое время, стремясь использовать каждую минуту на запись лекции, а не на ее осмысление – для этого уже не остается времени. Поэтому при конспектировании лекции рекомендуется на каждой странице отделять поля для последующих записей в дополнение к конспекту.

Записав лекцию или составив ее конспект, не следует оставлять работу над лекционным материалом до начала подготовки к зачету. Нужно проделать как можно раньше ту работу, которая сопровождает конспектирование письменных источников и которую не удалось сделать во время записи лекции: прочесть свои записи, расшифровав отдельные сокращения, проанализировать текст, установить логические связи между его элементами, в ряде случаев показать их графически, выделить главные мысли, отметить вопросы, требующие дополнительной обработки, в частности, консультации преподавателя. При работе над текстом лекции студенту необходимо обратить особое внимание на проблемные вопросы, поставленные преподавателем при чтении лекции, а также на его задания и рекомендации. Работая над текстом лекции, необходимо иметь под рукой справочные издания: словарь-справочник, энциклопедический экономический словарь, в которых можно найти объяснение многим встречающимся в тексте терминам, содержание которых студент представляет себе весьма туманно, хотя они ему и знакомы.

Свою специфику имеет работа с учебными пособиями, монографиями, периодикой. Перечень вопросов, подлежащих изучению, приведен в учебно-методическом комплексе по данной дисциплине. Не все эти вопросы будут достаточно полно раскрыты на лекциях. Отдельные вопросы будут освещены недостаточно полно или вообще не будут затронуты. Поэтому, проработав лекцию по конспекту, необходимо сравнить перечень поднятых в ней вопросов с тем перечнем, который приведен в указанном источнике по данной теме, и изучить ряд вопросов по учебным пособиям, дополняя при этом конспект лекций. Как видно из примерного тематического плана курса, на сес-

сии будут прочитаны лекции не по всем вопросам курса. Часть тем будет вынесена на самостоятельное изучение студентами, прежде всего с помощью учебных пособий. Следует хорошо помнить, что работа с учебными пособиями не имеет ничего общего со сквозным пограничным чтением текста. Она должна быть направлена на поиски ответов на конкретно поставленные в программе вопросы или вопросы для подготовки к зачету. Работая с учебными пособиями, не следует забывать о справочных изданиях.

Все, сказанное выше, в равной степени относится и к работе в монографической литературе и научной периодике. При работе над темами, которые вынесены на самостоятельное изучение, студент должен самостоятельно выделить наиболее важные, узловые проблемы, как это в других темах делалось преподавателем. Здесь не следует с целью экономии времени подходить к работе поверхностно, ибо в таком случае повышается опасность "утонуть" в обилии материала, упустить центральные проблемы. Результатом самостоятельной работы должно стать собственное самостоятельное представление студента об изученных вопросах.

Работа с периодикой и монографиями также не должна состоять из сквозного чтения или просмотра текста. Она должна включать вначале ознакомительное чтение, а затем поиск ответов на конкретные вопросы. Основная трудность для студентов заключается здесь в необходимости усвоения, понимания и запоминания значительных объемов материала. Эту трудность, связанную, прежде всего, с дефицитом времени, можно преодолеть путем усвоения интегрального алгоритма чтения.

## **2. Методические указания по подготовке к семинарам.**

Подготовка к семинарскому занятию требует прежде всего чтения рекомендуемых нормативных и монографических работ, их реферирования, подготовки докладов и сообщений. Особенно это актуально при использовании новых форм обучения: семинаров-конференций, коллоквиумов, деловых игр и т.п. В последнее время все большее распространение получают про-

смотрят видеокассеты с записью лекций преподавателя, использование иной аудиовизуальной техники.

В процессе организации самостоятельной работы большое значение имеют консультации с преподавателем, в ходе которых можно решить многие проблемы изучаемого курса, уяснить сложные вопросы. Последние не следует оставлять «на потом», так как на экзамене действует, как правило, «закон подлости»: в билетах попадает именно тот вопрос, который хуже всего знаешь. Беседа студента и преподавателя может дать многое - это простой прием получения знаний. Самостоятельная работа носит сугубо индивидуальный характер, однако вполне возможно и коллективное осмысление проблем экономической науки.

### **3. Методические указания по организации самостоятельной работы студентов**

Важную роль в организации обучения студентов по курсу «Конституционное право России» имеет самостоятельная работа. От того, насколько она правильно организована и результативна, зависит общий успех подготовки студентов.

Самостоятельная работа предусматривает:

- 1) повторение пройденного материала по конспектам лекций и схемам
- 2) ознакомление с рекомендованной по каждой теме учебной литературой
- 3) изучение нормативных актов, на которые опирается теоретический материал
- 4) решение тестовых и практических заданий
- 5) подготовку докладов согласно планам семинаров и рекомендациям преподавателя
- 6) подготовку письменных ответов на вопросы для самостоятельной подготовки

Рассмотрим некоторые из них подробнее. Самостоятельная работа начинается до прихода студента на лекцию. Целесообразно использование «системы опережающего чтения», т.е. предварительного прочитывания лекционного материала, содержащегося в учебниках и учебных пособиях, закла-

дывающего базу для более глубокого восприятия лекции. Работа над лекционным материалом включает два основных этапа: конспектирование лекций и последующую работу над лекционным материалом. Под конспектированием подразумевают составление конспекта, т.е. краткого письменного изложения содержания чего-либо (устного выступления – речи, лекции, доклада и т.п. или письменного источника – документа, статьи, книги и т.п.).

Методика работы при конспектировании устных выступлений значительно отличается от методики работы при конспектировании письменных источников. Конспектируя письменные источники, студент имеет возможность неоднократно прочитать нужный отрывок текста, поразмыслить над ним, выделить основные мысли автора, кратко сформулировать их, а затем записать. При необходимости он может отметить и свое отношение к этой точке зрения. Слушая же лекцию, студент большую часть комплекса указанных выше работ должен откладывать на другое время, стремясь использовать каждую минуту на запись лекции, а не на ее осмысление – для этого уже не остается времени. Поэтому при конспектировании лекции рекомендуется на каждой странице отделять поля для последующих записей в дополнение к конспекту.

Записав лекцию или составив ее конспект, не следует оставлять работу над лекционным материалом до начала подготовки к зачету. Нужно проделать как можно раньше ту работу, которая сопровождает конспектирование письменных источников и которую не удалось сделать во время записи лекции: прочесть свои записи, расшифровав отдельные сокращения, проанализировать текст, установить логические связи между его элементами, в ряде случаев показать их графически, выделить главные мысли, отметить вопросы, требующие дополнительной обработки, в частности, консультации преподавателя. При работе над текстом лекции студенту необходимо обратить особое внимание на проблемные вопросы, поставленные преподавателем при чтении лекции, а также на его задания и рекомендации. Работая над текстом лекции, необходимо иметь под рукой справочные издания: словарь-

справочник, энциклопедический экономический словарь, в которых можно найти объяснение многим встречающимся в тексте терминам, содержание которых студент представляет себе весьма туманно, хотя они ему и знакомы.

Свою специфику имеет работа с учебными пособиями, монографиями, периодикой. Перечень вопросов, подлежащих изучению, приведен в учебно-методическом комплексе по данной дисциплине. Не все эти вопросы будут достаточно полно раскрыты на лекциях. Отдельные вопросы будут освещены недостаточно полно или вообще не будут затронуты. Поэтому, проработав лекцию по конспекту, необходимо сравнить перечень поднятых в ней вопросов с тем перечнем, который приведен в указанном источнике по данной теме, и изучить ряд вопросов по учебным пособиям, дополняя при этом конспект лекций. Как видно из примерного тематического плана курса, на сессии будут прочитаны лекции не по всем вопросам курса. Часть тем будет вынесена на самостоятельное изучение студентами, прежде всего с помощью учебных пособий. Следует хорошо помнить, что работа с учебными пособиями не имеет ничего общего со сквозным пограничным чтением текста. Она должна быть направлена на поиски ответов на конкретно поставленные в программе вопросы или вопросы для подготовки к зачету. Работая с учебными пособиями, не следует забывать о справочных изданиях.

Все, сказанное выше, в равной степени относится и к работе в монографической литературе и научной периодикой. При работе над темами, которые вынесены на самостоятельное изучение, студент должен самостоятельно выделить наиболее важные, узловые проблемы, как это в других темах делалось преподавателем. Здесь не следует с целью экономии времени подходить к работе поверхностно, ибо в таком случае повышается опасность "утонуть" в обилии материала, упустить центральные проблемы. Результатом самостоятельной работы должно стать собственное самостоятельное представление студента об изученных вопросах.

Работа с периодикой и монографиями также не должна состоять из сквозного чтения или просмотра текста. Она должна включать вначале ознакомительное чтение, а затем поиск ответов на конкретные вопросы. Основная трудность для студентов заключается здесь в необходимости усвоения, понимания и запоминания значительных объемов материала. Эту трудность, связанную, прежде всего, с дефицитом времени, можно преодолеть путем усвоения интегрального алгоритма чтения.

Подготовка к семинарскому занятию требует, прежде всего, чтения рекомендуемых нормативных и монографических работ, их реферирования, подготовки докладов и сообщений. Особенно это актуально при использовании новых форм обучения: семинаров-конференций, коллоквиумов, деловых игр и т.п. В последнее время все большее распространение получают просмотры видеокассет с записью лекций преподавателя, использование иной аудиовизуальной техники.

В процессе организации самостоятельной работы большое значение имеют консультации с преподавателем, в ходе которых можно решить многие проблемы изучаемого курса, уяснить сложные вопросы. Беседа студента и преподавателя может дать многое - это простой прием получения знаний. Самостоятельная работа носит сугубо индивидуальный характер, однако вполне возможно и коллективное осмысление проблем науки.

#### **4. Методические указания по написанию контрольной работы**

##### **1). Общие указания**

Учебным планом направления, предусматривается написание контрольной работы по дисциплине «Конституционное право России». Этот вид письменной работы выполняется, по темам, выбранным в соответствии с представленным списком.

Контрольная работа – самостоятельный труд студента, который способствует углубленному изучению пройденного материала.

Цель выполняемой работы: получить глубокие знания выбранной темы;

Основные задачи выполняемой работы:

- 1) закрепление полученных ранее теоретических знаний;
- 2) выработка навыков самостоятельной научно-исследовательской работы;
- 3) выяснение подготовленности студента к будущей практической работе;
- 4) выявление способностей к научно-исследовательской и поисковой деятельности.

Весь процесс написания контрольной работы можно условно разделить на следующие этапы:

- а) выбор темы, консультация и составление предварительного плана работы;
- б) сбор научной информации, относящейся к теме исследования (прежде всего работа с библиографией), изучение литературы;
- в) анализ составных частей проблемы, изложение темы;
- г) обработка материала в целом;
- д) уточнение плана работы;
- е) оформление контрольной работы, представление ее на кафедру для регистрации и рецензирования;
- ж) работа с рецензией и устранение указанных замечаний;
- з) защита контрольной работы.

Подготовку контрольной работы следует начинать с повторения соответствующего раздела учебника, учебных пособий по данной теме и конспектов лекций, прочитанных ранее. Приступать к выполнению работы без изучения основных положений и понятий науки не следует, так как в этом случае студент, как правило, плохо ориентируется в материале, не может отграничить смежные вопросы и сосредоточить внимание на основных, первостепенных проблемах рассматриваемой темы.

После выбора темы необходимо внимательно изучить методические рекомендации по подготовке контрольной работы по соответствующей дис-

циплине, ознакомиться с требованиями, предъявляемыми к данному виду работы, составить план работы, который должен включать основные вопросы, охватывающие в целом всю прорабатываемую тему (см. прил. 2).

## **2). Требования к содержанию контрольной работы**

В содержании контрольной работы необходимо показать знание рекомендованной литературы по данной теме, но при этом следует правильно пользоваться первоисточниками, избегать чрезмерного цитирования. При использовании цитат необходимо указывать точные ссылки на используемый источник: указание автора (авторов), название работы, место и год издания, страницы.

В процессе работы над первоисточниками целесообразно делать записи, выписки абзацев, цитат, относящихся к избранной теме. При изучении специальной юридической литературы (монографий, статей, рецензий и т.д.) важно обратить внимание на различные точки зрения авторов по исследуемому вопросу, на его приводимую аргументацию и выводы, которыми опровергаются иные концепции.

Кроме специальной юридической литературы можно использовать любую дополнительную юридическую литературу, которая необходима для раскрытия темы контрольной работы. Если в период написания контрольной работы были приняты новые нормативно-правовые акты, относящиеся к излагаемой теме, их необходимо изучить и использовать при ее выполнении.

В конце контрольной работы приводится полный библиографический перечень использованных нормативно-правовых актов и специальной юридической литературы. Данный список условно можно подразделить на следующие части:

1. Нормативно-правовые акты (даются по их юридической силе).
2. Учебники, учебные пособия.
3. Монографии, учебные, учебно-практические пособия.
4. Периодическая печать.

Первоисточники 2, 3, 4 даются по алфавиту.

Оформление библиографических ссылок осуществляется в следующем порядке:

1. Фамилия и инициалы автора (коллектив авторов) в именительном падеже. При наличии трех и более авторов допускается указывать фамилии и инициалы первых двух и добавить «и др.». Если книга написана авторским коллективом, то ссылка делается на название книги и ее редактора. Фамилию и инициалы редактора помещают после названия книги.

2. Полное название первоисточника в именительном падеже.

3. Место издания (допускается сокращение названия только таких городов: Москва – М.; Ленинград – Л.; Санкт-Петербург – СПб.

4. Год издания.

5. Страницы используемые в ходе написания контрольной работы, например: Ма-каренко С.Н., Байлов А.В. Правоведение. Курс лекций: Учеб. пособие / под ред. С.Н. Ма-каренко. – М.: «Издательство Прор», 2001. – стр. 46-60.

Ссылки на журнальную или газетную статью должны содержать, кроме указанных выше данных, сведения о названии журнала или газеты. Например: Куликов А. Глобальная угроза XXI века // Юрист. – 2001. - № 12. - С. 8-10; Иванов В. Кто допустил Дудаева к российским арсеналам // Российская газета. - № 52 (1163). – 1995.15 марта.

Ссылки на нормативный акт делаются с указанием Собрания законодательства Российской Федерации, исключение могут составлять ссылки на Российскую газету в том случае, если данный нормативный акт еще не опубликован в собрании законодательства РФ. Например: «Конституция Российской Федерации» (принята всенародным голосованием 12.12.1993(с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ) // «Собрание законодательства РФ», 26.01.2009, № 4, ст. 445.

При использовании цитат, идей, проблем, заимствованных у отдельных авторов, статистических данных необходимо правильно и точно делать внутритекстовые ссылки на первоисточник.

Ссылки на используемые первоисточники можно делать в конце каждой страницы, либо в конце всей работы, нумерация может начинаться на каждой странице, либо быть сплошной.

Правила оформления внутритекстовых ссылок:

а) цитаты:

Так, А.М. Барнашов рассматривает разделение властей как разделение труда и «по-пытки разделения верховной власти между различными социальными силами» [1].

б) цитирование не по первоисточнику осуществляется при его отсутствии в библиотеке. В таких случаях сноски даются на работу того автора, который делает ее в своей работе (например, автор в тексте употребляет цитату Ч.М. Беккариа, взятую из работы Ф.М. Решетникова «Ч.М. Беккариа». - М., 1981.).

...В свое время еще Чезаре Беккариа отмечал: «чем скорее следует наказание за преступление, чем ближе к нему, тем оно справедливее, тем оно полезнее» [2].

1 Барнашов А.М. Теория разделения властей: становление, развитие, применение. - Томск, 1988. - С. 4.

2 Цит. по кн.: Решетников Ф.М. Беккариа Ч.М. - М., 1981. - С. 123.

Во внутритекстовой ссылке должен быть точно указан номер страницы откуда взята цитата, идея, фрагмент текста.. При наличии разных точек зрения, существующих в специальной юридической литературе по вопросам раскрываемой темы, необходимо изучить наиболее распространенные из них, указать их в работе, провести сравнение и попытаться высказать свое мнение либо аргументированно поддержать мнение кого-либо из авторов. Теоретические положения и выводы студент может подтверждать самостоятельно

подобранными примерами из истории развития вопроса, настоящей действительности и юридической практики.

Недопустимо механическое переписывание текста из какого-либо источника, использование устаревших нормативных актов, статистических и фактических данных.

### **3). Порядок выполнения контрольной работы**

Контрольная работа излагается логически последовательно, грамотно и разборчи-во. Каждая работа обязательно должна иметь титульный лист (см. прил. 1). Он содержит название высшего учебного заведения, название темы, фамилию, инициалы, ученое звание и степень научного руководителя, фамилию, инициалы автора, номер группы.

На следующем листе дается план контрольной работы. План включает в себя: введение, название всех разделов и параграфов, заключение, список литературы, приложения.

Введение должно быть кратким (1-2 страницы). В нем необходимо отметить актуальность темы, степень ее научной разработанности, предмет исследования, цель и задачи, которые ставятся в работе. Изложение каждого вопроса необходимо начать с заголовка, идентичного плану, который должен отражать содержание текста. Заголовки от текста следует отделять интервалами. Каждый заголовок обязательно переносят на следующую страницу.

Излагая вопрос, каждый новый смысловой абзац необходимо начать с красной строки. Закончить изложение вопроса следует выводом, итогом по содержанию данного раздела. Изложение содержания всей контрольной работы должно быть завершено заключением, в котором необходимо дать выводы по написанию работы в целом. В конце работы ставится подпись студента и дата.

Страницы контрольной работы должны иметь нумерацию (сквозную). Номер страницы ставится вверху посередине, либо в правом углу. На титульном листе номер страницы не ставится. Оптимальный объем контрольной работы 10-15 страниц машинописного текста, шрифт обычный № 14 Times

New Roman через 1,5 интервал на стандартных листах формата А-4 (210\*297 мм), поля: верхнее – 20 мм, нижнее – 20 мм, левое – 30 мм, правое – 15 мм.

В тексте контрольной работы не допускается произвольное сокращение слов (кроме общепринятых). Дополнительно контрольная работа может иметь приложения (схемы, графики, диаграммы, фотографии и т.д.).

По всем возникшим вопросам студенту следует обращаться за консультацией к своему научному руководителю. Срок выполнения контрольной работы определяется со-ответствующей кафедрой. Срок проверки не более 7 дней.

#### **4). Порядок защиты контрольной работы**

Получив проверенную работу, студент должен внимательно ознакомиться с рецензией, пометками на полях и выполнить все указания научного руководителя. Если работа не соответствует предъявляемым требованиям, необходимо, ознакомившись с рецензией, доработать её, устранив все недостатки, указанные научным руководителем, и в новом варианте сдать на проверку.

В установленный кафедрой срок исполнитель обязан явиться на защиту контрольной работы, имея с собой последний вариант, рецензию на первый вариант с замечаниями руководителя и зачетную книжку.

При защите студент должен быть готов ответить на вопросы научного руководителя по всей теме контрольной работы.

Оценка работы производится по системе: «зачтено», «незачтено». Положительная оценка выставляется в зачетную книжку. Контрольные работы не возвращаются и хранятся в фонде кафедры.

Контрольная работа не может быть засчитана при наличии хотя бы одного из ниже перечисленных недостатков:

- если полностью или в значительной части работа выполнена самостоятельно, т.е. путем механического переписывания учебников, специальной или другой литературы;

- если выявлены существенные ошибки, свидетельствующие о том, что содержание тем не раскрыто и основные вопросы курса не усвоены;

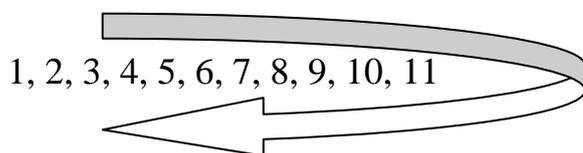
- если работа отличается узконаправленным замкнутым подходом к решаемым проблемам без применения комплексного анализа, позволяющего студенту проявить ши-рокий объем знаний написана небрежно, неразборчи-во, с несоблюдением правил оформ-ления.

Контрольная работа представляется в установленные сроки. Если предоставлен-ная работа не отвечает требованиям, она возвращается студен-ту. Преподаватель перечис-ляет недостатки и дает советы по их устранению.

### **5. Методические указания по выбору темы контрольных работ**

Вариант реферата, контрольной и курсовой работ определяется пре-подавателем на сессии, в случае, если преподаватель не определяет свой по-рядок выбора вариантов, студент работает по следующей схеме.

Вариант реферата, контрольной и курсовой работ выбирается по первой букве фамилии студента (в случае, если тем рефератов или контрольных за-даний будет меньше, чем номеров варианта, отсчет номера своей самостоя-тельной работы выбирается по круговой схеме):



А	1	Ж	8	О	15	Х	22	Я	29
Б	2	З	9	П	16	Ц	23		
В	3	И	10	Р	17	Ч	24		
Г	4	К	11	С	18	Ш	25		
Д	5	Л	12	Т	19	Щ	26		
Е	6	М	13	У	20	Э	27		
Ё	7	Н	14	Ф	21	Ю	28		

## **6. Методические указания по подготовке к экзаменам**

Экзамен (зачёт) - важные этапы в учебном процессе, имеющие целью проверку знаний, выявление умений применять полученные знания к решению практических задач. Как подготовка к экзамену, так и сам экзамен - форма активизации и систематизации полученных знаний, их углубления и закрепления. Подготовка к экзаменам для студентов, особенно заочной формы обучения, всегда осложняется дефицитом времени.

### **Как подготовиться к экзамену**

Возможно, в то время как Вы читаете этот раздел, Вы уже изучили значительную часть курса и получили оценки за КР, поэтому Вы уже имеете какое-то представление о Ваших способностях отвечать на вопросы, поставленные дисциплиной.

Для экзамена необходимо следующее: экзаменационные вопросы; материалы курса; ваши КР; ваши записи; ваш преподаватель; ваша учебная группа; учебные занятия.

Рекомендуем воспользоваться общими советами.

1. Используйте экзаменационные вопросы. Это даст Вам верное представление о том, что нужно ожидать на экзамене. Попрактикуйтесь в написании ответов на вопросы, стараясь уложиться в отведённое время, но при этом имейте под руками материалы курса, чтобы проверить Вашу память на относящиеся к делу идеи и концепции.

2. Используйте материалы курса. У Вас будут хорошие шансы сдать экзамен успешно, если Вы используете материалы курса в Ваших ответах на экзаменационные вопросы. Просмотрите все книги. Сделайте свежие записи. Выпишите некоторые ключевые слова, имена, методы и повесьте на видном месте. Постарайтесь бегло просмотреть основные идеи курса, когда у Вас появится некоторое время для обдумывания. Найдите цели и выводы в каждом разделе - они обычно содержат основные результаты и составят основу для экзаменационных вопросов.

3. Прибегните к помощи Вашего преподавателя и других студентов Вашей группы.

4. Используйте лекции и учебные занятия для подготовки к экзамену.

Экзаменаторы хотят проверить, насколько хорошо Вы понимаете содержание курса и можете ли Вы применить его в соответствующей ситуации. Посмотрите на вопросы в экзаменационном листе. Какую часть курса они включают? Можете ли Вы очень кратко объяснить теорию или идею и применить их в вашем ответе на эти частные вопросы? Воспользуйтесь множеством ссылок на идеи курса. Это продемонстрирует, что Вы поняли и можете применять их. Если Вы сумеете придать значение всему перечисленному выше, то Вы должны сдать экзамен. Но, ради себя самого прочтите вопрос, убедитесь, что Вы понимаете, о чём Вас спрашивают, и затем подготовьте свой ответ.

### **Как сдавать экзамены (зачеты)**

Всё, что говорилось о КР, полностью применимо и к экзаменам, хотя метод написания Ваших ответов на вопросы задания не может быть тем же самым, что и в условиях экзамена. На экзамене Вы будете находиться в более напряжённых условиях, так как Вы будете ограничены во времени. И, возможно, Вы будете ощущать некоторую обеспокоенность, так как у Вас не будет материалов курса, которые могли бы Вам помочь. Давайте сначала рассмотрим, как справиться с чувством беспокойства, хотя такие ощущения вполне нормальны для подобных ситуаций. Однако Вы можете обратить их себе на пользу. Повышенная выработка адреналина в действительности может помочь Вам в успешном выполнении, но Вы не должны позволять Вашему беспокойству слишком сильно овладевать Вами и вводить Вас в состояние паники. Ниже приведены некоторые приемы, которые могут помочь Вам справиться со стрессом:

⇒ возьмите себя в руки, сделайте несколько глубоких вдохов, чтобы восстановить дыхание;

⇒ тщательно прочтите вопросы экзаменационного билета, так как, если Вы

их неправильно поймёте, Вы можете потерять шанс на успешную сдачу экзамена;

- ⇒ медленно прочтите содержание вопросов, прежде чем решить, что делать дальше;
- ⇒ решите, как Вы распределите Ваше время;
- ⇒ точно определите, что требуется для ответа на вопрос, потому что маловероятно, что в ответе потребуется написать всё, что Вы знаете об этой проблеме. Неправильный ответ на вопрос является наиболее частой причиной неудач на экзамене;
- ⇒ положите в основу или "высветите" какие-либо ключевые слова из вопроса, которые будут действовать как указатели, для получения ответа, удовлетворяющего требованиям;
- ⇒ спланируйте и представьте Ваши ответы в таком же строгом виде, как Вы это делали в ваших КР, но не забывайте, что в итоге это должны быть более короткие ответы;
- ⇒ чтобы преодолеть свою нервозность и начать выполнение, Вы можете применить методы, которыми Вы пользовались при выполнении Ваших КР: припомните все идеи, начертите диаграммы или используйте любые из привычных Вам по выполнению КР способов. Сам факт перемещения ручки или карандаша по бумаге подвигнет Вас к действиям, обычно вслед за этим следует творческий процесс;
- ⇒ по мере развития Вашего ответа обратитесь вновь к вопросу и Вашему плану и проверьте, не уклонились ли Вы от первоначального направления;
- ⇒ держите рядом с собой часы, так как очень легко потратить чересчур много времени на более лёгкие вопросы, а Вы должны ответить на требуемое количество вопросов для успешной сдачи экзамена;
- ⇒ пишите разборчиво;
- ⇒ кратко объясняйте теорию/ концепцию, чтобы показать, что Вы понимаете их и можете применить их соответствующим образом к

ситуации, описанной в вопросе;

⇒ и наконец, убедитесь, что Вы оставили достаточно времени на то, чтобы прочитать Ваш ответ и исправить любые очевидные ошибки прежде, чем кончится экзамен.

Хорошее планирование и разумный контроль ситуации обычно приводят к успеху на экзамене.

## **МЕТОДИЧЕСКИЕ УКАЗАНИЯ ПО СИСТЕМЕ ОЦЕНКИ ЗНАНИЙ**

### **Критерии оценки знаний при защите контрольной работы**

Контрольная работа) считается допуском к сдаче зачета (экзамена). Во время защиты студент должен ответить на все вопросы и замечания руководителя, продемонстрировать знание изученного вопроса, свободное владение всеми источниками информации, использованными для ее написания, и своими знаниями подтвердить самостоятельность выполнения реферата (контрольной работы)

После проверки, контрольная работа, если она соответствует всем правилам написания и оформления и не требует переработки, подлежит устной защите. На основе своего письменного текста студенту необходимо подготовить устный доклад на 8–10 минут и ответить на вопросы преподавателя по теме работы. Защита предполагает полное знание студентом текста своего реферата и способность обсуждать заявленную проблему.

При оценке контрольной работы (зачтена – не зачтена) опираются на следующие критерии:

- студент самостоятельно выполнил работу;
- автор сумел подобрать достаточный список литературы, необходимый для осмысления вопроса, обозначенного в качестве темы;
- он составил логически обоснованный план, соответствующий сформулированной цели и поставленным задачам;
- автор умеет анализировать материал;

- работа отвечает требованиям объективности, корректности, грамотности, логичности, аргументированности и четкости изложения;
- выводы и личная точка зрения автора достаточно обоснованы;
- работа соответствует указанным требованиям по оформлению;
- студент успешно защитил свою контрольную работу и ответил на вопросы преподавателя.

### **Критерии оценки знаний при сдаче экзамена**

Итоговый контроль по дисциплине «Конституционное право России» проводится в виде экзамена. Экзамен по дисциплине сдается в виде письменных ответов по билетам дисциплины, с последующим устным ответом.

При проверке уровня усвоения теоретических знаний студент должен:

- дать устный развернутый ответ на вопросы билета;
- свободно владеть профессиональной терминологией;
- знать основные нормативно-правовые акты в области земельного права РФ;
- знать виды прав на земельные участки и категории земель в РФ;
- уметь формулировать свое мнение и давать оценку явлениям и действительности с точки зрения права.

Критерии выставления оценок:

– оценка **«отлично»**, если студент обладает глубокими и прочными знаниями программного материала; при ответе на все три вопроса продемонстрировал исчерпывающее, последовательное и логически стройное изложение; правильно сформулировал понятия и закономерности по вопросам; использовал примеры из дополнительной литературы и практики; сделал вывод по излагаемому материалу;

– оценка **«хорошо»**, если студент обладает достаточно полным знанием программного материала; его ответ представляет грамотное изложение учебного материала по существу; отсутствуют существенные неточности в формулировании понятий; правильно применены теоретические положения, подтвержденные примерами; сделан вывод; два вопроса освещены полностью

или один вопрос освещён полностью, а два других доводятся до логического завершения при наводящих вопросах преподавателя;

– оценка **«удовлетворительно»**, если студент имеет общие знания основного материала без усвоения некоторых существенных положений; формулирует основные понятия с некоторой неточностью; затрудняется в приведении примеров, подтверждающих теоретические положения; один вопрос разобран полностью, два начаты, но не завершены до конца; три вопроса начаты и при помощи наводящих вопросов доводятся до конца;

– оценка **«неудовлетворительно»**, если студент не знает значительную часть программного материала; допустил существенные ошибки в процессе изложения; не умеет выделить главное и сделать вывод; приводит ошибочные определения; ни один вопрос не рассмотрен до конца, наводящие вопросы не помогают.

#### **КРИТЕРИИ ОЦЕНКИ ОТВЕТА СТУДЕНТА НА ЭКЗАМЕНЕ ПРИ 100-БАЛЛЬНОЙ СИСТЕМЕ**

<b>Характеристика ответа</b>	<b>Оценка ECTS</b>	<b>Баллы в БРС</b>	<b>Оценка</b>
Дан полный, развернутый ответ на поставленный вопрос, показана совокупность осознанных знаний об объекте, проявляющаяся в свободном оперировании понятиями, умениями выделить существенные и несущественные его признаки, причинно-следственные связи. Знание об объекте демонстрируется на фоне понимания его в системе данной науки и междисциплинарных связей. Ответ формулируется в терминах науки, изложен литературным языком, логичен, доказателен, демонстрирует авторскую позицию студента.	А	100-96	5 (5+)
Дан полный, развернутый ответ на поставленный вопрос, показана совокупность осознанных знаний об объекте, доказательно раскрыты основные положения темы; в ответе прослеживается четкая структура, логическая последовательность, отражающая сущность раскрываемых понятий, теорий, явлений. Знание об объекте демонстрируется на фоне понимания его в системе данной науки и междисципли-	В	95-91	5

нарных связей. Ответ изложен литературным языком в терминах науки. Могут быть допущены недочеты в определении понятий, исправленные студентом самостоятельно в процессе ответа.			
Дан полный, развернутый ответ на поставленный вопрос, доказательно раскрыты основные положения темы; в ответе прослеживается четкая структура, логическая последовательность, отражающая сущность раскрываемых понятий, теорий, явлений. Ответ изложен литературным языком в терминах науки. В ответе допущены недочеты, исправленные студентом с помощью преподавателя.	С	90-86	4 4 (+)
Дан полный, развернутый ответ на поставленный вопрос, показано умение выделить существенные и несущественные признаки, причинно-следственные связи. Ответ четко структурирован, логичен, изложен литературным языком в терминах науки. Могут быть допущены недочеты или незначительные ошибки, исправленные преподавателем.	С	85-81	4
Дан полный, развернутый ответ на поставленный вопрос, показано умение выделить существенные и несущественные признаки, причинно-следственные связи. Ответ четко структурирован, логичен, изложен в терминах науки. Однако допущены незначительные ошибки или недочеты, исправленные студентом с помощью «наводящих» вопросов преподавателя.	Д	80-76	4 4 (-)
Дан полный, но недостаточно последовательный ответ на поставленный вопрос, но при этом показано умение выделить существенные и несущественные признаки и причинно-следственные связи. Ответ логичен и изложен в терминах науки. Могут быть допущены 1–2 ошибки в определении основных понятий, которые студент затрудняется исправить самостоятельно.	Е	75-71	3 3 (+)
Дан недостаточно полный и недостаточно развернутый ответ. Логика и последовательность изложения имеют нарушения. Допущены ошибки в раскрытии понятий, употреблении терминов. Студент не способен самостоятельно выделить существенные и несущественные	Е	70-66	3

признаки и причинно-следственные связи. Студент может конкретизировать обобщенные знания, доказав на примерах их основные положения только с помощью преподавателя. Речевое оформление требует поправок, коррекции.			
Дан неполный ответ, логика и последовательность изложения имеют существенные нарушения. Допущены грубые ошибки при определении сущности раскрываемых понятий, теорий, явлений, вследствие непонимания студентом их существенных и несущественных признаков и связей. В ответе отсутствуют выводы. Умение раскрыть конкретные проявления обобщенных знаний не показано. Речевое оформление требует поправок, коррекции.	Е	65-61	3 3 (-)
Дан неполный ответ, представляющий собой разрозненные знания по теме вопроса с существенными ошибками в определениях. Присутствуют фрагментарность, нелогичность изложения. Студент не осознает связь данного понятия, теории, явления с другими объектами дисциплины. Отсутствуют выводы, конкретизация и доказательность изложения. Речь неграмотная. Дополнительные и уточняющие вопросы преподавателя не приводят к коррекции ответа студента не только на поставленный вопрос, но и на другие вопросы дисциплины.	F <sub>x</sub>	60-41	2
Не получены ответы по базовым вопросам дисциплины.	F	40-0	2

**КРИТЕРИИ ОЦЕНИВАНИЯ ДИСЦИПЛИНЫ ЗА СЕМЕСТР  
(для всех дисциплин с нижеперечисленным контролем)**

Вид контроля	Оценка (в баллах)	
	максимум	минимум
Контрольная работа, реферат	20	10
Зачет, зачет с оценкой, экзамен	80	50
<b>ИТОГО ЗА ДИСЦИПЛИНУ</b>	100	60

## Перевод среднего балла в 100-балльную систему

Средний балл по 5-балльной системе	Балл по 100 балльной системе	Средний балл по 5-балльной системе	Балл по 100 балльной системе	Средний балл по 5-балльной системе	Балл по 100 балльной системе
5.0	100	4.0	81-82	2,9	57-60
4.9	98-99	3.9	80	2,8	53-56
4.8	96-97	3.8	79	2,7	49-52
4.7	94-95	3.7	78	2,6	45-48
4.6	92-93	3.6	77	2,5	41-44
4.5	91	3.5	76	2,4	36-40
4.4	89-90	3.4	73-74-75	2,3	31-35
4.3	87-88	3.3	70-71-72	2,2	21-30
4.2	85-86	3.2	67-68-69	2,1	11-20
4.1	83-84	3.1	64-65-66	2,0	0-10
		3.0	61-62-63		

# ФОНД ОЦЕНОЧНЫХ СРЕДСТВ

## БЛОК КОНТРОЛЯ ОСВОЕНИЯ ДИСЦИПЛИНЫ

### 1 Тематика контрольных работ

#### а).Выполнение контрольной работы по темам I части курса

##### 1-й этап

1. Конституционное право в правовой системе Российской Федерации.
2. Конституционная реформа в Российской Федерации.
3. Основные этапы становления и развития российского конституционализма.
4. Понятие, сущность и особенности Конституции Российской Федерации.
5. Принципы конституционного строя Российской Федерации.
6. Суверенитет Российской Федерации.
7. Гражданское общество и его основные институты.
8. Народовластие в Российской Федерации: понятие и формы.
9. Общественные объединения и массовые движения в политической системе Российской Федерации.
- 10.Разделение властей в Российской Федерации.

11. Экономические основы гражданского общества в РФ.
12. Классификация конституционных прав и свобод человека и гражданина в РФ.
13. Основы правового статуса личности в Российской Федерации.
14. Конституционные гарантии прав и свобод человека.
15. Гражданство в Российской Федерации.
16. Федеративное устройство Российской Федерации
17. Федеративный договор и его правовая природа
18. Конституционный статус субъектов Российской Федерации.

### **б). Выполнение реферата по темам II части курса**

#### **2-й этап**

1. Структура органов государственной власти в Российской Федерации (общая характеристика)
2. Избирательная система Российской Федерации
3. Правовые основы проведения референдумов в Российской Федерации
4. Федеральное Собрание – Парламент Российской Федерации
5. Совет Федерации: организация, полномочия, деятельность
6. Государственная Дума: организация, полномочия, деятельность
7. Органы исполнительной власти Российской Федерации (понятие и общая характеристика).
8. Президент Российской Федерации (полномочия и деятельность).
9. Правительство Российской Федерации (порядок формирования и основные направления деятельности)
10. Президент и Правительство Российской Федерации
11. Президент Российской Федерации и Федеральное Собрание
12. Организация государственной власти в субъектах Российской Федерации
13. Реформа органов местного самоуправления
14. Конституционные основы органов местного самоуправления
15. Государственная власть и местное самоуправление

16. Конституционные основы судебной власти
17. Конституционный суд Российской Федерации
18. Верховный суд Российской Федерации
19. Высший Арбитражный суд Российской Федерации
20. Законодательный процесс в Российской Федерации
21. Федеральный конституционный закон
22. Порядок принятия конституционных поправок и пересмотр Конституции
23. Переходные положения как институт конституционного права
24. Новые институты конституционного права по Конституции Российской Федерации 1993 г.
25. Избирательная система Российской Федерации.

**2 Практикум по дисциплине (темы и краткое содержание семинаров)**

№ раздела	№ занятия	План занятия, основное содержание
1 - 2	1	Тема 1. Историко-теоретические основы Конституционного права. Конституционные основы общественного строя в РФ
3 - 4	2	Тема 2. Конституционные основы правового статуса личности. Федеративное устройство РФ
5 - 6	3	Тема 3. Понятие и основы формирования органов законодательной и исполнительной власти в РФ.
7 - 8	4	Тема 4. Судебная власть и основы местного самоуправления в РФ.

**ПРАКТИЧЕСКОЕ ЗАНЯТИЕ № 1**

**Тема: Историко-теоретические основы Конституционного права. Конституционные основы общественного строя в РФ**

***Вопросы для обсуждения:***

1. Конституционное право - ведущая отрасль отечественного права.
2. История российского конституционализма. Конституция Российской Федерации 1993 года
3. Основы конституционного строя.

4. Конституционные основы гражданского общества.

## **ПРАКТИЧЕСКОЕ ЗАНЯТИЕ № 2**

**Тема: Конституционные основы правового статуса личности. Федеративное устройство РФ**

*Вопросы для обсуждения:*

1. Конституционные основы правового статуса личности.
2. Основные права, свободы и обязанности граждан РФ.
3. Гражданство в Российской Федерации.
4. Конституционные основы федеративного устройства РФ.
5. Конституционный статус субъектов РФ.

## **ПРАКТИЧЕСКОЕ ЗАНЯТИЕ № 3**

**Тема: Понятие и основы формирования органов законодательной и исполнительной власти в РФ.**

*Вопросы для обсуждения:*

1. Механизм государственной власти в РФ.
2. Избирательное право и избирательная система в РФ.
3. Институт Президента в РФ.
4. Правительство РФ.
5. Федеральное Собрание - Парламент Российской Федерации.
6. Конституционный статус депутатов законодательных (представительных) органов.

## **ПРАКТИЧЕСКОЕ ЗАНЯТИЕ № 4**

**Тема: Судебная власть и основы местного самоуправления в РФ.**

*Вопросы для обсуждения:*

1. Судебная власть и судебная система РФ.
2. Прокурорский надзор в РФ
3. Конституционный Суд РФ.
4. Конституционные основы местного самоуправления в РФ

### **3. Материалы для текущего и промежуточного контроля**

#### **Перечень вопросов для подготовки к зачету.**

##### **1-й этап**

1. Нормы конституционного права: особенности и виды.
2. Конституционно-правовые отношения: понятие, признаки, объекты.
3. Субъекты конституционно-правовых отношений.
4. Система конституционного права РФ и её принципы.
5. Институты конституционного права.
6. Понятие отрасли конституционного права, её предмет.
7. Источники отрасли конституционного права РФ: понятие, виды, система.
8. Закон в системе источников конституционного права.
9. Общепризнанные нормы и принципы международного права как источники конституционного права, их соотношение с федеральной Конституцией.
10. Наука конституционного права РФ, её содержание, вопросы преемственности, современное состояние.
11. Понятие Конституции, её функции и значение. Развитие российского конституционализма в дооктябрьский период.
12. Виды конституций.
13. Советские Конституции: тип, виды, история развития.
14. Социальная и юридическая природа Конституции.
15. Общая характеристика Конституции РФ 1993 года, её структура.
16. Социальные и юридические свойства Конституции РФ 1993 года.
17. Общая характеристика Конституции РФ 1993 г., её структура.
18. Конституция РФ и её место в правовой системе России.
19. Соотношение федеральной Конституции и конституций республик.
20. Правовая охрана Конституции РФ.
21. Понятие конституционного строя России и его основ.
22. Закрепление основ (принципов) конституционного строя в Конституции России.

23. Народный и государственный суверенитет.
24. Гарантии защиты конституционного строя.
25. Представительная и непосредственная формы осуществления народовластия.
26. Российская Федерация как суверенное государство.
27. Российская Федерация как социальное государство: понятие, этапы становления, признаки.
28. Референдум в системе народовластия: понятие и виды.
29. Понятие народовластия и его закрепление в Конституции РФ.
30. Российская Федерация как правовое государство: понятие, принципы.
31. Конституционно-правовые признаки РФ как суверенного государства.
32. Особенности России как федеративного государства.
33. Конституционно-правовое регулирование отношений собственности.
34. Конституционные основы развития науки, культуры и образования в Российской Федерации.
35. Конституционные основы социальной политики РФ.
36. Конституционные основы взаимоотношений государства и личности.
37. Понятие правового статуса человека и гражданина и его принципы.
38. Юридическая природа основных прав и свобод.
39. Классификация прав и свобод человека и гражданина РФ и их система.
40. Личные (гражданские) права и свободы.
41. Социально-экономические и социально-культурные права.
42. Конституционные (основные) обязанности граждан РФ.
43. Права человека и права гражданина: соотношение понятий.
44. Понятие гражданства и его конституционно-правовое регулирование.
45. Основание и порядок приобретения гражданства в РФ.
46. Прекращение гражданства РФ.
47. Полномочия органов внутренних дел по вопросам гражданства.
48. Правовое положение иностранных граждан и лиц без гражданства.

49. Правовой статус беженцев и вынужденных переселенцев. Законодательство о беженцах и вынужденных переселенцах.
50. Понятие и виды форм государственного устройства.
51. Понятие федерации и её юридические признаки.
52. Понятие субъектов федерации. Конституция РФ о видах субъектов.
53. Конституционный статус республики в составе РФ.
54. Территориальные субъекты Федерации: края, области, города федерального значения как субъекты Федерации (понятие, конституционно-правовой статус).
55. Предметы ведения Российской Федерации.
56. Предметы ведения и полномочия субъектов Федерации.

**б). Перечень вопросов для подготовки к экзамену. 2-ой этап**

1. Конституционное право как основная отрасль правовой системы России.
2. Что является предметом конституционного права?
3. Методология конституционного права как отрасли правовой системы.
4. Конституционно-правовые отношения, их структура, виды.
5. Каковы субъекты и объекты конституционно-правовых отношений?
6. Конституционно-правовые нормы: понятие, виды, особенности.
7. Классификация конституционно-правовых норм.
8. Место и роль конституционно-правовой отрасли в системе права РФ.
9. Дайте характеристику конституционного права как науки.
10. Каковы источники конституционного права?
11. Понятие конституции. Формальная и материальная конституция.
12. Перечислить и раскрыть основания классификации конституций.
13. Основные характеристики, особенности и юридические свойства Конституции РФ.
14. Основные этапы развития конституционализма в России.
15. Конституция РФ в системе источников конституционного права Рос-

сии.

16. Понятие конституционного строя и его основные принципы.
17. Раскрыть содержание гуманистических принципов конституционного строя.
18. конституционно-правовые характеристики Российской Федерации.
19. Понятие гражданского общества и его основные подсистемы.
20. Экономическая система как составной элемент гражданского общества.
21. Сфера политических отношений и составляющие ее институты.
22. Гражданское общество и государство.
23. Понятие правового статуса и основные различия в статусе человека и в статусе гражданина.
24. Классификация конституционных прав и свобод.
25. Охарактеризовать личные (гражданские) права и свободы.
26. Охарактеризовать политические права и свободы.
27. Социально-экономические и культурные права и свободы человека и гражданина как основа правового статуса личности.
28. Конституционные гарантии прав и свобод: понятие и виды.
29. Что такое попутные гарантии прав и свобод человека?
30. Общие гарантии прав и свобод.
31. Конституционные гарантии правосудия.
32. Понятие и основные принципы гражданства в РФ.
33. Основания приобретения гражданства в РФ.
34. Основания утраты гражданства в РФ.
35. Каково правовое положение иностранцев и лиц без гражданства в РФ?
36. В чем сущность права на убежище в РФ?
37. Беженцы и вынужденные переселенцы: особенности правового статуса.
38. Дайте определение и раскройте содержание национально-государственного устройства.
39. Принципы национально-государственного устройства.
40. Каковы формы национально-государственного устройства в РФ и их

конституционно-правовое закрепление.

41. Что такое административно-территориальное деление субъектов РФ и каковы основные виды административно-территориальных единиц?
42. Перечислите и охарактеризуйте основные виды и типы субъектов РФ.
43. Раскройте содержание конституционного статуса субъектов РФ: республики, края, области, автономного округа.
44. Дайте понятие механизма государственной власти и раскройте содержание его основных частей.
45. Дайте понятие органа государства, назовите и раскройте содержание его основных признаков.
46. Каковы виды государственных органов, принципы их организации и деятельности?
47. Понятие избирательного права в РФ (избирательное право в объективном и субъективном смысле).
48. В чем сущность активного и пассивного избирательного права?
49. Дайте характеристику избирательной системы Российской Федерации.
50. Избирательный процесс: понятие и стадии.
51. Правовой статус Президента РФ и его место в системе органов государственной власти.
52. Охарактеризуйте основные полномочия Президента РФ.
53. Раскройте порядок наделения полномочиями Президента РФ.
54. Каков порядок прекращения полномочий Президента РФ.
55. Дайте характеристику Федерального Собрания РФ как законодательного и представительного органа, его конституционного статуса.
56. Каковы структура Федерального Собрания и порядок формирования его палат?
57. Раскройте содержание компетенции Государственной Думы.
58. Какова компетенция Совета Федерации?
59. Что такое законодательный процесс и каковы его стадии?

60. Каков конституционный статус депутата федеральных органов государственной власти?
61. Место и роль Правительства РФ в системе органов государственной власти.
62. Порядок формирования и состав Правительства РФ.
63. Каковы сроки полномочий и условия отставки Правительства?
64. Дайте характеристику понятий «Правосудие» и «Судебная власть».
65. Конституционно-правовой статус органов судебной власти в РФ.
66. дайте общую характеристику судебной системы России.
67. Что представляют собой органы прокурорского надзора в России?
68. Расскажите, что представляют собой органы государственной власти субъектов РФ.
69. Дайте определение понятия местного самоуправления. Каковы его конституционно-правовые основы в РФ?
70. Что такое органы местного самоуправления?
71. Виды и структура органов местного самоуправления.
72. Каковы полномочия органов местного самоуправления?
73. Гарантии местного самоуправления.
74. Ответственность местного самоуправления.

#### **4. Материалы для итогового контроля (самоконтроля) усвоения учебного материала по дисциплине**

**Особым видом конституционно-правовых отношений, подразумевающих четкую определенность субъектов правоотношения, является...**

- a) правовое состояние
- b) правовая позиция
- c) правовой статус
- d) правовое регулирование

**Нормы конституционного права отличаются от норм других отраслей права...**

- a) наличием отсылочных норм
- b) наличием диспозиции
- c) тем, что обратной силы не имеют
- d) учредительным характером

**Институтом конституционного права является институт...**

- a) соучастия
- b) дипломатического права
- c) гражданства
- d) наследования

**К методам конституционного права относится...**

- a) нормативный
- b) поощрительный.
- c) альтернативный
- d) императивный

**В конституционном праве нормы, однозначно определяющие вариант поведения субъекта, называются .....**

- a) диспозитивными
- b) запрещающими
- c) обязывающими
- d) императивными

**Современными учеными - специалистами в области конституционного права России являются**

- a) Б.Н.Чичерин, А.Д.Градовский
- b) Б.А.Кистяковский, М.М.Ковалевский
- c) С.А.Авакьян, О.Е.Кутафин
- d) Н.И.Палиенко, Ф.Ф.Кокошкин

**Акты конституционного типа, принятые Всероссийскими съездами рабочих, крестьянских и солдатских депутатов в первые месяцы после Октябрьской революции 1917 года, носили название**

- a) хартий
- b) манифестов
- c) законов
- d) декретов

**Классический труд известного русского государствоведа Б.Н.Чичерина «Курс государственной науки» впервые был опубликован**

- a) во второй половине XVIII века
- b) в первой трети XIX века
- c) во второй половине XX века
- d) во второй половине XIX века

**Конституция Российской Федерации 1993 года была принята**

- a) плебисцитом
- b) на референдуме
- c) Государственной Думой
- d) Конституционным Совещанием

**Перед принятием обсуждалась Конституционным Совещанием**

- a) Конституция РСФСР 1978 года
- b) Конституция Российской Федерации 1993 года
- c) Конституция СССР 1936 года
- d) Конституция СССР 1924 года

**Учредительная роль Конституции РФ 1993 года нашла свое выражение в...**

- a) переходе к политическому плюрализму
- b) переходе к многообразию форм собственности
- c) монополизации экономики
- d) возможности прямого действия

**Юридическое верховенство как одна из характерных черт конституции выражается в том, что ...**

- a) принимаемые законы не могут противоречить конституции
- b) конституция имеет особый порядок принятия и изменения
- c) она имеет высшую силу по отношению к другим нормативным правовым актам
- d) она принимается, как правило, на длительное время

**Стабильность конституции зависит от ...**

- a) степени незыблемости социального строя
- b) усложненного порядка внесения изменений и дополнений
- c) участия народа в разработке конституции
- d) порядка принятия

**Особый порядок принятия и изменения как юридическое свойство конституции может выражаться в...**

- a) наличии конституционных законов, развивающих положения конституции
- b) безусловном запрете на пересмотр конституции
- c) организации всенародного обсуждения проекта конституции
- d) требовании квалифицированного большинства для внесения изменений в конституцию

**Первыми писанными конституциями были конституции...**

- a) Соединенных Штатов Америки
- b) Англии
- c) Германии
- d) Франции

**Предложения о поправках и пересмотре положений Конституции НЕ могут (может) вносить...**

- a) законодательные (представительные) органы субъектов Российской Федерации
- b) Правительство Российской Федерации

- c) высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации
- d) Президент Российской Федерации

**Заполните пропуск**

Принятие новой Конституции осуществляется \_\_\_\_\_ властью

- a) учредительной
- b) исполнительной
- c) законодательной
- d) судебной

**Заполните пропуск**

Не могут быть пересмотрены Федеральным Собранием \_\_\_\_\_ Конституции

- a) 1 и 2 главы
- b) преамбула, 1 и 2 разделы
- c) 1,2 и 9 главы
- d) преамбула и заключительные и переходные положения

**Функция толкования Конституции Российской Федерации возложена на...**

- a) Генерального прокурора Российской Федерации
- b) Государственную Думу
- c) Совет Федерации
- d) Конституционный Суд Российской Федерации

**Главу 2 Конституции РФ о правах и свободах человека и гражданина может пересмотреть.....**

- a) Совет Федерации РФ
- b) Государственная Дума РФ
- c) Конституционное Собрание РФ
- d) Федеральное Собрание РФ

**Заполните пропуск**

Конституция Российской Федерации закрепляет в России \_\_\_\_\_ форму правления.

- a) президентскую
- b) парламентарную
- c) смешанную
- d) республиканскую

**Заполните пропуск**

Конституция Российской Федерации закрепляет в России \_\_\_\_\_ форму государственного устройства

- a) демократическую
- b) республиканскую
- c) федеративную
- d) смешанную

**Заполните пропуск**

Суверенитет государства выражается в \_\_\_\_\_ государственной власти

- a) приоритете
- b) разделении
- c) легитимности
- d) верховенстве и независимости

**Признаком правового государства является**

- a) приоритет интересов общества над интересами личности
- b) контроль государства над всеми сферами жизнедеятельности общества
- c) сосредоточение всей полноты государственной власти в законодательном органе
- d) верховенство закона

**К основам конституционного строя Российской Федерации НЕ относится**

- a) идеологическое многообразие
- b) политический плюрализм
- c) приоритет интересов общества над интересами человека
- d) разделение властей

**Имеют право участвовать в референдуме ...**

- a) 18-летняя девушка, имеющая статус вынужденного переселенца
- b) 82-летний гражданин, ограниченный судом в дееспособности
- c) 17-летний студент университета
- d) 35-летний гражданин, содержащийся в местах лишения свободы по приговору суда

**К обстоятельствам, исключающим проведение референдума, относятся...**

- a) проведение избирательной кампании на всей территории России
- b) введение чрезвычайного положения
- c) первый год полномочий избранного Президента Российской Федерации
- d) первый год полномочий избранной Государственной Думы Российской Федерации

**В соответствии с российским законодательством инициатива проведения референдума Российской Федерации может принадлежать...**

- a) федеральным органам государственной власти
- b) неправительственной общественной организации
- c) определенному числу граждан Российской Федерации
- d) политической партии

**В соответствии с российским законодательством при проведении референдума представители средств массовой информации вправе...**

- a) выдавать участникам референдума бюллетени
- b) наблюдать за выдачей бюллетеней участникам референдума
- c) присутствовать на заседаниях комиссии референдума
- d) принимать непосредственное участие в подсчете бюллетеней

**Российское законодательство запрещает вносить пожертвования в фонд референдума ...**

- a) политическим партиям
- b) гражданам Российской Федерации
- c) религиозным организациям

- d) органам местного самоуправления

**В избирательной системе Российской Федерации действуют ограничения, связанные с цензом...**

- a) оседлости
- b) образовательным
- c) имущественным
- d) половым

**При избирательной мажоритарной системе абсолютного большинства для избрания необходимо набрать не менее...**

- a)  $2/3$  голосов избирателей, пришедших на выборы
- b) половины голосов избирателей, пришедших на выборы
- c)  $2/3$  голосов списочного состава избирателей
- d) половины голосов списочного состава избирателей

**Заполните пропуск**

Распределение числа депутатских мест между партиями (избирательными объединениями) в соответствии с числом голосов, собранных ими на выборах, соответствует \_\_\_\_\_ избирательной системе

- a) усредненной
- b) мажоритарной
- c) пропорциональной
- d) мажоритарно-пропорциональной

**Заполните пропуск**

Право граждан Российской Федерации быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления называется \_\_\_\_\_ избирательным правом

- a) мажоритарным
- b) активным
- c) пассивным
- d) результативным

**К стадиям избирательного процесса не относится ...**

- a) проверка кандидатов на добропорядочность
- b) выдвижение и регистрация кандидатов
- c) составление списков избирателей
- d) опубликование результатов выборов

**Согласно Конституции в Российской Федерации гарантируется \_\_\_\_\_ конкуренции**

- a) создание
- b) поддержка
- c) ограничение
- d) регулирование

**К участию в формировании состава Общественной палаты Российской Федерации НЕ привлекаются (ется)**

- a) межрегиональные и региональные общественные объединения
- b) общероссийские общественные объединения
- c) политические партии
- d) Президент Российской Федерации

**Вопросы контроля, приостановления деятельности и ликвидации политических партий российское законодательство возлагает на**

- a) Администрацию Президента Российской Федерации
- b) Министерство внутренних дел
- c) Федеральную регистрационную службу
- d) Федеральную службу безопасности

**Заполните пропуск**

В современной России существует \_\_\_\_\_ система

- a) однопартийная
- b) трехпартийная
- c) двухпартийная
- d) многопартийная

**Конституция России запрещает создание и деятельность общественных объединений, цели и действия которых направлены на**

- a) обеспечение международной защиты прав российских граждан
- b) создание формирований общественного порядка
- c) создание национально-культурных автономий
- d) нарушение целостности Российской Федерации

**Заполните пропуск**

Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации НЕ вправе заниматься \_\_\_\_\_ деятельностью

- a) творческой
- b) политической
- c) научной
- d) предпринимательской

**Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации занимается рассмотрением жалоб на решения властных органов, если оно...**

- a) касается решения законодательного органа государственной власти субъекта Российской Федерации
- b) касается решения палат Федерального Собрания Российской Федерации
- c) было обжаловано в административном порядке
- d) было обжаловано заявителем в судебном порядке

**Получив жалобу, Уполномоченный по правам человека имеет право ...**

- a) отказать принять жалобу к рассмотрению
- b) передать жалобу государственному органу, в компетенции которого находится разрешение жалобы по существу
- c) обратиться в органы международного правосудия для разрешения жалобы по существу
- d) возбудить уголовное дело при наличии состава преступления

**По окончании календарного года Уполномоченный по правам человека направляет доклад о своей деятельности ...**

- a) Международному Суду по правам человека
- b) Генеральному прокурору Российской Федерации

- c) Парламентской Ассамблее Совета Европы
- d) Президенту Российской Федерации

**Уполномоченный по правам человека имеет право быть...**

- a) соавтором учебника «Конституционное право России»
- b) членом Совета Федерации
- c) членом совета директоров акционерного общества
- d) преподавателем в государственном вузе

**Гражданин Российской Федерации ...**

- a) может быть выдан другому государству в случае наличия договора между государствами о взаимной выдаче преступников
- b) может быть выдан другому государству в случае совершения на его территории тяжкого преступления
- c) не может быть выдан другому государству
- d) может быть выдан другому государству при условии наличия у него двойного гражданства

**Вопросы приема в гражданство Российской Федерации отнесены к компетенции...**

- a) Правительства Российской Федерации
- b) Конституционного Суда Российской Федерации
- c) Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации
- d) Президента Российской Федерации

**Споры между родителями о гражданстве ребенка разрешаются в судебном порядке исходя из интересов**

- a) отца
- b) матери
- c) ребенка
- d) государства

**Гражданство Российской Федерации приобретается...**

- a) по факту нахождения на территории Российской Федерации
- b) в результате присвоения звания «Герой Российской Федерации»

- c) по факту прибытия на территорию Российской Федерации
- d) по рождению

**Президент Российской Федерации:**

- a) принимает от лиц, проживающих на территории Российской Федерации, заявления по вопросам гражданства Российской Федерации
- b) отменяет решение по вопросам гражданства Российской Федерации
- c) оформляет гражданство Российской Федерации
- d) определяет наличие гражданства Российской Федерации у лиц, проживающих за пределами Российской Федерации

**Право на жизнь предполагает...**

- a) запрещение помилования приговоренных к смертной казни за умышленное убийство
- b) обязанность государства проводить миролюбивую внешнюю политику
- c) разрешение на добровольный уход из жизни при помощи эвтаназии
- d) смертную казнь в качестве исключительной меры наказания

**Ограничение права на тайну переписки ....**

- a) допускается только на основании судебного решения
- b) допускается по решению следственных органов
- c) допускается на основании решения прокурора
- d) не допускается

**Массовое присутствие граждан в определенном месте для публичного выражения общественного мнения по поводу актуальных проблем общественно-политического характера называется...**

- a) демонстрацией
- b) шествием
- c) собранием
- d) МИТИНГОМ

**Право граждан участвовать в отправлении правосудия выражается в возможности быть ...**

- a) свидетелем

- b) экспертом
- c) присяжным или народным заседателем
- d) истцом

**Ограничение права на тайну переписки...**

- a) не допускается
- b) допускается только при введении чрезвычайного положения
- c) допускается только при введении военного положения
- d) допускается только на основании судебного решения

**К политическим гарантиям прав и свобод человека относятся....**

- a) наличие многопартийности
- b) развитие частной собственности
- c) судебная защита прав и свобод
- d) разделение властей

**Отдельные ограничения прав и свобод могут устанавливаться ...**

- a) в условиях чрезвычайного положения
- b) при введении военного положения
- c) при подготовке к проведению референдума
- d) в период проведения избирательной кампании по выборам федеральных органов государственной власти

**К социально-экономическим гарантиям прав человека относятся...**

- a) существование правового государства
- b) существование социального государства
- c) обладание частной собственностью
- d) обжалование действий должностных лиц

**К социально-экономическим гарантиям прав человека относятся...**

- a) обладание собственностью
- b) участие граждан в управлении государством
- c) обжалование действий должностных лиц
- d) свобода выбора занятий

**Смысл презумпции невиновности как конституционной гарантии правосудия заключается в том, что ...**

- a) обвиняемый может быть ограничен в правах до вынесения судебного решения
- b) неустранимые сомнения в виновности лица толкуются в пользу обвинения
- c) обвиняемый не должен доказывать свою невиновность
- d) неустранимые сомнения в виновности лица толкуются в пользу обвиняемого

**Заполните пропуск**

Соглашение о создании Содружества Независимых Государств было подписано в \_\_\_\_\_ году

- a) 1990
- b) 1993
- c) 1988
- d) 1991

**РСФСР не имела такого субъекта Федерации как ...**

- a) город федерального значения
- b) автономная область
- c) национальный округ
- d) автономная республика

**Заполните пропуск**

В Содружество Независимых Государств входят \_\_\_\_\_ независимых государств

- a) 9
- b) 12
- c) 11
- d) 10

**Целью Содружества Независимых Государств НЕ является...**

- a) обеспечение гарантий государственной защиты прав и свобод граждан

- b) осуществление сотрудничества в политической, экономической, экологической, гуманитарной, культурной и иных областях
- c) взаимная правовая помощь и сотрудничество в других сферах правовых отношений
- d) мирное разрешение споров и конфликтов между государствами Содружества

**Заседания Совета глав государств и Совета глав правительств проводятся, как правило, в....**

- a) Санкт-Петербурге
- b) Минске
- c) Москве
- d) Варшаве

**Границы между субъектами Российской Федерации могут быть изменены**

- a) с их взаимного согласия
- b) по решению Администрации Президента Российской Федерации
- c) с согласия не менее 2/3 всех субъектов Российской Федерации
- d) только после проведения по данному вопросу референдума Российской Федерации

**Заполните пропуск**

Государственную власть в субъектах Российской Федерации осуществляют образуемые \_\_\_\_\_ органы государственной власти.

- a) Правительством Российской Федерации
- b) Президентом Российской Федерации
- c) муниципалитетами
- d) ими

**Статья 65 Конституции Российской Федерации начинает перечисление субъектов Российской Федерации с**

- a) республик
- b) автономных округов

- c) городов федерального значения
- d) краев и областей

**Изменение границ между субъектами Российской Федерации утверждает**

- a) Конституционный Суд Российской Федерации
- b) Совет Федерации
- c) Президент Российской Федерации
- d) Государственная Дума

**Для Российской Федерации как федеративного государства характерна**

- a) международная правосубъектность республик в составе России
- b) единая внутренняя и внешняя политика
- c) единая система конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации
- d) единая система федеральной и региональных законодательных органов власти

**Согласно Конституции РФ создание нового субъекта РФ возможно путем...**

- a) учреждения нового субъекта Российской Федерации
- b) принятия в Российскую Федерацию
- c) изменения конституционно-правового статуса субъекта РФ
- d) присоединения к Российской Федерации

**Заполните пропуски**

Субъекты Российской Федерации имеют право \_\_\_\_\_ и \_\_\_\_\_.

- a) участвовать в международных отношениях
- b) устанавливать самостоятельную финансовую систему
- c) участвовать во внешнеполитических отношениях
- d) проводить самостоятельную кредитно-денежную политику

**Основные законы субъектов Российской Федерации называются ...**

- a) уставами
- b) хартиями

- c) конституциями
- d) декларациями

**Все субъекты Российской Федерации имеют право на ...**

- a) свою систему органов государственной власти
- b) свои войсковые формирования
- c) свой гимн
- d) создание своих чрезвычайных органов

**Федеральный конституционный закон об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта должен содержать положения, определяющие...**

- a) наименование нового субъекта
- b) систему органов государственной власти нового субъекта Федерации
- c) вопросы гражданства нового субъекта Федерации
- d) статус и границы нового субъекта

**В ведении Российской Федерации находится ...**

- a) охрана памятников истории и культуры
- b) защита семьи, материнства, отцовства и детства
- c) деятельность в космосе
- d) охрана окружающей среды

**В ведении Российской Федерации находится**

- a) установление общих принципов организации системы органов местного самоуправления
- b) защита исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей
- c) осуществление мер по борьбе с катастрофами
- d) федеральное коллизионное право

**По предметам ведения РФ принимаются...**

- a) федеральные конституционные законы и федеральные законы
- b) законы Российской Федерации
- c) только федеральные законы

- d) Только федеральные конституционные законы

**На территории Российской Федерации установление таможенных границ ...**

- a) допускается
- b) зависит от решения федеральных органов государственной власти
- c) зависит от решения органов государственной власти субъектов Российской Федерации
- d) не допускается

**Система налогов, взимаемых в федеральный бюджет, и общие принципы налогообложения и сборов в Российской Федерации устанавливаются...**

- a) федеральным конституционным законом
- b) федеральным законом
- c) Конституцией Российской Федерации
- d) международными договорами

**Конституция Российской Федерации определяет статус Президента Российской Федерации как**

- a) главы государства и руководителя исполнительной власти
- b) главы государства
- c) главы исполнительной власти
- d) высшего должностного лица

**Президентом Российской Федерации может быть избран гражданин России, постоянно проживающий в России**

- a) не менее 10 лет
- b) в течение года перед выборами
- c) не менее 5 лет
- d) не менее 15 лет

**Президент Российской Федерации издает**

- a) указы и распоряжения
- b) постановления и приказы

- c) приказы и распоряжения
- d) указы и постановления

**Органом при Президенте Российской Федерации, основной задачей которого является разработка основных направлений стратегии обеспечения безопасности страны, является**

- a) Администрация Президента Российской Федерации
- b) Президиум Правительства Российской Федерации
- c) Совет Безопасности Российской Федерации
- d) Государственный совет Российской Федерации

**Совещательным органом, содействующим реализации полномочий Президента РФ, в состав которого по очереди входят высшие должностные лица субъектов РФ, является**

- a) Государственный совет
- b) Совет безопасности
- c) Совет глав правительств
- d) Администрация Президента РФ

**Верным является утверждение о том, что Государственная Дума Российской Федерации...**

- a) объявляет амнистию
- b) одобряет федеральные законы
- c) принимает федеральные законы
- d) принимает решение об отставке Правительства Российской Федерации

**Депутатом Государственной Думы может быть гражданин Российской Федерации ...**

- a) имеющий вид на жительство иностранного государства
- b) исполняющий обязанности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации
- c) достигший возраста 90-лет
- d) преподающий в высшем учебном заведении, учредителем которого является иностранное государство

**Депутат Государственной Думы имеет право...**

- a) заниматься преподавательской деятельностью
- b) осуществлять научные разработки
- c) находиться на государственной службе
- d) состоять членом правления акционерного общества

**Верным является утверждение о том, что Государственная Дума Российской Федерации назначает на должность...**

- a) Председателя Правительства Российской Федерации
- b) Генерального прокурора Российской Федерации
- c) Председателя Счетной палаты Российской Федерации
- d) Уполномоченного по правам человека

**Заполните пропуски**

Государственная Дума \_\_\_\_\_ и \_\_\_\_\_ федеральные законы

- a) может повторно рассматривать
- b) одобряет
- c) утверждает
- d) принимает

**Постоянно действующим органом государственного финансового контроля, образуемым Федеральным Собранием Российской Федерации и подотчетным ему является ...**

- a) Комитет конституционного контроля
- b) Контрольная комиссия
- c) Счетная палата
- d) Центральный банк

**К ведению Совета Федерации относится назначение на должность**

- a) Уполномоченного по правам человека
- b) судей Конституционного Суда Российской Федерации
- c) Председателя Счетной Палаты
- d) Председателя Центрального Банка Российской Федерации

**К ведению Совета Федерации относится решение вопроса ...**

- a) о назначении на должность Уполномоченного по правам человека
- b) о доверии Правительству Российской Федерации
- c) об использовании Вооруженных Сил Российской Федерации за пределами России
- d) о структуре Правительства российской Федерации

**В компетенцию Совета Федерации НЕ входит назначение на должность...**

- a) Председателя Верховного Суда
- b) Председателя Счетной палаты
- c) Генерального прокурора Российской Федерации
- d) Председателя Высшего Арбитражного Суда

**Председателя Совета Федерации Федерального Собрания РФ ...**

- a) назначает Конституционный Суд РФ
- b) избирает Государственная Дума РФ
- c) избирает Совет Федерации РФ
- d) назначает Президент РФ

**Заполните пропуск**

Федеральные законы принимаются Государственной Думой большинством голосов \_\_\_\_\_

- a) от общего числа депутатов
- b) не менее 3/5 от общего числа депутатов
- c) от числа депутатов, участвующих в голосовании
- d) не менее 2/3 от числа депутатов, участвующих в голосовании

**Федеральные законы принимаются**

- a) Советом Федерации
- b) Государственным советом
- c) Государственной Думой
- d) Президентом Российской Федерации

**Президент Российской Федерации подписывает и обнародует федеральные законы в течение**

- a) одного месяца
- b) двух месяцев
- c) четырнадцати дней
- d) трех дней

**Как правило, не допускается внесение поправок при рассмотрении законопроекта**

- a) во втором чтении
- b) представленного Президентом Российской Федерации
- c) представленного Правительством Российской Федерации
- d) в третьем чтении

**Право законодательной инициативы – это...**

- a) внесение в Государственную Думу предложения о разработке или принятии нового закона
- b) право подготовки и написания проекта федерального закона
- c) внесение законопроекта в Государственную Думу
- d) внесение законопроекта в Правительство РФ

**Член Правительства Российской Федерации имеет право...**

- a) получать гонорары за выступления в качестве члена Правительства Российской Федерации
- b) заниматься научной деятельностью
- c) выезжать в командировки за счет средств федерального бюджета
- d) заниматься предпринимательской деятельностью через доверенных лиц

**В полномочия Правительства Российской Федерации входит...**

- a) объявление амнистии
- b) управление федеральной собственностью
- c) назначение референдума
- d) осуществление мер по борьбе с преступностью

**Правительство Российской Федерации издает ...**

- a) приказы

- b) указы
- c) постановления
- d) распоряжения

**В полномочия Правительства Российской Федерации входит ...**

- a) осуществление мер по обеспечению охраны собственности
- b) определение основных направлений внутренней политики государства
- c) определение основных направлений внешней политики государства
- d) осуществление мер по обеспечению обороны страны

**В полномочия Правительства Российской Федерации входит...**

- a) ратификация международных договоров
- b) управление федеральной собственностью
- c) назначение референдума
- d) право законодательной инициативы

**НЕ входят в судебную систему Российской Федерации...**

- a) мировые судьи
- b) уставные суды
- c) третейские суды
- d) военные специализированные суды

**Судьей Верховного Суда Российской Федерации может быть гражданин Российской Федерации, имеющий стаж работы по юридической профессии не менее...**

- a) 25 лет
- b) 20 лет
- c) 5 лет
- d) 10 лет

**Судебная система Российской Федерации устанавливается...**

- a) федеральным законом
- b) Конституцией Российской Федерации и федеральным конституционным законом

- c) Конституцией РФ и конституциями (уставами) субъектов Федерации
- d) Конституцией Российской Федерации и федеральным законом

**Судьями могут быть граждане Российской Федерации, достигшие...**

- a) 35 лет
- b) 25 лет
- c) 18 лет
- d) 21 года

**Генеральный прокурор Российской Федерации назначается...**

- a) Президентом Российской Федерации
- b) Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации
- c) Конституционным Судом Российской Федерации
- d) Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации

**Правом на обращение в Конституционный Суд с запросом о проверке конституционности определенных нормативных правовых актов обладает**

- a) федеральный министр
- b) Общественная палата Российской Федерации
- c) орган местного самоуправления
- d) законодательный орган субъекта Российской Федерации

**Полномочия, порядок образования и деятельности Конституционного Суда определяются Конституцией Российской Федерации и**

- a) указом Президента Российской Федерации
- b) федеральным законом
- c) постановлением Правительства Российской Федерации
- d) федеральным конституционным законом

**Срок полномочий судьи Конституционного суда**

- a) составляет пять лет
- b) не ограничен

- c) составляет десять лет
- d) составляет четыре года

**Видами решений Конституционного Суда Российской Федерации являются**

- a) постановления и заключения
- b) определения и приговоры
- c) приговоры и постановления
- d) распоряжения и заключения

**К видам решений Конституционного Суда Российской Федерации относятся**

- a) определения и постановления
- b) решения и приговоры
- c) заключения и указы
- d) приказы и инструктивные письма

**Верным является утверждение о том, что депутат законодательного органа власти субъекта Российской Федерации при выполнении определенных условий может быть...**

- a) судьей
- b) заместителем губернатора области
- c) руководителем предприятия
- d) собственником крупного земельного участка

**Верным является утверждение о том, что конституционный (уставной) суд субъекта Российской Федерации...**

- a) может не существовать в субъекте Федерации
- b) подчинен Конституционному Суду Российской Федерации
- c) в каждом субъекте формируется по-разному
- d) организует вместе с Конституционным Судом РФ двухзвенную вертикаль конституционного правосудия

**Верным является утверждение о том, что высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации...**

- a) должно иметь гражданство России
- b) может не существовать в субъекте Федерации
- c) может одновременно быть депутатом Государственной Думы
- d) наделяется полномочиями на срок до 5 лет

**Верным является утверждение о том, что высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации может быть одновременно ...**

- a) членом Государственного Совета
- b) депутатом Государственной Думы
- c) преподавателем в вузе
- d) членом Совета Федерации

**Высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации по совместительству может быть ...**

- a) членом совета директоров акционерного общества
- b) профессором университета
- c) членом Государственного Совета
- d) мировым судьей

**В систему земских учреждений дореволюционной России не входили земские...**

- a) исправники
- b) собрания
- c) управы
- d) избирательные съезды

**К полномочиям органов государственной власти в области местного самоуправления относится ...**

- a) создание условий для обеспечения жителей поселения услугами связи
- b) организация в границах поселения электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения
- c) правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности органов местного самоуправления при осуществлении отдельных государственных полномочий,

- d) установление, изменение и отмена местных налогов и сборов

**Федеральное законодательство НЕ предусматривает такого вида муниципального образования как ...**

- a) муниципальный район
- b) уезд
- c) городское поселение
- d) городской округ

**Местные органы власти по Конституции РСФСР 1978 г. назывались.....**

- a) Советы депутатов трудящихся
- b) Советы народных депутатов
- c) Советы рабочих, солдатских и крестьянских депутатов
- d) Советы казачьих депутатов

**Органы местного самоуправления...**

- a) входят в систему органов государственной власти субъектов Федерации
- b) входят в систему исполнительной власти Российской Федерации
- c) не входят в систему органов государственной власти Российской Федерации
- d) входят в систему органов государственной власти Российской Федерации

**Органы, образуемые представительным органом муниципального образования и наделенные собственными полномочиями по решению вопросов местного значения, называются...**

- a) органами местного самоуправления
- b) органами государственной власти субъектов Российской Федерации
- c) федеральными органами власти
- d) органами государственной власти

**Местной администрацией руководит.**

- a) коллегиальный орган

- b) по должности глава представительного органа местного самоуправления
- c) муниципальный служащий, назначенный высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации
- d) глава местной администрации на принципах единоначалия

**Членом представительного органа муниципального района является**

- a) государственный служащий
- b) мировой судья
- c) депутат
- d) высшее должностное лицо субъекта Федерации

**Органы государственной власти по отношению к органам местного самоуправления имеют право \_\_\_\_\_ органам (ов) местного самоуправления**

- a) назначения муниципальных служащих
- b) доверить выполнение отдельных государственных функций
- c) формирования
- d) отмены актов

**Спор между государственным органом и органом местного самоуправления о законности акта местного самоуправления разрешается**

- a) высшим должностным лицом субъекта РФ
- b) путем референдума
- c) законодательным (представительным) органом субъекта РФ
- d) в судебном порядке

**Муниципальным образованиям запрещается...**

- a) установление местных налогов и сборов
- b) нецелевое расходование субвенций федерального бюджета
- c) распоряжение имуществом, находящемся в муниципальной собственности
- d) принятие нормативного правового акта, противоречащего конституции (уставу) субъекта Федерации

**В компетенцию органов местного самоуправления на территории муниципального образования НЕ входит...**

- a) установление правил землепользования
- b) утилизация ядерных отходов
- c) предоставление услуг населению в области здравоохранения
- d) создание воинских формирований

**К вопросам местного значения НЕ относятся...**

- a) картография территории муниципального образования
- b) геологическая разведка на территории муниципального образования
- c) финансы местного самоуправления
- d) эксплуатация муниципального жилищного фонда

**К вопросам местного значения НЕ относится...**

- a) установление местных налогов и сборов
- b) управление муниципальной собственностью
- c) официальный статистический учет
- d) картография территории муниципального образования

**В компетенцию органов местного самоуправления НЕ входит распоряжение...**

- a) нежилыми помещениями
- b) муниципальным жилищным фондом
- c) водными ресурсами
- d) недрами

**Инициатором проведения местного референдума могут (может) быть ...**

- a) Президент Российской Федерации
- b) граждане Российской Федерации, имеющие право на участие в местном референдуме
- c) высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации
- d) законодательный орган субъекта Федерации

**Голосование по отзыву депутата муниципального представительного органа проводится по инициативе...**

- a) местной администрации
- b) населения
- c) не менее 2/3 депутатов муниципального представительного органа
- d) высшего должностного лица муниципального образования

**Территориальное общественное самоуправление НЕ может осуществляться в...**

- a) жилком микрорайоне
- b) подъезде многоквартирного жилого дома
- c) сельском населенном пункте
- d) территории предприятия

**Публичные слушания могут проводиться .....**

- a) исполнительным органом муниципального образования, главой муниципального образования
- b) представительным органом муниципального образования
- c) исполнительным органом муниципального образования
- d) представительным органом муниципального образования, главой муниципального образования

**Органы и должностные лица местного самоуправления должны рассмотреть письменные обращения граждан в течение ...**

- a) 30 дней со дня регистрации письменного обращения
- b) трех дней с даты поступления обращения в соответствующий орган
- c) 10 дней с даты направления гражданином обращения
- d) одного месяца со дня, когда обращение было направлено гражданином в соответствующий орган

**Термины "конституционное право" и "государственное право" используются как:**

-синонимы

-исторически сложившиеся в разных странах для обозначения одной отрасли права

-соответственно как частное и общее

-соответственно как общее и частное

-как не сопоставимые по смыслу

**По степени определенности нормы конституционного права могут быть:**

-императивными

-диспозитивными

-обязывающими

-консенсуальными

-абстрактными

**Источниками конституционного права Российской Федерации являются:**

-конституция России

-федеральный закон "о выборах президента Российской Федерации"

-правила внутреннего распорядка аппарата государственной думы

-указ президента Российской Федерации об очередном призыве граждан на действительную военную службу

-решение московского городского суда о защите трудовых прав гражданина А.В. Петрова

**Система конституционного права включает следующие правовые институты:**

-президентской власти

-избирательного права

-права собственности политической партии

-права наследования имущества общественной организации

-совместного имущества супругов

**С принятием 23 апреля 1906 г. Основных законов Российской империи связывается начало конституционного развития нашей страны потому, что ими:**

-учреждалась двухпалатная парламентская система

-ограничивалось право царя на формирование правительства

- разрешалась деятельность большевистской партии
- запрещался роспуск государственной думы
- вводилось всеобщее (хотя и неравное) избирательное право

**Сущность Конституции состоит в том, что ее нормы отражают:**

- действительное отношение общественных сил страны
- действительное соотношение сил в социальной борьбе
- соотношение сил в классовой борьбе
- только волю экономически господствующего класса
- интересы каждого без исключения гражданина соответствующей страны

**По порядку изменения современные конституции могут быть:**

- гибкими
- жесткими
- харизматическими
- монархическими
- временными

**Основными чертами современной Конституции Российской Федерации являются:**

- ее легитимность
- перспективность
- классовый характер
- преемственность советских традиций
- международный характер

**Под конституционным строем понимается:**

- форма организации государства, которая обеспечивает его подчинение праву
- порядок, при котором обеспечиваются права и свободы человека, а государство ---действует в соответствии с Конституцией
- внутреннее строение основного закона государства
- способ прохождения торжественным маршем при встрече президента страны
- расположение норм Конституции по ее тексту

**Формами непосредственной (прямой) демократии являются:**

- референдум
- выборы
- деятельность политических партий
- индивидуальная предпринимательская деятельность
- участие граждан в работе избирательных комиссий

**Правом на участие в референдуме Российской Федерации обладают:**

- граждане Российской Федерации, достигшие 18 лет на день его проведения
- граждане Российской Федерации, находящиеся в день проведения референдума в следственном изоляторе
- граждане Российской Федерации, находящиеся в местах лишения свободы по приговору суда
- иностранцы, прожившие на территории одного из субъектов Российской Федерации не менее 5 лет
- недееспособные граждане Российской Федерации по разрешению органов попечительства

**Под общественным объединением понимается:**

- добровольное, самоуправляемое формирование, созданное по инициативе граждан для достижения общих для них целей
- добровольное, самоуправляемое, некоммерческое формирование, созданное по инициативе граждан Российской Федерации и иных лиц для реализации общих для них интересов
- добровольное формирование для оказания помощи отстающим студентам
- добровольное формирование в поддержку малого предпринимательства
- добровольное формирование членов семьи для защиты домашних животных

**Основными целями политической партии являются:**

- В-ыдвижение кандидатов на выборах в органы государственной власти и органы местного самоуправления
- формирование общественного мнения
- создание образовательных учреждений

-поддержка малого предпринимательства

-создание полувоенных формирований

**Основными признаками правового характера Российского государства являются:**

-независимость суда

-верховенство конституции

-приоритет всех норм международного права над национальным законодательством Российской Федерации

-существование прокуратуры как независимой государственной структуры

-всеобщее специальное юридическое образование

**Независимость государственной власти проявляется в:**

-самостоятельности государственных органов по решению всех вопросов общественной жизни

-запрещении любым политическим партиям вмешиваться в деятельность государственного органа

-возможности действовать вопреки требованиям норм международного права

-возможности свободного выхода государства из состава ООН

-запрещении общественным организациям вторгаться в деятельность государственных органов

**Право человека на свободу предполагает:**

-возможность совершения им любых правомерных действий

-невозможность произвольного ограничения человека в его правах

-невозможность ограничения его действий интересами других людей

-возможность действовать вне зависимости от религиозных норм

-возможность действовать вне зависимости от норм морали

**Право на свободу передвижения граждан Российской Федерации - ограничивается:**

-в пограничной полосе

-в зонах экологического бедствия

-на территории больничных комплексов

- на территории учебных заведений
- на территории государственных охотничьих хозяйств

### **Гражданство Российской Федерации приобретается:**

по рождению

- в результате восстановления в гражданстве Российской Федерации
- по факту нахождения на территории Российской Федерации
- по факту прибытия на территорию Российской Федерации
- в результате присвоения звания "герой Российской Федерации"

### **Федеративное государство:**

- состоит из государственных образований
- его субъекты имеют одинаковый статус
- состоит из автономных образований
- характерно только для многонациональных государств
- характерно только для крупных по территории государств

### **Признаки органа государственной власти:**

- создание в строгом соответствии с установленными правовыми актами по-  
рядком
- обладание общеобязательными властными полномочиями
- наличие в его составе только выборных должностных лиц
- наличие в его составе только назначаемых должностных лиц
- создание в соответствии с суверенной волей народа Российской Федерации

# КНИГООБЕСПЕЧЕННОСТЬ ИНТЕРНЕТ - РЕСУРСЫ

	Название учебной и учебно-методической литературы, автор, издательство, год издания.
Основная литература	<p>Каллагов Т.Э. Конституционное право. 1 экз. - М. : Ответ, 2010. - 32 с</p> <p>Лазаревский Н.И. Правоведение :учебник.-/под общ. ред. М.Б. Смоленского.-3-е изд.исправ. и доп. : 1 экз.-. - М. : Дашков и К, 2009. - 479 с.</p> <p>Правоведение.-/Под ред. Н.Н. Косаренко.- Учеб. пособие.- 2-е изд.,испр. : 1 экз. Рек. УМО. - М. : Московский психолого-социальный институт, 2008. - С. 360.</p> <p>Магницкая Е.В. Правоведение.-4-е изд.-доп.,перераб. : 1 экз. / Е.В. Магницкая. СПб : Питер, 2008. - 572 с.</p> <p>Правоведение.:учебник. /Под ред. А.В. Малько.-4-е изд.,стер. : 10 экз. - М. : Кнорус, 2008. - 400 ст.</p> <p>Правоведение: учебник : 1 экз. - М. : Кнорус, 2010. - 400с.</p> <p>Правоведение:учебник./Под ред.В.А. Алексеенко.-4-е изд. : 1 экз. - М. : Кнорус, 2008. - 471 с.</p> <p>Конституционное право РФ: курс лекций /Т.Э. Каллагов : 1 экз. / Т.Э. Каллагов. М. : Кнорус, 2009. – электрон.д.</p> <p>Лекции по русскому государству и праву. Т.1. Конституционное право : вып.16. / Н.И. Лазаревский. – М. : Консультант Плюс, 2011. – эл. Диск.</p> <p>Правоведение.-электронный учебник.- 1 экз. – М. : Кнорус, 2008. – 200 с.</p>
Дополнительная литература	<p>Вестник Конституционного Суда РФ /Офиц. издание.- М.: - Спарк.- 2012 г.</p> <p>Конституционное право России/Учебник под А.Е. Никитина.- 10 экз.-. М. : Проспект, 2007. - 504 ст.</p> <p>Смоленский М.Б. Конституционное право РФ.- : 1 экз.- / М.Б. Смоленский. - Ростов н/Д : Феникс, 2007. - 445 ст.</p> <p>Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации.- : 2 экз. / М.В. Баглай. - М. : Норма, 2007. - 784 ст.</p> <p>Саидов А.Х. Сравнительное правоведение.-Учебник.-/Под ред. В.А. Туманова.- 3 экз. / А.Х. Саидов. - М. : Юристъ, 2005. - 448 ст.</p> <p>Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: Учебник для вузов / Баглай Марат Викторович. - 6-е изд.,изм.и доп. - М.: НОРМА, 2007.</p> <p>Конституционное (государственное) право России: Учебник. /Смоленский М.Б./.- М.: Дашков и К°, 2010.</p>

	<p>Карпов А.В. Конституционное право России. Уч. пособие. Издательство: Омега-Л, 2010.</p> <p>Правоведение: Учебник / Абросимова Е.А., Алехин А.П., Голиченков А.К. и др.; Отв.ред. Б.И.Пугинский. - 2-е изд., перераб. и доп. - М.: Юрайт-Издат, 2008. - 462с.</p> <p>Конституция РФ с комментариями для изучения и понимания/ Лозовский Л.Ш., Райсберг Б.А. - М.:ИНФРА-М, 2003.</p> <p>Авакьян С.А. Конституционное право России: Учебный курс: В 2 т. Т.2 / Авакьян Сурен Адиебекович; Рец. Е.И.Колюшин, В.О.Лучин; МГУ им.М.В.Ломоносова. Юридический факультет. - 3-е изд., стер. - М.: Юристъ, 2010.</p> <p>Конституционное право России: Уч. пособие. Сергеев С.Г. – М., Дашков и К<sup>о</sup>, 2009.</p> <p>Правоведение: Учебник/под общей ред. проф. М.Б. Смоленского. - М.: Издательско-торговая корпорация «Дашков и К»; Ростов-на-Дону: Наука-Пресс, 2007.</p> <p>Правоведение: Учебник / Смоленский М.Б., Мархгейм М.В., Третьяков В.И. и др.; Под общ.ред. М.Б.Смоленского. - М.; Ростов н/Д: Дашков и К: Наука-Пресс, 2007. - 480с. - Лит.:с.475.</p> <p>Конституционное право России. Учебник. Усанов В.Г. Издательство: Элит-2000, 2010.</p>
Электронные ресурсы	ЭБС «Университетская библиотека online»
Ресурсы Интернет	<p><a href="http://lib.uni-dubna.ru">http://lib.uni-dubna.ru</a> – сайт библиотеки университета "Дубна";</p> <p><a href="http://www.garant.ru">www.garant.ru</a> - Система «Гарант», правовые базы российского законодательства;</p> <p><a href="http://www.consultant.ru">www.consultant.ru</a> - Общероссийская сеть распространения правовой информации (Консультант-Плюс);</p> <p><a href="http://www.rbc.ru">www.rbc.ru</a> - РИА «РосБизнесКонсалтинг»;</p> <p><a href="http://www.pravo.ru">www.pravo.ru</a> - Право в области информационных технологий;</p> <p><a href="http://www.rg.ru">www.rg.ru</a> - сервер «Российской газеты»;</p> <p><a href="http://www.elibrary.ru">www.elibrary.ru</a> – журналы АИР.</p>
Рекомендованная литература	<p>Правоведение.- Учебник.-/Под ред. В.А. Козбаненко.-2-е изд.- 1 экз.-. М. : Дашков и К, 2005. - 172 ст.</p> <p>Сапожников В.Н. Правоведение.- 5 экз./ В.Н. Сапожников. - М. : Слово-Симс, 2002. - 168с.</p> <p>Правоведение.-Учебник ./Под ред. О.Е. Кутафина.- 1 экз.-.М. : Юристъ, 2002. - 398 ст.</p>

# КРАТКИЙ ТЕРМИНОЛОГИЧЕСКИЙ СЛОВАРЬ (ГЛОССАРИЙ)

**Активное избирательное право** – право гражданина избирать. В России данное право принадлежит всем лицам, достигшим ко дню и в день выборов 18-летнего возраста, за исключением: а) признанных судом недееспособными; б) находящихся в местах лишения свободы по приговору суда.

**Абсентеизм** – неучастие гражданина в выборах или референдуме. С учетом этого в РФ состоявшимся считаются выборы или референдум, в котором приняли участие не менее 25 процентов избирателей, включенных в списки.

**Акт нормативный правовой федерального органа государственной власти.** Юридический акт одного из органов законодательной и исполнительной власти РФ. Им являются акты: нормативный Указ Президента РФ; одной из палат представительного и законодательного органа РФ (парламента); постановление Правительства РФ.

**Административно-территориальное устройство субъектов Российской Федерации** — разделение территории на районы, города, поселки и т.д.

**Акт нормативный правовой федерального органа государственной власти** — юридический акт одного из органов законодательной и исполнительной власти РФ. Им являются акты: нормативный Указ Президента РФ, одной из палат представительного и законодательного органа РФ (парламента), постановление Правительства РФ.

Введение Ч. п. является временной мерой, применяемой исключительно для обеспечения безопасности граждан и защиты конституционного строя РФ (ст. 1 ФКЗ О чрезвычайном положении).

**Административно-территориальное устройство** – подразделение территории государства (субъектов государства) на определенные административно-территориальные единицы, в соответствии с которыми строится

система местных органов власти и управления (как правило, это муниципальные образования).

**Акты Федерального Собрания РФ** — установленные Конституцией РФ решения — законы, заявления, постановления и т.д.

**Беженец** — лицо, не являющееся гражданином РФ, постоянно проживающее на территории другого государства и вынужденное ее покинуть вследствие насилия в отношении этого лица или реальной опасности насилия или преследования в иных формах.

**Внутригосударственный договор** (многосторонний и двусторонний) — заключается между органами государственной власти РФ и ее субъектов о разграничении полномочий (в рамках Конституции РФ, ст. 71–73).

**Вето** — акт, приостанавливающий или недопускающий вступление в силу решения какого-либо органа (чаще всего, законодательного). В РФ правом отлагательного "вето" в отношении принятых законов наделен Президент РФ. При принятии закона повторно обеими палатами 2/3 голосов, Президент обязан подписать данный закон.

**Власть.** 1. Способность и возможность оказывать определяющее воздействие на деятельность, поведение людей с помощью соответствующих средств (способов) — авторитета, воли, насилия, права (родительская В., государственная В. и др.). 2. Политическое господство, система государственных органов.

**Выборы в Российской Федерации.** Выборы Президента РФ, Депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ, в органы государственной власти субъектов РФ, иные федеральные государственные органы и государственные органы субъектов РФ, предусмотренные Конституцией РФ, конституциями, уставами субъектов РФ и избираемые непосредственно гражданами РФ, а также выборы в органы местного самоуправления, проводимые на основе законов, соответствующих уровню выборов (см. *ст. 2 ФЗ от 19 сентября 1997 г. № 124-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»*).

**Верховенство права, закона** — утверждение закона, его господства в общественной жизни. Непротиворечие закону всех других нормативных правовых актов.

**Виды субъектов РФ** — республики (21), области (48), края (7), автономные округа (9) автономная область (1), города федерального значения (2).

**Власть** — 1) способность и возможность оказывать определяющее воздействие на деятельность, поведение людей с помощью соответствующих средств (способов) — авторитета, воли, насилия, права (родительская власть, государственная власть и др.); 2) политическое господство, система государственных органов.

**Выборы в Российской Федерации** — выборы Президента РФ, депутатов Государственной Думы, Федерального Собрания РФ, в органы государственной власти субъектов РФ, иные федеральные государственные органы и государственные органы субъектов РФ, предусмотренные Конституцией РФ, конституциями, уставами субъектов РФ и избираемые непосредственно гражданами РФ, а также выборы в органы местного самоуправления, проводимые на основе законов, соответствующих уровню выборов (ст. 2 ФЗ от 19 сентября 1997 г. № 124-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», в редакции 2002 г.).

**Верховный Суд РФ** — высший судебный орган по гражданским, уголовным, административным и иным делам, подсудным судам общей юрисдикции.

**Высший Арбитражный Суд РФ** — высший судебный орган по разрешению экономических споров.

**Гражданство как институт конституционного права** — совокупность конституционно-правовых норм, регулирующих отношения гражданства.

**Гражданство как субъективная категория** означает субъективное право каждого гражданина решать вопросы гражданства.

**Гражданство как правовое состояние** – устойчивая правовая связь лица с государством, характеризующаяся взаимностью прав, свобод, обязанностей и ответственности.

**Гражданин** – лицо, находящееся с государством в правовой длящейся связи, обладающее правосубъектностью, правами, свободами, наделенное обязанностями и несущее определенную ответственность.

**Государственная Дума** – палата представительного законодательного органа РФ. Состоит из 450 депутатов. В законодательном органе является палатой, осуществляющей основные законотворческие полномочия.

**Государственный герб** – знак, являющийся эмблемой государства, содержание которого, например, по Конституции РФ, устанавливается федеральным конституционным законом.

**Государственный гимн** – музыкальное произведение, прославляющее Отечество, государство и т.д., Являющееся одним из символов государства (по Конституции РФ – ст. 70 – описание и порядок официального использования устанавливается федеральным конституционным законом).

**Губернатор** – высшее административное выборное или назначаемое лицо в субъектах государств. В РФ это главы исполнительной власти территориальных и национально-территориальных субъектов РФ.

**Государственная граница Российской Федерации.** Линия и проходящая по ней вертикальная поверхность, определяющая пределы государственной территории (суши, воды, недр и воздушного пространства) РФ, т.е. пространственный предел действия государственного суверенитета РФ (см. ст. 1 Закона о Государственной границе). До заключения договоров о прохождении Г.г. РФ с сопредельными государствами – бывшими союзными республиками Союза ССР, границе с этими государствами придается статус Г.г. РФ. См. *Территория Российской Федерации .)*

**Гражданство Российской Федерации.** Устойчивая правовая связь человека с государством, выражающаяся в совокупности их взаимных прав, обязанностей и ответственности, основанная на признании и уважении достоинства, основных прав и свобод человека. По признаку принадлежности к Г. РФ различают граждан РФ, иностранных граждан и лиц без гражданства. Г. РФ является равным независимо от оснований его приобретения (*Закон РФ от 28 ноября 1991 г. № 1948-1 «О гражданстве Российской Федерации»*; *ФЗ «О гражданстве Российской Федерации», 2002 г.*).

**Гражданин Российской Федерации.** Лицо, приобретшее гражданство РФ в соответствии с Законом о гражданстве РФ. Г. РФ является равным независимо от оснований его приобретения (в результате признания по рождению, в порядке регистрации, в результате приема в гражданство или восстановления в гражданстве РФ, путем выбора гражданства при изменении государственной принадлежности территории и др. Г. РФ, постоянно проживающие на территории республики в составе РФ, являются одновременно гражданами этой республики (*ст. 2 Закона о гражданстве РФ*)).

**Государственная служба.** Профессиональная деятельность по обеспечению исполнения полномочий государственных органов. Г.с. включает федеральную г.с., находящуюся в ведении РФ, и г.с. субъектов РФ, находящуюся в их ведении (см. Федеральный закон от 27.05.2003 N 58-ФЗ (ред. от 02.07.2013) "О системе государственной службы Российской Федерации").

**Государственная тайна.** Защищаемые государством сведения в области его военной, внешнеполитической, экономической, разведывательной, контрразведывательной и оперативно-розыскной деятельности, распространение которых может нанести ущерб безопасности РФ.

**Государственная граница Российской Федерации** — линия и проходящая по ней вертикальная поверхность, определяющая пределы государственной территории (суши, воды, недр и воздушного пространства) РФ, т.е. пространственный предел действия государственного суверенитета РФ (ст. 1 «Закона о Государственной границе»). До заключения договоров о прохож-

дении государственной границы РФ с сопредельными государствами — бывшими союзными республиками Союза ССР, границе с этими государствами придается статус государственной границы РФ (см. **Территория Российской Федерации**).

**Государственная служба** — профессиональная деятельность по обеспечению исполнения полномочий государственных органов. Государственная служба включает федеральную государственную службу, находящуюся в ведении РФ, и государственную службу субъектов РФ, находящуюся в их ведении (ст. 1 ФЗ 2003 г. «О системе государственной службы Российской Федерации»).

**Государственная тайна** — защищаемые государством сведения в области его военной, внешнеполитической, экономической, разведывательной, контрразведывательной и оперативно-розыскной деятельности, распространение которых может нанести ущерб безопасности РФ.

**Гражданин Российской Федерации** — лицо, приобретшее гражданство РФ в соответствии с Законом о гражданстве РФ. Гражданство РФ является равным независимо от оснований его приобретения (в результате признания по рождению, в порядке регистрации, в результате приема в гражданство или восстановления в гражданстве РФ, путем выбора гражданства при изменении государственной принадлежности территории и др. Граждане РФ, постоянно проживающие на территории республики в составе РФ, являются одновременно гражданами этой республики (ст. 2 «Закона о гражданстве РФ»).

**Гражданство Российской Федерации** — устойчивая правовая связь человека с государством, выражающаяся в совокупности их взаимных прав, обязанностей и ответственности, основанная на признании и уважении достоинства, основных прав и свобод человека. По признаку принадлежности к гражданству РФ различают граждан РФ, иностранных граждан и лиц без гражданства. Гражданство РФ является равным независимо от оснований его приобретения (ФЗ «О гражданстве Российской Федерации», 2002 г.).

**Двухпалатная система (бикамерализм)** – структура представительных законодательных органов, состоящих из двух палат, формируемых по-разному и обладающих собственной компетенцией (Федеральное Собрание РФ состоит из Совета Федерации и Государственной Думы; Законодательное собрание Свердловской области – из Областной думы и Палаты представителей и т.п.).

**Должностное лицо.** Человек, постоянно, временно или по специальному полномочию осуществляющий функции представителя власти либо выполняющий организационно-распорядительные, административно-хозяйственные функции в государственных органах, органах местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждениях, а также в Вооруженных Силах РФ, других войсках и воинских формированиях РФ (см. *примечание 1 к ст. 285 УК*).

**Демократия** — народовластие.

**Депутатский запрос** – письменное обращение депутата или группы депутатов к органам исполнительной власти, местного самоуправления, должностным лицам (на сессии представительного органа) с просьбой разъяснить тот или иной вопрос или дать информацию по вопросам, отнесенным к их компетенции.

**Жизнь человека.** Многозначный термин. В рассматриваемом аспекте – высшая ценность в российском обществе (ст. 2, 20, ч. 3 ст. 41 и др. Конституции РФ).

**Жилище.** Индивидуальный жилой дом с входящими в него жилыми и нежилыми помещениями, жилое помещение независимо от формы собственности, входящее в жилищный фонд и пригодное для постоянного или временного проживания (например, гостиница, санаторий, дом отдыха, пансионат, кемпинг, а равно иное помещение или строение, не входящие в жилищный фонд, но предназначенные для временного проживания (например, больница, садовый домик) (см. *примечание к ст. 139 УК*).

**"Заградительный пункт"** – число голосов избирателей, которое необходимо получить избирательному объединению, чтобы принять участие в распределении депутатских мандатов. Устанавливается в процентном выражении (например, в РФ – 5%; Швеции – 4%; Турции – 10% и т.п.).

**Законодательная инициатива** – официальное внесение законопроекта в законодательный орган в соответствии с установленной процедурой (в РФ законопроекты вносятся в Государственную Думу).

**Закон.** Нормативный правовой акт, принятый высшим представительным органом государства или непосредственно волеизъявлением народа путем референдума и регулирующий наиболее важные общественные отношения. З. обладает наибольшей юридической силой относительно всех иных нормативно-правовых актов органов государства. В РФ различают З.: а) по значимости содержащихся в них норм – конституционные и обыкновенные; б) по субъекту принятия – федеральные и субъектов РФ.

Среди ФЗ выделяют: ФКЗ, Основы законодательства, кодексы, статутные и тематические З. См. *Закон субъекта РФ, Федеральный конституционный закон.*

**Законность.** 1. Неуклонное и повсеместное исполнение законодательных актов и соответствующим им иных нормативно-правовых актов гражданами, государственными органами и их должностными лицами, общественными организациями. 2. Принцип функционирования политической системы РФ, вытекающий из предписаний Конституции РФ: Конституция имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории РФ. Законы и иные правовые акты не должны противоречить Конституции (ч. 1 ст. 15). Органы государственной власти, местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию РФ и законы (ч. 2 ст. 15).

**Закон субъекта Российской Федерации.** Нормативный правовой акт, принятый представительным органом субъекта РФ в соответствии с Конституцией РФ и ФЗ, конституцией или уставом субъекта РФ и регули-

рующий основные общественные отношения в областях жизнедеятельности, находящихся в ведении субъекта РФ. См. *Закон, Федеральный конституционный закон*.

**Избирательная система** рассматривается в двух аспектах: а) в широком – как установленный порядок организации и проведения выборов; б) в узком – как порядок проведения голосования и определения результатов выборов.

**Избирательное право** а) как институт конституционного права – совокупность конституционно-правовых норм, регулирующих отношения, возникающие в процессе выборов; б) как субъективная категория означает избирательную правосубъектность гражданина, то есть способность избирать и быть избранным.

**Институт конституционного права** – совокупность конституционно-правовых норм, регулирующих однородную группу общественных отношений (например, институт гражданства, институт избирательного права).

**Источники конституционного права:** Конституция РФ; законы (федеральные, федеральные конституционные); подзаконные акты (указы Президента РФ, постановления Правительства РФ и т.п.); Договоры (международные и внутригосударственные); государственно-правовые обычаи.

**Избирательный блок** – соглашение нескольких общественных объединений о выдвижении списка кандидатов по выборам депутатов в Государственную Думу, представительные органы субъектов РФ, органы местного самоуправления на основе пропорциональной избирательной системы.

**Идеология.** Определенная система политических, нравственных, правовых, религиозных, философских и эстетических концепций, взглядов и идей, в которых соответствующим образом осознаются и оцениваются отношения людей к действительности.

**Имущество.** Вещи, материальные ценности и (или) их совокупность, находящаяся во владении физического или юридического лица. См. *Лицо, Лицо физическое, Лицо юридическое*.

**Идеология** — определенная система политических, нравственных, правовых, религиозных, философских и эстетических концепций, взглядов и идей, в которых соответствующим образом осознаются и оцениваются отношения людей к действительности.

**Имущество** — вещи, материальные ценности и (или) их совокупность, находящаяся во владении физического или юридического лица (см. Лицо, Лицо физическое, Лицо юридическое).

**Источники конституционного права** — нормативно-правовые акты, которые содержат конституционно-правовые нормы.

**Избирательная система** — совокупность организационных форм (Центральная избирательная комиссия, окружная, участковая комиссия и т.п.), обеспечивающих проведение выборов.

**Избирательное право РФ** — совокупность правовых норм, регулирующих общественные отношения во время выборов.

**Конституционное право России** — публичная отрасль российского права, содержит нормы, регулирующие общественные отношения, возникающие между личностью, обществом и государством.

**Конституционный контроль в РФ** — деятельность специально уполномоченного органа государства (Конституционного Суда) по обеспечению реализации, охраны норм Конституции и ее верховенства на всей территории РФ.

**Конституционный строй** — это система основополагающих общественных отношений в их конституционно-правовой форме.

**Конституция РФ** — основной закон Российского государства, закрепляющий основы гражданского общества, государства, положения личности в обществе и государстве.

**Конституционно-правовой статус личности** — место личности в обществе, в системе общественных связей, определяемое Конституционно-правовыми нормами.

**Конституционность** – это режим, при котором обеспечивается верховенство и прямое действие Конституции и соответствие ей всех нормативных актов и деятельности органов государства, должностных лиц, граждан, объединений и органов местного самоуправления.

**Конституционное Собрание** – орган, созываемый в соответствии с федеральным конституционным законом для рассмотрения предложений о внесении поправок в гл. 1, 2, 9 Конституции РФ (ст. 135 Конституции РФ).

**Конституционализм** – определенное состояние общественных отношений достигнутое в процессе их регулирования Конституцией (т.е. Речь идет о деятельности государства и его органов в рамках и на основе Конституции, о политической системе, опирающейся на Конституцию и т.п.).

**Конституционный закон** – в РФ это закон, принятие которого предусмотрено Конституцией РФ (например, о Конституционном Суде РФ, о чрезвычайном положении и т.п.).

**Коррупция** (от лат. *Corruptio* – подкуп). 1. Обобщенное наименование *преступлений*, состоящих в использовании *должностными лицами*, политическими и общественными деятелями прав, связанных с их служебной деятельностью, в целях личного обогащения в ущерб государству, обществу и отдельным *лицам* (подкуп, взятки и пр.). 2. Предусмотренное *законом* принятие материальных и иных благ и преимуществ лицами, уполномоченными на выполнение государственных функций, или лицами, приравненными к ним, путем использования своего статуса и связанных с ним возможностей (продажность), а также подкуп указанных лиц путем противоправного предоставления им физическими и юридическими лицами этих благ и преимуществ. См. *Лицо физическое, Лицо юридическое*.

**Конституционно-правовой институт** — совокупность норм, регулирующих однородные общественные отношения.

**Компетенция Федерального Собрания РФ** — совокупность прав и обязанностей, установленных Конституцией РФ.

**Конституционный Суд РФ** — орган конституционного контроля в РФ.

**Конституционный референдум** – референдум, проведение которого предусмотрено Конституцией РФ по вопросу внесения поправок в гл. 1, 2, 9 Конституции РФ.

**Личные (гражданские) права и свободы** – совокупность естественных и неотчуждаемых основополагающих прав и свобод, принадлежащих лицу от рождения (ст. 20-29 Конституции РФ).

**Лицо. Гражданин РФ**, иностранный гражданин (подданный), Л. Без гражданства (апатрид), постоянно или временно проживающее *на территории РФ*. См. *Лицо физическое*.

**Лицо физическое.** Человек, способный иметь гражданские права и нести обязанности (обладать гражданской правоспособностью).

**Лицо юридическое.** Организация, которая имеет в *собственности*, хозяйственном ведении или оперативном управлении обособленное *имущество* и отвечает по своим обязательствам этим имуществом, может от своего имени приобретать и осуществлять имущественные и личные неимущественные права, нести обязанности, быть истцом и ответчиком в суде.

**Лоббизм** – оказание давления на депутата путем личного или письменного обращения к нему (или другим способом) каких-либо лиц или групп с целью добиться принятия или отклонения законопроекта.

**Мажоритарная избирательная система** – система, при которой избранным считается кандидат, получивший большинство голосов избирателей по избирательному округу. Различают мажоритарную систему абсолютного и относительного большинства. В РФ по выборам губернаторов субъектов могут одновременно применяться правила абсолютной и относительной системы.

**Мандат депутата** – документ, удостоверяющий полномочия депутата и характер его связей с избирателями. С учетом последних выделяют **императивный** мандат (подотчетность депутата перед избирателями, отзыв де-

путатов, наказы избирателей) и **свободный** мандат, в котором отсутствуют указанные выше признаки.

**Местное самоуправление** — признаваемая и гарантируемая Конституцией Российской Федерации самостоятельная и под свою ответственность деятельность населения по решению непосредственно или через органы местного самоуправления вопросов местного значения, исходя из интересов населения, его исторических и иных местных традиций.

**Местные налоги и сборы** — финансовые средства, оставляемые в распоряжении органов местного самоуправления.

**Местный референдум** — опрос населения по вопросам местного значения.

**Многопартийность** означает возможность граждан объединяться в различные партии, которые реально участвуют в осуществлении политической и государственной власти.

**Народный суверенитет** — политико-правовое свойство народа, выражающееся в его верховенстве и полновласти во всех сферах общественных отношений (ст. 3 Конституции РФ).

**Натурализация** — прием лица в гражданство по заявлению или ходатайству.

**Нация** — историческая общность людей, складывающаяся в процессе формирования общности территории, языка, характера и т.п.

**Налог (налоги).** Обязательный, индивидуально безвозмездный платеж, взимаемый с организаций и физических лиц в форме отчуждения принадлежащих им на праве *собственности*, хозяйственного ведения или оперативного управления денежных средств в целях финансового обеспечения деятельности государства и (или) муниципальных образований (см. *п. 1 ст. 8 Налогового кодекса РФ*).

**Народ** — определенная историческая общность людей, граждан государства.

**Непосредственная демократия** — непосредственное волеизъявление народа путем выборов и референдума.

**Объекты народного суверенитета** – определенные социальные блага (власть, собственность, свобода, труд и др.), Обладание которыми обеспечивает полновластие народа.

**Основное (конституционное) право гражданина** – предусмотренная в Конституции возможность лица самому избирать вид и меру поведения, созидать и пользоваться предоставленными социальными благами как в личных интересах, так и в интересах других лиц.

**Основная (конституционная) обязанность гражданина** – закрепленная в Конституции необходимость, приписывающая каждому гражданину вид и меру поведения и устанавливающая ответственность за их ненадлежащее исполнение.

**Официальный (государственный) язык** – основной язык государства, используемый в законодательстве, делопроизводстве, судопроизводстве и т.д. В РФ официальным (государственным) является русский язык – п. 1 ст. 68 Конституции РФ.

**Органы местного самоуправления** – органы, осуществляющие полномочия местного самоуправления. К ним относятся: представительные органы (думы, советы, комитеты); главы местного самоуправления; местная администрация.

**Оптация** – приобретение или прекращение гражданства путем его выбора при изменении государственной принадлежности территории.

**Отрешение Президента РФ от должности** – особая процедура ответственности Президента, предусмотренная ст. 93 Конституции РФ, в случае совершения им государственной измены или иного тяжкого преступления. Решение об отрешении от должности принимает Совет Федерации в 3 месячный срок с момента выдвижения обвинения против Президента.

**Образование.** Целенаправленный процесс воспитания и обучения в интересах человека, общества, государства. Сопровождающийся констатаци-

ей достижения *гражданином* (обучающимся) установленных государством образовательных уровней (образовательных цензов). Право на О. является одним из основных и неотъемлемых конституционных прав граждан РФ (см. *ФЗ от 13 января 1996 г. № 12-ФЗ Об образовании*).

**Общественное объединение.** Добровольное, самоуправляемое, некоммерческое формирование, созданное по инициативе граждан, объединившихся на основе общности интересов для реализации общих целей, указанных в уставе О.о. (см. *ФЗ «Об общественных объединениях»*).

**Органы государственной власти субъектов Российской Федерации.** Законодательные (представительные) органы государственной власти и главы исполнительной власти субъектов РФ, иные государственные органы, предусмотренные конституциями, уставами субъектов РФ, избираемые непосредственно гражданами РФ в соответствии с Конституцией

РФ, *ФЗ, конституциями, уставами, Законами субъектов РФ* (см. *ст. 2 ФЗ Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ*).

**Органы государственной власти федеральные (федеральные органы государственной власти).** Президент РФ, Совет Федерации и Государственная Дума Федерального Собрания РФ, иные федеральные государственные органы, предусмотренные Конституцией РФ и избираемые непосредственно гражданами РФ в соответствии с Конституцией РФ, *ФКЗ, ФЗ* (см. *ст. 2 ФЗ Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ*).

**Ответственность юридическая.** Возникшее в связи с совершением правонарушения правовое отношение между государством ( в лице его органов и представителей) и *лицом*, которое совершило правонарушение и подверглось за содеянное конкретным правовым санкциям негативного для него свойства. Различают четыре основных вида О.ю.: уголовную, гражданскую, административную и дисциплинарную.

**Образование** — целенаправленный процесс воспитания и обучения в интересах человека, общества, государства, сопровождающийся констатацией достижения гражданином (обучающимся) установленных государством образовательных уровней (образовательных цензов). Право на образование является одним из основных и неотъемлемых конституционных прав граждан РФ (см. ФЗ от 13 января 1996 г. № 12-ФЗ «Об образовании»).

**Общественное объединение** — добровольное, самоуправляемое, некоммерческое формирование, созданное по инициативе граждан, объединившихся на основе общности интересов для реализации общих целей, указанных в уставе общественного объединения (ФЗ «Об общественных объединениях»).

**Органы государственной власти субъектов Российской Федерации** — законодательные (представительные) органы государственной власти и главы исполнительной власти субъектов РФ, иные государственные органы, предусмотренные конституциями, уставами субъектов РФ, избираемые непосредственно гражданами РФ в соответствии с Конституцией РФ, ФЗ, конституциями, уставами, Законами субъектов РФ (ст. 2 ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ»).

**Органы государственной власти федеральные (федеральные органы государственной власти)** — Президент РФ, Совет Федерации и Государственная Дума Федерального Собрания РФ, иные федеральные государственные органы, предусмотренные Конституцией РФ и избираемые непосредственно гражданами РФ в соответствии с Конституцией РФ, ФКЗ, ФЗ (ст. 2 ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ»).

**Основные обязанности граждан** — соблюдать конституцию и законы, платить налоги и т.д.; вытекают из принадлежности гражданина к государству.

**Основные права и свободы** — права и свободы, жизненно важные и социально-значимые как для отдельного человека, так и для общества.

**Ответственность юридическая** — возникшее в связи с совершением правонарушения правовое отношение между государством (в лице его органов и представителей) и лицом (см. **Лицо**), которое совершило правонарушение и подверглось за содеянное конкретным правовым санкциям негативного для него свойства. Различают четыре основных вида юридической ответственности: уголовную, гражданскую, административную и дисциплинарную.

**Предмет конституционно-правового регулирования** – это общественные отношения, воплощающие и характеризующие основы: конституционного строя, правового положения личности, устройства государства, организации и осуществления государственной власти и местного самоуправления.

**Принципы конституционного строя** – основополагающие начала, на основе которых осуществляется реализация общественных отношений, составляющих конституционный строй. В системе принципов, закрепленных Конституцией РФ (гл. 1) выделяют следующие: федерализм; республиканская форма правления; суверенитет (народный, государственный, национальный); приоритет прав и свобод человека и гражданина; разделение властей; многообразие форм экономической деятельности; политический и идеологический плюрализм; верховенство права и закона; принципы светского и социального государства; гарантия местного самоуправления,

**Партия** – активная организованная часть общества, объединенная общими интересами, целями, идеалами, стремящаяся овладеть властью или влиять на нее.

**Пассивное избирательное право** – право гражданина быть избранным. В РФ данное право принадлежит лицам, достигшим определенного возраста (например, в представительные органы местного самоуправления изби-

раются лица с 18 лет; на должность главы местного самоуправления – с 21 года; в депутаты Государственной Думы Федерального Собрания РФ – с 21 года).

**Пропорциональная избирательная система** – система, при которой распределение мандатов между избирательными объединениями (списками кандидатов) производится в соответствии с полученным ими количеством голосов. Данная система применяется по многомандатным избирательным округам.

**Переселенец** – лицо, являющееся гражданином РФ, которое вследствие примененного в отношении него или членов его семьи насилия, либо реальной опасности подвергнуться насилию или преследованию в иных формах, вынужденное покинуть место своего постоянного проживания на территории РФ или другого государства.

**Политические права и свободы** – такие, которые дают гражданину возможность участвовать в общественной и политической жизни страны. Объем их зависит от принадлежности лица к определенному государству.

**Петиционный референдум** – проведение голосования по какому-либо вопросу по требованию определенного числа граждан, обладающих избирательным правом. В РФ с таким обращением должно выступить не менее 2 млн граждан.

**Предметы ведения** – круг вопросов, закрепленных в Конституции РФ, по которым органы РФ и ее субъектов имеют право принимать решения. Конституция РФ закрепляет 3 группы предметов ведения: исключительные РФ (ст. 71 Конституции); совместного ведения РФ и субъектов (ст. 72 Конституции РФ); исключительные предметы ведения субъектов РФ (ст. 73 Конституции РФ).

**Политическая партия. Общественное объединение**, созданное в целях участия граждан РФ в политической жизни общества посредством формирования и выражения их политической воли, участия в общественных и политических акциях, в выборах и референдумах, а также в целях представления интересов граждан в *органах государственной власти* и *органах местного самоуправления*. П. П. должна состоять из не менее чем 10 тыс. членов

и должна иметь региональные отделения более чем в половине субъектов РФ (см. *ст. 3 ФЗ от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ «О политических партиях»*).

**Правительство Российской Федерации.** Высший исполнительный орган государственной власти РФ. П. РФ осуществляет исполнительную власть РФ. П. РФ является коллегиальным органом, возглавляющим единую систему исполнительной власти в РФ. П. РФ в пределах своих полномочий организует исполнение Конституции РФ, ФКЗ, ФЗ, указов *Президента* РФ, международных договоров РФ, осуществляет систематический контроль за исполнением федеральными органами исполнительной власти субъектов РФ, принимает меры по устранению нарушений законодательства РФ (см. *ст. 1 и 4 ФКЗ от 17 декабря 1997 г. №2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»*). П. РФ состоит из Председателя П. РФ, заместителей Председателя П. РФ и федеральных министров (см. *ст. 110 Конституции РФ*).

**Правонарушение административное (проступок).** Согласно КоАП – противоправное, виновное (умышленное или неосторожное), действие или бездействие, посягающее на государственный или общественный порядок, права и свободы граждан, *собственность*, установленный порядок управления, за которое законодательством предусмотрена административная ответственность (для юридических лиц признак «вина» не характерен).

**Правосудие.** Деятельность судов, осуществляемая путем рассмотрения и разрешения в судебных заседаниях уголовных и гражданских дел в установленном уголовно-процессуальным и гражданско-процессуальным законодательстве порядке. П. в РФ осуществляется только судом (см. *ч. 1 ст. 118 Конституции РФ*).

**Президент Российской Федерации.** Глава государства и одновременно гарант Конституции РФ, прав и свобод человека и *гражданина*. П. РФ в установленном Конституцией РФ порядке принимает меры по охране *суверенитета* РФ, ее независимости и государственной целостности, обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти (см. *ст. 80 Конституции РФ*).

**Преступление.** Виновно совершенное общественно опасное деяние (действие или бездействие), запрещенное УК под угрозой наказания (ч. 1 ст. 14). Не является П. действие (бездействие), хотя формально и содержащее признаки какого-либо деяния, предусмотренного УК, но в силу малозначительности не представляющее общественной опасности, т.е. не причинившее *вреда* и не создавшее угрозы причинения вреда личности, обществу или государству (ч. 2 ст. 14). В зависимости от характера и степени общественной опасности деяния, предусмотренные УК, подразделяются на П.: небольшой тяжести, тяжкие, особо тяжкие (ч. 1 ст. 15).

**Политическая партия** — общественное объединение, созданное в целях участия граждан РФ в политической жизни общества посредством формирования и выражения их политической воли, участия в общественных и политических акциях, в выборах (см. **Выборы**) и референдумах (см. **Референдум**), а также в целях представления интересов граждан в органах государственной власти и органах местного самоуправления. Политическая партия должна состоять из не менее, чем 10 тыс. членов, и должна иметь региональные отделения более чем в половине субъектов РФ (ст. 3 ФЗ от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ «О политических партиях»).

**Политические права** — права на участие в управлении государством.

**Правительство Российской Федерации** — высший исполнительный орган государственной власти РФ. Правительство РФ осуществляет исполнительную власть РФ. Правительство РФ является коллегиальным органом, возглавляющим единую систему исполнительной власти в РФ. Правительство РФ в пределах своих полномочий организует исполнение Конституции РФ, ФКЗ, ФЗ, указов Президента РФ (см. **Президент Российской Федерации**), международных договоров РФ, осуществляет систематический контроль за исполнением федеральными органами исполнительной власти субъектов РФ, принимает меры по устранению нарушений законодательства РФ (ст. 1 и 4 ФКЗ от 17 декабря 1997 г. №2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»).

Федерации»). Правительство РФ состоит из Председателя Правительства РФ, заместителей Председателя Правительства РФ и федеральных министров (ст. 110 Конституции РФ).

**Правовое государство** — государство, подчиняющееся праву, обществу, в котором обеспечена защита граждан от возможного произвола со стороны государственных органов.

**Правонарушение административное (проступок)** — согласно КоАП — противоправное, виновное (умышленное или неосторожное) действие или бездействие, посягающее на государственный или общественный порядок, права и свободы граждан, собственность (см. **Собственность**), установленный порядок управления, за которое законодательством предусмотрена административная ответственность (для юридических лиц признак «вина» не характерен).

**Правосудие** — деятельность судов, осуществляемая путем рассмотрения и разрешения в судебных заседаниях уголовных и гражданских дел в установленном уголовно-процессуальным и гражданско-процессуальным законодательстве порядке. Правосудие в РФ осуществляется только судом (ч. 1 ст. 118 Конституции РФ).

**Представительная демократия** — осуществление народом власти через выбранных им, например в парламент, представителей.

**Президент Российской Федерации** — глава государства и одновременно гарант Конституции РФ, прав и свобод человека и гражданина (см. **Гражданин Российской Федерации**). Президент РФ в установленном Конституцией РФ порядке принимает меры по охране суверенитета РФ (см. **Суверенитет**), ее независимости и государственной целостности, обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти (ст. 80 Конституции РФ).

**Преступление** — виновно совершенное общественно опасное деяние (действие или бездействие), запрещенное УК под угрозой наказания (ч. 1 ст. 14). Не является преступлением действие (бездействие), хотя формально и

содержащее признаки какого-либо деяния, предусмотренного УК, но в силу малозначительности не представляющее общественной опасности, т.е. не причинившее вреда и не создавшее угрозы причинения вреда личности, обществу или государству (ч. 2 ст. 14). В зависимости от характера и степени общественной опасности деяния, предусмотренные УК, подразделяются на преступления небольшой тяжести, тяжкие, особо тяжкие (ч. 1 ст. 15).

**Представительные органы** — коллегиальные органы, избираемые народом: парламент РФ, законодательные органы субъектов РФ.

**Президент РФ** — глава российского государства, гарант Конституции РФ, прав и свобод человека и гражданина.

**Принципы избирательного права** — всеобщее, равное, прямые выборы, альтернативные, тайное голосование.

**Правительство РФ** — высший орган исполнительной власти РФ, действует на основе Конституции РФ и Федерального закона «О Правительстве Российской Федерации», других федеральных конституционных законов, федеральных законов и указов Президента РФ.

**Религия.** Мировоззрение и мироощущение человека, а также соответствующее поведение и специфические действия (культ), основанные на вере в существование Бога или богов, сверхъестественного. РФ – светское государство. Никакая Р. не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной (ч. 1 ст. 14 Конституции РФ). Каждому гарантируется свобода совести, свобода вероисповедания, включая право исповедовать индивидуально или совместно с другим любую Р. или не исповедовать никакой, свободно выбирать, иметь и распространять религиозные и иные убеждения и действовать в соответствии с ними (ст. 28 Конституции РФ).

**Референдум.** (лат. Referendum – букв.: то, что должно быть сообщено). Один из институтов непосредственной демократии наряду с народной инициативой, плебисцитом и прямым правлением. В РФ Р. в соответствии с ФКЗ от 7 июля 1995 г. № 2-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации» есть всенародное голосование граждан РФ по законопроектам, действующим

законам и другим вопросам государственного значения. Наряду со свободными *выборами* является высшим непосредственным выражением *власти* народа (см. ч. 3 ст. 3 Конституции РФ).

В соответствии с законом различают: Р. РФ, Р. субъекта РФ, Р. местный (см. ст. 2 ФЗ РФ об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ).

Р. РФ – голосование граждан РФ по наиболее важным вопросам государственного значения, которое проводится в соответствии с Конституцией РФ, ФЗ, конституциями, уставами, законами субъектов РФ. Р. местный – голосование граждан РФ, постоянно или преимущественно проживающих в границах одного или нескольких муниципальных образований, по важным вопросам местного значения, которое проводится в соответствии с Конституцией РФ, федеральными законами, конституциями, уставами, законами субъектов РФ, а также уставами муниципальных образований.

**Российская Федерация.** Демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления (наименования РФ и Россия равнозначны) (см. ст. 1 Конституции РФ).

**Сецессия** – выход из состава государства какой-либо его составной части (по Конституции РФ ни один ее субъект не имеет права выйти из состава РФ).

**Собственность.** 1. Система общественных отношений между людьми относительно присвоения средств и результатов производства. 2. Совокупность прав и обязанностей субъекта по управлению экономической деятельностью и ее результаты. 3. Принадлежность материальных и (или) интеллектуальных ценностей конкретному лицу, право на эту принадлежность и экономические отношения между людьми в связи и по поводу принадлежности, раздела или передела объектов С.

**Суд.** Орган государственной власти, реализующий судебную власть посредством осуществления конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства (см. ч. 2 ст. 118 Конституции РФ).

**Судья.** *Должностное лицо*, наделенное в соответствии с Конституцией РФ и ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» полномочиями осуществлять *правосудие* и исполняющее свои обязанности на профессиональной основе (см. п. 1 ст. 11 ФКЗ от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации»).

С. может быть *гражданин РФ*, достигший 25 лет, имеющий высшее юридическое образование и стаж работы по юридической профессии не менее пяти лет (см. ст. 119 Конституции РФ), не совершивший порочащих его поступков, сдавший квалификационный экзамен и получивший рекомендацию квалификационной коллегии судей.

**Суверенитет.** Верховенство и независимость *власти*. Различают виды С.: а) народный – полновластие народа, обладание им экономическими и политическими возможностями для реального участия в управлении делами общества и государства; б) государства – верховенство государственной власти внутри страны и ее независимость во вне; в) национальный – полновластие нации, ее политическая свобода. Обладание реальной возможностью определять свою национальную жизнь, включая способность политически самоопределяться вплоть до отделения и образования самостоятельного государства.

**Совет Федерации** – палата Федерального Собрания – представительного и законодательного органа РФ. В состав входит по 2 представителя от законодательной и исполнительной власти субъектов РФ (всего 178 человек). В законотворческой деятельности выступает в роли субъекта, одобряющего или не одобряющего законы, принятые Государственной Думой.

**Сущность Конституции** – основные, главные положения, определяющие все ее стороны. Состоит в регулировании основополагающих общественных отношений, участником которых непосредственно или опосредованно является личность.

**Социально-экономические права и свободы** – определяют возможности гражданина в социально-экономической сфере, связаны они с отношениями собственности.

**Светское государство** — государство, в котором не существует официальной религии, ни одно из вероучений не признается предпочтительным.

**Собственность** — 1) система общественных отношений между людьми относительно присвоения средств и результатов производства; 2) совокупность прав и обязанностей субъекта по управлению экономической деятельностью и ее результаты; 3) принадлежность материальных и (или) интеллектуальных ценностей конкретному лицу, право на эту принадлежность и экономические отношения между людьми в связи и по поводу принадлежности, раздела или передела объектов собственности.

**Социальное государство** — государство, обеспечивающее всем без исключения достойный уровень жизни и свободное развитие человека.

**Социально-экономические права** — права в области экономической (собственность, труд и т. д.) и социальной (образование, охрана здоровья и т. д.) жизни.

**Субъект конституционно-правового отношения** — тот, на кого нормы конституционного права возлагают обязанности и кому предоставляют права.

**Суверенитет** — верховенство и независимость власти (см. **Власть**).  
Различают виды суверенитета: 1) народный — полновластие народа, обладание им экономическими и политическими возможностями для реального участия в управлении делами общества и государства; 2) государства — верховенство государственной власти внутри страны и ее независимость вовне; 3) национальный — полновластие нации, ее политическая свобода. Обладание реальной возможностью определять свою национальную жизнь, включая способность политически самоопределяться вплоть до отделения и образования самостоятельного государства.

**Суд** — орган государственной власти, реализующий судебную власть посредством осуществления конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства (ч. 2 ст. 118 Конституции РФ).

**Судья** — должностное лицо, наделенное в соответствии с Конституцией РФ и ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» полномочиями осуществлять правосудие (см. **Правосудие**) и исполняющее свои обязанности на профессиональной основе (п. 1 ст. 11 ФКЗ от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации»). Судьей может быть гражданин РФ, достигший 25 лет, имеющий высшее юридическое образование и стаж работы по юридической профессии не менее пяти лет (ст. 119 Конституции РФ), не совершивший порочащих его поступков, сдавший квалификационный экзамен и получивший рекомендацию квалификационной коллегии судей.

**Территория Российской Федерации** — находящиеся в пределах ее государственных границ суша, воды, недра и воздушное пространство (см. **Государственная граница РФ**). Внутренние морские воды являются составной частью Т. РФ (ст. 1), а на территориальное море, воздушное пространство над ним, а также на дно территориального моря и его недра распространяется суверенитет (см. **Суверенитет**) РФ с признанием права мирного прохода иностранных судов через территориальное море (ст. 1 и п. 4 ст. 2 ФЗ от 31 июля 1998 г. № 155-ФЗ «О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации»). Территорией РФ считаются гражданские суда в открытом море и гражданские самолеты (летательные аппараты) под флагом или с опознавательным знаком РФ, не находящиеся на территории др. суверенного государства или же не пролетающие над этой территорией. Военные корабли, плавающие под российским флагом, а также военные летательные аппараты (воздушные суда) являются Т. РФ вне зависимости от того, где они находятся.

**Структура Федерального Собрания РФ** — две палаты: Государственная Дума РФ, представляющая все население России, и Совет Федерации РФ, представляющий субъекты РФ.

**Судебная власть РФ** — вид государственной власти (наряду с законодательной и исполнительной), связанный с осуществлением правосудия посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства.

**Территория Российской Федерации.** Находящиеся в пределах ее государственных границ суша, воды, недра и воздушное пространство. См. *Государственная граница РФ*.

Внутренние морские воды являются составной частью Т. РФ (ст. 1), а на территориальное море, воздушное пространство над ним, а также на дно территориального моря и его недра распространяется *суверенитет* РФ с признанием права мирного прохода иностранных судов через территориальное море (см. *ст. 1 и п. 4 ст. 2 ФЗ от 31 июля 1998 г. № 155-ФЗ «О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации»*). Т. РФ считаются гражданские суда в открытом море и гражданские самолеты (летательные аппараты) под флагом или с опознавательным знаком РФ, не находящиеся на территории др. суверенного государства или же не пролетающие над этой территорией. Военные корабли, плавающие под российским флагом, а также военные летательные аппараты (воздушные суда) являются Т. РФ вне зависимости от того, где они находятся.

**Функции Конституции РФ** – основные направления ее воздействия на общественные отношения. Выделяются учредительная, систематизирующая, социально-нормативная, регулятивная, охранительная, обеспечительная функции.

**Филиация** – приобретение гражданства по рождению (либо на основе "принципа права крови", либо "права почвы").

**Федеральное Собрание – парламент Российской Федерации.**

Постоянно действующий представительный и законодательный орган РФ (см. *ст. 94 и 99 Конституции РФ*). Ф. С. состоит из двух палат – Совета Федерации (верхняя палата) и

Государственной Думы (нижняя палата), различающихся по юридическому статусу, кругу полномочий и способу формирования.

**Федеральный конституционный закон.** Основополагающий законодательный акт в РФ, издаваемый по вопросам непосредственно обозначенным в Конституции РФ (см. *приложение 2*). Ф. К. З. имеют более высокую юридическую силу по сравнению с обычными ФЗ и тем более другими законодательными и иными нормативными правовыми актами и наряду с Конституцией РФ составляют конституционное «ядро» законодательного регулирования общественных отношений. Для принятия Ф. К. З. требуется одобрение не менее трех четвертей голосов общего числа членов Совета Федерации и не менее двух третей голосов общего числа депутатов Государственной Думы. См. *Закон*.

**Чтение закона** — стадия законодательного процесса, выражающаяся в работе депутатов над законом (обычно проходят три чтения).

**Чрезвычайное положение.** Вводимый в соответствии с Конституцией РФ и ФКЗ от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении» на всей *территории* РФ или в отдельных местностях особый правовой режим деятельности органов государственной власти, *органов местного самоуправления*, организаций. Независимо от организационно-правовых форм и форм собственности, их *должностных лиц, общественных объединений*, допускающий установленные ФКЗ о Ч. п. отдельные ограничения прав и свобод граждан РФ, иностранных граждан, лиц без гражданства, прав организаций и общественных объединений, а также возложения на них дополнительных обязанностей. Введение Ч. п. является временной мерой, применяемой исключительно для обеспечения безопасности граждан и защиты конституционного строя РФ (см. *ст. 1 ФКЗ О чрезвычайном положении*

**Чрезвычайное положение** — вводимый в соответствии с Конституцией РФ и ФКЗ от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении» на всей территории РФ (см. **Территория Российской Федерации**) или в отдельных местностях особый правовой режим деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления (см. **Органы местного самоуправления**), организаций. Независимо от организационно-правовых форм и форм собственности, их должностных лиц, общественных объединений, допускающий установленные ФКЗ о чрезвычайном положении отдельные ограничения прав и свобод граждан РФ, иностранных граждан, лиц без гражданства, прав организаций и общественных объединений, а также возложения на них дополнительных обязанностей.

**Экономическая основа конституционного строя** — рыночная система хозяйства, основанная на различных формах собственности: частной, государственной, смешанной и т.п.

## **КОНСПЕКТ ЛЕКЦИЙ ПО ДИСЦИПЛИНЕ КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО РОССИИ**

**Понятие, предмет, методология и источники науки конституционного права. Конституционное право как учебная дисциплина.**

**Понятие и предмет конституционного права.**

Конституционное право - одна из отраслей системы права РФ. Представляет собой совокупность правовых норм, которые характеризуются, с одной стороны, внутренним единством, определёнными общими признаками, с другой стороны, отличаются от норм других отраслей права.

Конституционное право регулирует общественные отношения, складывающиеся во всех сферах жизнедеятельности общества: политической, экономической, социальной, духовной и пр.

Особенность предмета конституционного права выражается также и в том, что его нормы регулируют лишь определённый слой отношений в ука-

занных сферах. К его предмету относятся те отношения, которые можно назвать базовыми, основополагающими в каждой из указанных сфер. Они образуют фундамент всего здания сложной системы социальных связей, подлежащих правовому воздействию, определяют структуру всего социального организма.

Единство общества обеспечивается: 1) лежащими в его основе принципами, выражающими его качественную определённость, формы организации и функционирования, и 2) механизмом, посредством которого осуществляется управление всеми сферами жизнедеятельности общества, сохраняется его целостность.

Конституционно-правовые нормы закрепляют прежде всего основные принципы, которые определяют устройство государства. В них выражается качественная характеристика государства - суверенитет, форма правления, форма государственного устройства, принадлежность власти, субъекты государственной власти и способы её реализации, общие основы функционирования всей системы политической организации общества.

Совокупность основополагающих общественных отношений, определяющих устройство государства, общества, закрепляющие их нормы в действующей Конституции России обобщаются понятием основы конституционного строя.

Предметом конституционного права являются такие отношения, которые определяют принадлежность к гражданству государства, принципы, характеризующие положение человека в обществе и государстве, его основные права, свободы и обязанности.

Поскольку одной из основ конституционного строя России является федерализм, то объективно существует широкая сфера отношений между федерацией в целом и её субъектами, урегулирование которых составляет важное условие обеспечения целостности и единства государства, обоснованного реальными потребностями разграничения предметов ведения и полномочий между ними. Они составляют предмет конституционного права.

Таким образом:

Конституционное право - ведущая отрасль права России, представляющая собой совокупность правовых норм, закрепляющих и регулирующих общественные отношения, через которые обеспечивается организационное и функциональное единство общества как целостной социальной системы, т.е. основы конституционного строя РФ, статус человека и гражданина, федеративное устройство, систему органов государственной власти и органов местного самоуправления.

**Источники науки Конституционного права** – это факторы, составляющие основы научного познания. К таким источникам относятся труды отечественных и зарубежных ученых, правовые акты, содержащие конституционно-правовые нормы, практика, то есть те процессы, которые происходят в жизни на базе действия конституционно-правовых норм и институтов (например, практическая деятельность государственных органов).

Конституционно-процессуальное право как учебная дисциплина

**Конституционно-процессуальное право как учебная дисциплина.**

Представляет собой вспомогательную часть соответствующей юридической науки (науки конституционно-процессуального права), содержащей материал, необходимый для эффективного овладения обучаемыми, в первую очередь студентами, сведений, составляющих основное содержание предмета отрасли конституционно-процессуального права.

Необходимо отметить, что некоторые российские конституционалисты уже начали вводить целые комплексы материалов процедурного характера в свои лекционные курсы и учебники по конституционному праву. Ярким примером тому может служить учебник по конституционному праву М.В. Баглая<sup>7</sup>. Автор настоящей работы уже довольно давно включает в курс преподаваемого конституционного права большие процессуальные блоки. Тормозит этот процесс то, что нам приходится укладывать в одни и те же временные рамки (один учебный семестр) фактически два самостоятельных курса.

В этих условиях сохранение конституционного права в старых, не отвечающих веяниям времени формах не только нецелесообразно, но и вредно. Дело в том, что студенту необходимо прививать практические навыки уже с первых курсов обучения в юридическом вузе. Этому, безусловно, должно способствовать и изучение конституционной материи, однако не в устоявшихся формах, а по-новому, с разделением одного существующего в настоящее время курса на два.

Целями формирования учебной дисциплины конституционно-процессуального права являются:

- “освобождение” конституционного права от чисто процессуальных норм, чтобы оно было всецело посвящено вопросам теории конституционализма, без отвлечения на рассмотрение процедурных вопросов, которые целесообразно и необходимо изучать в рамках курса конституционно-процессуального права;

- более рациональное расположение материала для удобства его изучения, а также для дополнения теоретических знаний студентов, полученных ими при изучении конституционного права, практическими навыками правовой работы;

- систематизация обширного теоретического, нормативного и практического материала в сфере “конституционного процесса” (в широком смысле), которым обогатилась российская правовая система после принятия Конституции 1993 г.;

- обобщение и анализ судебной практики (решений Конституционного Суда РФ, региональных конституционных (уставных) судов, ряда решений Верховного Суда РФ) в рамках соответствующих тем курса;

- обучение студентов работе с такими новыми для российской правовой системы источниками, коими являются решения федерального Конституционного Суда и решения региональных конституционных (уставных) судов;

- анализ многочисленных процедурных вопросов, имеющих практиче-

ское значение при реализации тех или иных конституционно-правовых норм;

- сосредоточение в рамках нового курса не только процедурных вопросов реализации тех или иных конституционных институтов, но и помещение сюда и, соответственно, изучение норм собственно процессуального права, появившихся в связи с введением в российскую правовую практику нового типа судопроизводства — конституционного, необходимость овладения которым будет возрастать по мере формирования региональных органов конституционной юстиции и становления конституционного правосудия;

- формирование у студентов навыков практической работы как с конституцией (имеющей прямое действие), так и с конституционным и конституционно-процессуальным законодательством;

- обучение студентов уже на первых курсах составлению процессуальных документов (жалобы и запросы в конституционные (уставные) суды и суды общей юрисдикции, индивидуальные и коллективные обращения в органы государственной власти и местного самоуправления, заявления, ходатайства и иные документы по делам о гражданстве, беженцах, вынужденных переселенцах, политическом убежище и т.д.).

Принятие концепции разделения существующего курса конституционного права на материально-правовую и процессуально-правовую составляющие неизбежно повлечет за собой существенную перестройку как имеющегося и уже включаемого рядом авторов в свои конституционно-правовые курсы материала, так и нового материала, который не является еще объектом широкого изучения в юридических вузах (конституционно-процессуальные нормы, содержащиеся в законах и подзаконных нормативных актах, конституционно-судебные акты, международно-правовые документы и др.). В этой связи необходимо подготовить два совершенно новых учебных курса.

Первый курс — “Конституционное право РФ” — должен быть, несомненно, сохранен, но переработан с учетом того, что значительная часть материала перейдет во второй курс. Его целью должно стать более глубокое

рассмотрение вопросов теории конституционализма, норм материального конституционного права и регулируемых ими общественных отношений.

Второй курс — “Конституционно-процессуальное право РФ” — должен включать в себя материал, необходимый и достаточный для изучения норм процессуального конституционного права и практики их реализации. Данный курс, по нашему глубокому убеждению, крайне важен для подготовки юристов-профессионалов, отвечающих значительно повысившимся в современных условиях требованиям, предъявляемым к ним.

### **Понятие, предмет и метод конституционного права как отрасли права. Место конституционного права в системе права России.**

#### **Конституционно-процессуальное право как отрасль права**

Конституционно-процессуальное право как отрасль российского права представляет собой совокупность юридических норм, регулирующих конституционно-процессуальные отношения.

При определении предмета новой отрасли российского права неизбежно возникнут трудности, связанные с “объемом” регулируемых отношений. Причем эти проблемы будут возникать при установлении водоразделов как между конституционно-процессуальным правом и собственно конституционным правом, так и между конституционно-процессуальным правом и другими отраслями права, в первую очередь административного. Скажем, много “административно-правовых вопросов” возникает при освещении процедур реализации некоторых прав и свобод граждан (право на выезд из Российской Федерации, право на получение политического убежища и др.). По этому поводу можно заметить следующее.

Во-первых, в курсе конституционно-процессуального права предполагается рассматривать лишь конституционные права и свободы, т.е. те, что зафиксированы прямо в конституционном тексте.

Во-вторых, в курсе конституционного права уже довольно давно изучаются процессуальные вопросы реализации некоторых прав и свобод. На-

пример, в тему “Российское гражданство” включена тема “Производство по делам о российском гражданстве”, принадлежность которой к конституционно-правовой материи никем не оспаривается.

В-третьих, в рамках предполагаемой дисциплины не все процедурные вопросы необходимо рассматривать детально. Мы считаем достаточным изучение здесь лишь конституционно-процессуальных основ реализации конституционных прав и свобод, оставляя тем самым подробное рассмотрение данных вопросов в формате других дисциплин.

В-четвертых, выделение самостоятельной конституционно-процессуальной отрасли российского права есть веское основание для того, чтобы пограничные отрасли несколько “потеснились”, что позволит сформироваться предмету новой отрасли, где данные отношения будут встроены более гармонично.

С проблемой определения предмета конституционно-процессуального права тесно связан вопрос о соотношении терминов “конституционный процесс” и “конституционно-процессуальное право”. Термин “конституционный процесс” не адекватен терминам “гражданский процесс”, “уголовный процесс” и др. В отличие от последних конституционный процесс может пониматься как минимум в трех значениях.

Первое значение. Конституционный процесс как строй всех конституционно-процессуальных отношений. Это так называемое широкое толкование, которое, с нашей точки зрения, как раз и следует совмещать с термином “конституционно-процессуальное право”, т.е. в данном случае эти термины можно считать синонимами, точно так же как мы употребляем понятия “гражданский процесс”, “гражданско-процессуальное право” и т.п.

Второе значение. Конституционный процесс как совокупность процедурных стадий разработки, принятия и изменения конституции. Это так называемое узкое толкование. Такого толкования придерживается Р.С. Хакимов. Он, в частности, пишет: “Конституционный процесс в России включает в себя принятие и изменение Конституции РФ, конституций республик, ус-

тавов других субъектов, а также принятие федеральных законов, касающихся основ государственного устройства”<sup>2</sup>. А.Н. Кокотов также занимает позицию узкого толкования<sup>3</sup>. По нашему мнению, конституционный процесс в названном смысле должен являться составной частью предмета конституционно-процессуального права и, естественно, не совпадает с последним по объему.

Третье значение. Конституционный процесс как конституционно-судебный процесс, т.е. совокупность стадий конституционного судопроизводства. Именно в этом значении понимает конституционный процесс Н.В. Витрук. Его учебное пособие “Конституционное правосудие” в качестве второго названия имеет следующее: “Судебное конституционное право и процесс”<sup>4</sup>. Таким образом, здесь конституционный процесс отождествляется с судебным конституционным процессом, или с конституционным судопроизводством. В.А. Кряжков и Л.В. Лазарев, рассматривая конституционное судопроизводство, также определяют его как “урегулированную специальными процессуальными нормами совокупность процессуальных действий и правоотношений, складывающихся между Конституционным Судом и другими субъектами при рассмотрении и разрешении дел, связанных с охраной Конституции”<sup>5</sup>.

Мы полагаем, что при разрешении вопроса об определении предмета конституционно-процессуального права наиболее правильным было бы исходить из широкой трактовки анализируемого термина. В этом случае в рамках предмета новой отрасли сосредоточиваются все необходимые и достаточные, в том числе и для соответствующей учебной дисциплины, общественные отношения. Во всех других случаях за рамками предмета остаются важнейшие конституционно-процессуальные институты. Скажем, если придерживаться узкого понимания предмета, то вне нашего внимания останутся избирательный процесс, федеративный процесс, конституционно-судебный процесс и др. Если же остановиться на позиции конституционно-судебной трактовки, то тогда предмет конституционно-процессуального права “сузит-

ся” до конституционного судопроизводства. Предмет конституционно-процессуального права, таким образом, составляют конституционно-процессуальные отношения, регулируемые конституционно-процессуальными нормами.

### **Место конституционного права в системе права России**

Конституционное право занимает ведущее место в общей правовой системе Республики. Это обусловлено прежде всего тем, что его нормы регулируют наиболее важные, общественные отношения жизнедеятельности государства, его общественный строй, взаимоотношения с народом, порядок образования и деятельности субъектов. Ведущее место конституционного права определяется тем, что конституционные нормы и принципы лежат в основе всей текущей нормотворческой деятельности.

Связь между конституционным правом и другими отраслями нельзя сводить только к его ведущему положению в правовой системе. В свою очередь, нормы других отраслей конкретизируют правила поведения, установленные нормами конституционного права.

### **Конституционно-правовые нормы: понятие, особенности, виды.**

Источник - наиболее значимые нормы выражены в особом акте, обладающем высшей юридической силой во всей правовой системе - в Конституции РФ.

В конституционном праве значительно больше, чем в других отраслях, норм общерегулятивного, а не конкретно регулирующего характера. Нормы-принципы, нормы-дефиниции, нормы-задачи и т.п. Они рассчитаны на всех правоприменяющих субъектов, независимо от вида правоотношений, участниками которых эти субъекты являются (гражданско-правовых, административно-правовых, трудовых и др.).

Нормы имеют учредительный характер содержащихся в них предписаний. Они первично устанавливают обязательный порядок для создания всех правовых норм других отраслей права. Определяют формы правовых актов,

порядок их принятия и опубликования, компетенцию государственных органов в сфере правотворчества, наименование принимаемых ими правовых актов. Нормы конституционного права определяют и саму систему органов государственной власти.

Имеют особый характер реализации. Многие нормы в своей реализации связаны не с возникновением конкретных правоотношений, а с особыми видами отношениями общего характера или правового состояния (состояние в гражданстве, состояние субъектов в составе РФ).

Характеризуются специфическим характером субъектов, на регулирование отношений которых они обращены. Это - народ, государство, нации и народности, высшие государственные органы.

Имеют особенности структуры. Для них не характерна трёхчленная структура, традиционно выделяемая в составе правовой нормы: гипотеза, диспозиция и санкция. Обычно имеется гипотеза и диспозиция и лишь в отдельных случаях - санкция.

Классифицируются:

1. По содержанию, т.е. по кругу регулируемых общественных отношений. Одни нормы связаны со сферой общественных отношений в которых выражается основы конституционного строя, другие с закреплением основ правового статуса человека и гражданина, третьи - с федеративным устройством, четвёртые - с системой органов государства.

2. По юридической силе. Этот фактор находится в прямой зависимости от того, в каком правовом акте выражена та или иная норма, места правовых актов данного вида в общей системе права, разграничения предметов ведения между РФ и её субъектами. Наиболее значимые по сфере и уровню необходимого правового регулирования нормы выражены в конституционных актах, и они обладают высшей юридической силой. Ни одна правовая норма не может противоречить конституции. Среди других правовых актов, содержащих конституционно-правовые нормы, наибольшей юридической силой обладают федеральные законы. На основе Конституции и федеральных зако-

нов издаются все другие правовые акты.

3. По территории действия. Различают нормы действующие на всей территории Федерации или в отдельных республиках, областях и других субъектах федерации, а также в границах территории, в которых осуществляется местное самоуправление.

4. По характеру содержащегося предписания. Этот признак раскрывает механизм регулирующего воздействия нормы. Предписания, содержащиеся в норме, могут носить различный характер, определять в своеобразной форме права и обязанности субъектов, возникающие на основе правовых отношений.

На основании критерия содержащегося предписания различают нормы: управомочивающиеся, обязывающие и запрещающие.

Управомочивающие нормы закрепляют право субъектов осуществлять предусмотренные в них действия, определяют рамки их полномочий. Такой характер носят все нормы, закрепляющие компетенцию РФ, её субъектов, предметы ведения всех государственных органов. Нормы-принципы, нормы-цели и нормы-задачи и т.п.

Обязывающие нормы закрепляют обязанности субъектов соотносить своё поведение, свои действия с установками данных норм, избирать тот вариант поведения, который соответствует их требованиям. Это - конституционные обязанности граждан, а также нормы в которых исключается иной вариант действия, чем тот, который предусмотрен в норме.

Запрещающие нормы содержат в своих предписаниях запреты на совершение определённых действий, в них предусмотренных. Это - «запрещается», «не допускается», «обязаны», «не вправе» и т.п.

5. По степени определённости содержащихся в них предписаний различают императивные и диспозитивные норма.

Императивные - такие, которые не допускают свободы усмотрения субъекта в применении установленного ими правила. В них однозначно определяется вариант поведения субъекта в соответствующих обстоятельствах.

Диспозитивные - предусматривают возможности выбора варианта действия субъекта с учётом указанных в норме условий и обстоятельств.

6. По назначению в механизме правового регулирования. Принято различать материальные и процессуальные (процедурные) нормы. В отличие от уголовного, гражданского права конституционному праву не соответствует специализированная процессуальная отрасль, нормы которой призваны устанавливать общий, единообразный порядок реализации норм.

Определённый правовой результат достигается обычно действием не одной правовой нормы, а достаточно широкой их совокупности. Такие совокупности родственных норм именуется государственно-правовыми институтами. Главным критерием объединения норм в правовой институт выступает признак однородности сферы регулируемых ими общественных отношений, что влечёт за собой и необходимое правовое единство соответствующих норм, объединённых в институт, общую для них правовую специфику. В правовой институт могут входить и нормы Конституции РФ, и нормы текущего законодательства, т.е. обладающие различной юридической силой.

### **Понятие и система источников конституционного права: общая характеристика.**

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

Для источников права установлен не только особый порядок их принятия, но и отмены, признания утратившими силу, изменения. После отмены акта он перестает считаться источником действующего права.

Система правовых актов, являющихся источниками конституционного права, многообразна и включает в себя несколько видов.

В первой группе особое место занимает Конституция РФ. Она является основным источником отрасли.

Эта роль обусловлена:

1. В Конституции устанавливаются правовые нормы общего характера, основополагающие для всего текущего конституционно-правового регулирования. Все другие источники отрасли исходят из конституционных норм, детализируют их положения.

2. Конституция как источник права характеризуется и широтой содержания установленных в ней норм. Последние охватывают своим воздействием все сферы жизни общества: политическую, экономическую, социальную, духовную. Этим Конституция отличается от всех других видов источников конституционного права.

3. Конституция РФ по сравнению с другими источниками имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории России. Законы и иные правовые акты, применяемые в РФ, не должны противоречить Конституции России.

4. В Конституции определяются многие другие виды источников отрасли права. В ней устанавливаются наименования правовых актов, их юридическая сила, порядок принятия, отмены и опубликования.

5. Значение Конституции как основного источника отрасли определяется тем, что установленные в ней нормы выступают как форма воплощения государственной воли народа. В ней в юридически значимой форме устанавливаются цели, которые общество перед собой ставит, и принципы его организации и жизнедеятельности.

6. По сравнению с другими источниками Конституция является актом общественного значения. Её нормы касаются каждого гражданина, всех субъектов общественной деятельности.

Конституция РФ как основной источник отрасли служит формой установления норм, составляющих ядро конституционного права, основу всего конституционно-правового регулирования общественных отношений, входящих в предмет данной отрасли права.

К числу источников конституционного права, устанавливающих нормы общедولةвого значения, относятся законы РФ - федеральные зако-

ны. Закон - наиболее распространённая форма, через которую должно быть установлено наибольшее количество конституционно-правовых норм, принимаемых на основе и в развитие конституционных положений и принципов. В соответствии с Конституцией РФ предусматривается принятие федеральных конституционных законов и федеральных законов.

Они различаются:

1. По юридической силе.
2. По предметам ведения, которые в них могут затрагиваться.
3. По порядку принятия.
4. По возможности применения в отношении их отлагательного вето

Президентом РФ.

Такие законы как - Закон о гражданстве РФ, Закон о статусе депутата Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания РФ. Федеральный конституционный Закон «О Конституционном Суде РФ».

Источниками выступают и содержащие конституционно-правовые нормы правовые акты, принимаемые Президентом РФ, Советом Федерации, Государственной Думой, Правительством РФ. Это Указы и другие нормативные акты Президента, постановления палат Федерального Собрания, постановления Правительства.

Особое место занимают Декларации. Декларация о государственном суверенитете, Декларация о языках народов России, Декларация о правах и свободах человека и гражданина. В них формулируются принципы, которые являются обязательными для всего конституционно-правового развития государства, в них провозглашаются новые концепции, определяющие дальнейшее развитие государственности, принципы необходимые для всей политики в данной сфере.

К числу источников конституционного права, действующих только на территории субъектов РФ относятся прежде всего конституции республик и уставы других субъектов Федерации. Эти акты содержат нормы, в обобщён-

ной форме закрепляющие правовой статус данного субъекта Федерации, основы его устройства, компетенцию, структуру органов государственной власти. Все они должны соответствовать и не противоречить Конституции РФ и федеральным законам.

Формами установления правовых норм, действующих только на территории конкретного субъекта, являются - законы, постановления, иные нормативные акты, принимаемые его органами законодательной и исполнительной власти. Источники отрасли также - правовые акты представительных органов местного самоуправления, содержащие конституционно-правовые нормы, в частности их Уставы (Положения).

Также Договоры - Федеративный Договор охватывающий три договора между федеральными органами государственной власти и органами всех видов субъектов федерации и разграничении предметов ведения и полномочий, договоры между РФ и Татарстаном и др.

### **Виды законов в РФ.**

**Виды законов в Российской Федерации** - система действующих в национальной правовой системе законов, отличающихся предметом регулирования, формой, юридической силой и др. По юридической силе, особенностям принятия различают следующие В.з.: 1) Конституция РФ; 2) законы РФ о поправках к федеральной Конституции; 3) федеральные конституционные законы; 4) федеральные законы, не имеющие значения конституционных; 5) законы, принимаемые представительными (законодательными) органами государственной власти субъектов РФ. Федеральная Конституция закрепляет основополагающие принципы правового регулирования в РФ, является правовой основой текущего законодательства, имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется без каких-либо изъятий (оговорок) на всей территории РФ. Законы и другие правовые акты не должны противоречить Конституции РФ. Федеральными законами регулируются наиболее важные стороны общественной жизни, основные права, свободы и обязанно-

сти граждан, правовое положение партий и иных общественных объединений, федеральные налоги и сборы, принципы организации, формирования и деятельности органов государственной власти, уголовная и административная ответственность и др. Основания и порядок принятия законов о поправках к Конституции РФ определены гл. 9 Конституции РФ. По сфере действия все законы в РФ подразделяются на законы РФ и законы субъектов РФ. (В.Ч.)

В настоящее время в иерархии форм конституционного права законы занимают главное после Конституции РФ и международных договоров место. Это обусловлено провозглашенным в ч. 2 ст. 4 Конституции РФ принципом верховенства Конституции РФ и законов. Верховенство закона предполагает, что основополагающие отношения во всех сферах общественной жизни должны регулироваться законами. Законы обладают высшей юридической силой по отношению к иным нормативно-правовым актам (за исключением Конституции РФ и международных договоров РФ).

Федеральное Собрание – единственный орган государственной власти, который обладает монополией в принятии федеральных конституционных законов и федеральных законов, т.е. только Федеральное Собрание вправе принимать законы РФ.

В правовой системе Российской Федерации выделяются следующие виды законов: закон о поправках в Конституцию РФ, федеральный конституционный закон, федеральный закон, закон субъекта РФ.

В юридической литературе законы делят на конституционные и обычные. Так, Ж.И. Овсепян выделяет законы на: федеральные конституционные законы: а) Федеральные конституционные законы о поправках к Конституции; б) Иные федеральные конституционные законы (не связанные с поправками Конституции), а также обычные (федеральные) законы[5]. Обосновывая такую классификацию ученая подчеркивает, что «несовпадения с ФКЗ о поправках к Конституции обнаруживаются в следующем. ... по их юридической силе он не равны Конституции и законам о поправках Конституции,

стоят на порядок ниже последних в иерархии законодательства».

На наш взгляд, предложенная классификация не точна в сфере названия видов законов. Законы о внесении поправок в конституцию – не являются разновидностью федеральных конституционных законов, в том понимании, какое дает законодатель термину «федеральный конституционный закон». На наш взгляд терминологически правильная классификация законов на: федеральные законы, федеральные конституционные законы и конституционные законы о поправках в Конституцию РФ. Категория «Федеральный конституционный закон» - не является собирательной категорией. Каждый из данных актов – является самостоятельной разновидностью законодательного акта (закона). Сказанное подтверждает и следующее конституционное положение. Статья 137 Конституции РФ устанавливает, что изменения в статью 65 Конституции Российской Федерации, определяющую состав Российской Федерации, вносятся на основании федерального конституционного закона о принятии в Российскую Федерацию и образовании в ее составе нового субъекта Российской Федерации, об изменении конституционно-правового статуса субъекта Российской Федерации. Тем самым Конституция РФ разделяет ФКЗ и поправки как конституции.

В действующем законодательстве и юридической литературе законы различаются по предмету регулирования, юридической силе, способу принятия. Выделяются кодифицированные и не кодифицированные законодательные акты; общие и специальные законы.

При этом не все федеральные законы одинаковы по своей юридической силе. Так, Федеральный закон от 12 июня 2002 г. N 67-ФЗ "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" (с изменениями от 27 сентября, 24 декабря 2002 г., 23 июня, 4 июля, 23 декабря 2003 г., 7 июня, 12, 22 августа, 11 декабря 2004 г., 29 июня, 21 июля 2005 г.) прямо закрепляет, что «федеральные законы, законы субъектов РФ, нормативные правовые акты о выборах и референдумах, принимаемые в Российской Федерации, не должны противоречить

настоящему Федеральному закону» (п.6 ст.1 Закона). Приоритет федеральных законов распространяется не только на законы и иные нормативные акты субъектов РФ, но и конституции и уставы – основные законы субъектов РФ – такой вывод следует из формулировки п. 2 ст. 4 Конституции РФ.

В настоящее время возрастает роль кодифицированных законодательных актов. Как отмечают эксперты, кодексы не отличаются от иных федеральных законов по порядку принятия, не выделяются в Конституции РФ. Однако практика идет по пути наделения кодексов более высокой юридической силой, нежели обычные федеральные законы. Как справедливо отмечается в юридической литературе, кодексы по отношению к другим, обыкновенным законам занимают куда более высокую ступеньку в иерархии источников права. Кодексы по своему положению среди форм права находятся между федеральными конституционными и федеральными законами[6]. Конечно, говоря о фактическом приоритете норм кодексов над нормами иных федеральных законов, необходимо учитывать, что такой приоритет не является безусловным, а ограничен рамками специального предмета регулирования.

Сферы общественных отношений, регулируемых обычным (неконституционным) федеральным законом в РФ предметно определены в Конституции РФ в связи с осуществлением разграничения полномочий между РФ и субъектами РФ (республиками, краями, областями, автономной областью, автономными округами, городами федерального значения – Москвой и Санкт-Петербургом). Согласно п.п. 1,2 ст. 76 Конституции РФ, федеральные законы принимаются по предметам ведения РФ (их перечень изложен в ст. 71 Конституции) и по предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ (их перечень представлен в ст. 72 Конституции РФ).

### **Конституционно - правовые отношения: понятие, субъекты, объекты и виды.**

Как отмечалось выше, назначение конституционно-правовых норм со-

стоит в регулировании общественных отношений, составляющих предмет рассматриваемой отрасли. В результате воздействия правовых норм на общественные отношения возникают конституционно-правовые отношения.

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

1. Они отличаются своим содержанием; возникают в особой сфере отношений, составляющих предмет конституционного права.

2. Им свойственен особый субъектный состав. Среди субъектов государственно-правовых отношений имеются такие субъекты, которые не могут быть участниками других видов правоотношений.

3. Конституционно-правовые отношения характеризуются большим, чем в других сферах, разнообразием видов правоотношений, многослойным характером юридических связей между субъектами, устанавливаемых зачастую через многозвенную цепь взаимосвязанных между собой правоотношений.

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

Своеобразие предмета конституционного права, многообразный видовой характер его норм порождает и различия видов конституционно-правовых отношений.

Наиболее классический вид правоотношений возникает в результате реализации норм-правил поведения. На их основе возникают конкретные конституционно-правовые отношения, в которых четко определены субъекты, их взаимные права и обязанности.

Реализация таких видов норм как нормы-принципы, нормы-цели, нормы-декларации и т.п. порождает другие формы правоотношений, через которые воплощаются в жизнь заложенные в них предписания. Эти правоотношения общего характера, в которых конкретно не определены субъекты от-

ношений, не установлены их конкретные права и обязанности.

Это в полной мере относится ко всем нормам-принципам, закрепляющим, например, основы конституционного строя Российской Федерации. В частности, закрепляемый принцип разделения властей находит свою конкретную реализацию через сложную систему правоотношений, в которых субъектами являются органы законодательной, исполнительной и судебной власти.

Особым видом конституционно-правовых отношений являются так называемые правовые состояния. Их характерной чертой, в отличие от правоотношений общего назначения, является четкая определенность субъектов правоотношения. Однако содержание взаимных прав и обязанностей, как правило, конкретно не определено, оно выводится из большого массива действующих конституционно-правовых норм. К правовым отношениям такого вида относятся состояние в гражданстве, состояние субъектов федерации в составе России.

Среди видов конституционно-правовых отношений можно выделить постоянные и временные. Срок действия первых не является определенным, однако они могут и прекратить свое существование в конкретных условиях. Например, смерть гражданина прекращает отношения по гражданству. Временные отношения возникают, как правило, в результате реализации конкретных норм-правил поведения. С выполнением заложенной в правоотношении правообязанности они прекращаются. Так, правоотношения между избирателем и участковой избирательной комиссией заканчиваются исполнением последней своей обязанности выдать избирательный бюллетень и обеспечить условия для голосования.

В качестве особых видов конституционно-правовых отношений выделяют также материальные и процессуальные отношения. В материальных правоотношениях реализуется само содержание права и обязанности, через процессуальные - порядок реализации правовых действий.

По целевому назначению принято различать правоустановительные и

правоохранительные правовые отношения. Во первых - в позитивной форме реализуются права и обязанности, которые должны осуществить участники правоотношения, во-вторых - права и обязанности связаны с правовой охраной предписаний, заложенных в конституционно-правовых нормах, устанавливающих те или иные обязанности субъектов.

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

Таким образом, юридический факт - это событие или действие, которое влечёт за собой возникновение, изменение или прекращение правоотношения. Событие происходит независимо от воли субъекта, действие - связано с волеизъявлением последнего. Действия, в свою очередь, могут классифицироваться на юридические акты и юридические поступки. Как правило, развитие правоотношения, его движение побуждается целой системой, цепью юридических фактов.

Так возникновение правоотношений по гражданству порождается таким событием, как рождение гражданина.

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

Народ выступает в качестве субъекта правовых отношений при проведении референдума, выборов депутатов Государственной Думы, Президента РФ.

Субъектами конституционно-правовых отношений являются государства - Российской Федерации и республики. В качестве участников правоотношений выступают и такие субъекты Федерации, как края и области, города федерального значения, автономная область и автономные округа. Кроме пе-

речисленных, в качестве субъектов конституционно-правовых отношений выступают органы государства, органы местного самоуправления, политические партии и другие общественные объединения граждан, собрание граждан, собрание избирателей, отдельные граждане.

В общей форме можно сказать, что субъектами конституционно-правовых отношений могут быть все, на кого правовые нормы данной отрасли возлагают определённые обязанности и предоставляют права.

В качестве субъектов конституционно-правовых отношений могут быть в определённых случаях и иностранные граждане и лица без гражданства (например, при подаче заявления о приобретении российского гражданства).

### **Конституционно-правовая ответственность.**

**Конституционно-правовая ответственность - вид юридической ответственности**

Справедливо отмечается, что различные виды юридической ответственности, будучи направлены на охрану Конституции, не обретают (пусть даже только в этих пределах) свойств и признаков конституционно-правовой ответственности.

Конституционное право характеризуется наличием собственного потенциала обеспечения действительности своих норм, т.е. собственного института юридической ответственности. Именно он может и должен стать, по сути, ведущим институтом и тем самым предопределять конкретные параметры других институтов конституционного права. Более того, только при наличии самостоятельной ответственности - как решающем условии и первоначальном основании самостоятельности отрасли - конституционное право приобретает достаточно убедительное свидетельство собственной полноты и внутренней завершенности.

Особенности конституционно-правовой ответственности и соответственно ее обособление как самостоятельного вида юридической ответвен-

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

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

Рассматриваемый вид ответственности предстает в единстве общесистемных признаков, присущих юридической ответственности в целом, а также тех свойств и качеств, которые указывают на ее своеобразие как относительно самостоятельного правового явления. Общие признаки юридической ответственности специфически преломляются применительно к конституционно-правовой ответственности. Вместе с тем, конституционно-правовая ответственность не может быть полным аналогом других видов юридической ответственности, поскольку содержание ответственности должно быть адекватно содержанию соответствующих общественных отношений, по крайней мере, между ними не должно быть несоответствий.

С учетом общесистемных признаков юридической ответственности конституционно-правовую ответственность, наступающую в большинстве случаев, можно определить следующим образом. Это закреплённая консти-

туционно-правовыми нормами обязанность субъекта конституционно-правовых отношений отвечать за несоответствие своего юридически значимого поведения тому, которое предписано ему этими нормами, обеспечиваемая возможностью применения уполномоченной инстанцией мер государственного или приравненного к нему общественного воздействия.

Одной из основных функций конституционно-правовой ответственности является восстановительная. Наряду с этим она, как и всякая юридическая ответственность, осуществляет карательную (штрафную) функцию в отношении субъектов, допустивших недолжное поведение в сфере конституционно-правовых отношений. Разумеется, конституционно-правовая ответственность выполняет также стимулирующую (организационную) функцию, поскольку побуждает участников конституционно-правовых отношений к должному поведению. Способствуя предотвращению возможных в будущем конституционных деликтов, конституционно-правовая ответственность выполняет и предупредительно-воспитательную (превентивную) функцию.

Немаловажной является и регулятивная функция конституционной ответственности. Например, в Постановлении Конституционного Суда РФ от 11 декабря 1998 г. "По делу о толковании положений части 4 статьи 111 Конституции Российской Федерации" специально указывается: "Президент Российской Федерации, согласно Конституции Российской Федерации, является главой государства... Именно этим обусловлены полномочия Президента Российской Федерации по формированию Правительства Российской Федерации, определению направлений его деятельности и контролю за ней, а также конституционная ответственность Президента Российской Федерации за деятельностью Правительства Российской Федерации. Отсюда вытекает и роль Президента Российской Федерации в определении персонального состава Правительства Российской Федерации, в том числе в выборе кандидатуры и назначении на должность Председателя Правительства Российской Федерации". Как следует из Постановления, речь в нем идет не только о не-

готивной, но и о позитивной ответственности.

Конституционная ответственность, как и иные виды юридической ответственности, едина, но имеет две формы реализации - добровольную (позитивную) и государственно-принудительную (негативную). Следовательно, конституционная ответственность призвана не только покарать за совершенный конституционный деликт, но и закрепить, урегулировать общественные отношения, сформировать правомерную деятельность субъектов конституционной ответственности. Эти цели конституционной ответственности обуславливают выделение регулятивной функции конституционной ответственности в системе ее функций. Регулятивная функция конституционной ответственности призвана закрепить и упорядочить общественные отношения. Она направлена на формирование поведения, деятельности субъектов конституционной ответственности, которые могут быть как индивидуальными, так и коллективными.

К индивидуальным субъектам конституционной ответственности относятся: Президент РФ, члены Федерального Собрания, главы субъектов РФ, члены Конституционного Суда, Уполномоченный по правам человека, члены Правительства, Председатель Счетной палаты и его заместитель, Генеральный прокурор, главы органов местного самоуправления, депутаты законодательных органов субъектов РФ. К коллективным субъектам конституционной ответственности относятся: государство в целом, субъекты РФ, исполнительные и законодательные органы субъектов РФ, Правительство РФ, Государственная Дума, Совет Федерации, органы местного самоуправления.

Выделяя органы местного самоуправления в качестве субъектов конституционной ответственности, мы исходим из следующего. Во-первых, правовые основы деятельности органов местного самоуправления закреплены в Конституции РФ (гл. 8). Во-вторых, государство делегировало органам местного самоуправления часть своих полномочий (ст. 132). В-третьих, Конституционный Суд в своем Постановлении признал ответственность органов местного самоуправления и их должностных лиц соответствующей Консти-

туции РФ.

Регулятивная функция конституционной ответственности призвана урегулировать общественные отношения таким образом, чтобы, во-первых, субъектами конституционной ответственности признавались, соблюдались и защищались права и свободы человека и гражданина, во-вторых, соблюдались и защищались народовластие, верховенство Конституции, политическая система и иные основы конституционного строя РФ. Общественные отношения, складывающиеся в этих сферах, в обобщенном виде составляют объект воздействия регулятивной функции конституционной ответственности. Они поддаются конкретизации. Например, регулятивная функция участвует в закреплении и реализации правового статуса Президента РФ. "Президент РФ является гарантом Конституции РФ, прав и свобод человека и гражданина. В установленном Конституцией РФ порядке он принимает меры по охране суверенитета РФ, ее независимости и государственной целостности, обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти" (ч. 2 ст. 80). Закрепляя обязанности Президента, регулятивная функция конституционной ответственности регулирует поведение высшего должностного лица, оформляя правоотношения, участником которых он является. Усиление регулирующей функции публичного права выражается в формулировании четких правил поведения для высших должностных лиц, за невыполнение которых они должны нести конституционную ответственность. В качестве объектов регулятивной функции выступают действия государства, государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц. Формируя правомерное поведение субъектов конституционной ответственности, регулятивная функция в конечном итоге упорядочивает конституционные отношения, складывающиеся между государством и человеком, между различными ветвями власти и т.д.

Объектом воздействия регулятивной функции конституционной ответственности выступают отношения, опосредующие высшие социальные ценности, в качестве которых признаны человек, его права и свободы, наро-

власти, суверенитет РФ, федерализм, осуществление государственной власти на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. В обобщенном виде объектом выступают конституционный строй, его важнейшие структурные элементы, конституционная законность и правопорядок. Регулятивная функция выступает одним из средств лучшей организации работы компетентных государственных органов, должностных лиц, она обеспечивает должное поведение субъектов государственно-правовых отношений.

Конституционные обязанности, запреты, дозволения выступают способами осуществления регулятивной функции конституционной ответственности. В результате формулирования обязанностей, запретов, дозволений формируются составы правомерного конституционного поведения.

Конституция РФ содержит обязанности, выявляющие связь и ответственность государства, его должностных лиц перед гражданами. Вот некоторые из них: органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица обязаны соблюдать Конституцию РФ (ч. 2 ст. 15); "каждый имеет право на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц" (ст. 53); "в РФ не должны издаваться законы, отменяющие права и свободы человека" (ч. 2 ст. 55); "РФ гарантирует своим гражданам защиту и покровительство за ее пределами" (ч. 2 ст. 61). Юридическая техника Основного закона своеобразна, мы можем прямо и не встретить в некоторых случаях указания на обязанность, т.к. ее необходимо вывести логическим путем.

Гарантия защиты и покровительства граждан РФ за пределами России - это есть обязанность государства, которая задает направление деятельности государственных органов, регулирует их деятельность. Обязанностью законодателя является принятие таких законов, которые соответствуют Конституции, не умаляют права и свободы человека и гражданина. Обязанностью Президента в случае принятия такого закона является его отклонение, не-

подписание. В таких действиях проявляется ответственность, которую должностные лица добровольно возложили на себя, взявшись управлять государством, охранять права и свободы человека и гражданина. Через общие правоотношения реализуются основные, естественные права человека, зафиксированные в известных международных документах: российской Декларации прав человека и гражданина, в Конституции РФ. Государство обязано соблюдать и защищать эти права, а граждане, в свою очередь, должны строить свое поведение в соответствии с требованиями Основного закона, блюсти общий интерес, исполнять свой долг, уважать права друг друга.

Органы государственной власти в силу признания прав и свобод человека и гражданина в РФ высшей ценностью обязаны принимать такие решения, т.е. законы, подзаконные акты, которые соответствуют Конституции РФ. Регулятивное воздействие норм конституционной ответственности распространяется на отношения между государством и гражданином. Н.И. Матузов указывает на существование взаимной связанности и ответственности между государством и гражданами. Без ответственности государства перед гражданами невозможно построение гражданского общества и правового государства. Субъекты, включенные в правовую сферу, являются взаимно связанными между собой, с одной стороны, правомочиями и притязаниями, с другой - обязательствами и ответственностью. Юридическая ответственность - это один из гарантов личных и общественных ценностей, правопорядка. Подтверждает это ст. 2 Конституции РФ: "Человек, его права и свободы являются высшей ценностью".

Одним из признаков правового государства выступает взаимная ответственность государства и личности. В правовом обществе гражданин должен обладать такой же возможностью принуждения должностных лиц к точному исполнению правовых норм, какой обладают должностные лица в отношении к гражданам. Когда эта возможность станет реальностью, тогда действительно юридическая ответственность будет признана важной социальной ценностью, фактором развития общества. Правовым будет государство, ко-

торое признает для себя обязательными создаваемые им же, как законодателем, нормы юридической ответственности. Такое государство в осуществлении своих функций связано с правовой ответственностью.

Конституционное законодательство свидетельствует об ответственности субъектов РФ. В ст. 1 ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ" провозглашен принцип верховенства Конституции РФ и федеральных законов на всей территории РФ. Из этого принципа вытекает обязанность законодательных и исполнительных органов субъектов РФ принимать нормативно-правовые акты, соответствующие Конституции РФ и федеральным законам. Эта обязанность направлена на регулирование деятельности представительных и исполнительных органов субъектов РФ, а реализуется она в конституционно-правомерном поведении представительных и исполнительных органов субъектов РФ.

Другой регулирующий аспект конституционной ответственности проявляется в обязанностях правительства добросовестно исполнять предусмотренные обязанности. С одной стороны, Президент имеет право отправить Правительство в отставку, а с другой - Государственная Дума может выразить ему недоверие. Выражение недоверия и отставка Правительства являются серьезными санкциями.

Сущность конституционной ответственности заключается в установлении системы реальных гарантий против концентрации власти в одной из ее ветвей либо в руках одного высшего должностного лица путем установления мер наказания.

Регулятивная функция конституционной ответственности обладает одной отличительной особенностью, которая выделяет ее среди других функций юридической ответственности. Она предопределяет деятельность законодателя по установлению других видов юридической ответственности, оказывая тем самым влияние на формирование и функционирование института юридической ответственности в целом.

На базе конституционного законодательства формируются все иные отраслевые институты юридической ответственности и при этом определяется их развитие в нужном для государства и общества направлении (регулятивная функция конституционной ответственности).

Например, закрепление в Конституции РФ обязанности государства по возмещению вреда, причиненного незаконными действиями или бездействием органов государственной власти или их должностных лиц (ст. 53 Конституции РФ), предопределило закрепление в ГК РФ ответственности государства и признание государства субъектом гражданско-правовых отношений. Ограничение случаев применения смертной казни (ст. 20 Конституции РФ), в свою очередь, повлекло изменение уголовного законодательства.

Другой пример, подчеркивающий значение регулятивного воздействия конституционной ответственности. В ст. 42 Конституции РФ закреплены права человека и гражданина на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением. Этому праву граждан соответствует обязанность Правительства по обеспечению законности, прав и свобод граждан, охране общественного порядка, борьбе с преступностью (п. "е" ч. 1 ст. 114) и обязанность Федерального Собрания принимать нормативно-правовые акты, направленные на регулирование экологических отношений и возмещение вреда в случае совершения экологического правонарушения. В Постановлении Конституционного Суда РФ "По делу о проверке конституционности отдельных положений ст. 1 Федерального закона от 24 ноября 1995 г. "О внесении изменений и дополнений в Закон РФ "О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС" обращается внимание на то, что в результате катастрофы на Чернобыльской АЭС были существенно нарушены не только права на благоприятную окружающую среду, но и другие конституционные права и интересы граждан, связанные с охраной жизни, здоровья, жилища, имущества, выбором места пребывания. Это порождает

особый характер отношений между гражданином и государством, заключающийся в том, что государство принимает на себя обязанность возмещения такого вреда, который, исходя из его масштабов и числа пострадавших, не может быть возмещен в порядке, установленном гражданским, административным и другим законодательством. Это положение Конституционного Суда еще раз подчеркивает конституционную ответственность государства за взятые на себя обязательства, а принятие таких законов, направленных на возмещение причиненного вреда, как раз и обусловлено регулятивным воздействием конституционной ответственности.

Отдельно следует рассмотреть соотношение конституционно-правовой ответственности с другими видами юридической ответственности, от которых она отличается по многим позициям.

Наиболее сложно отграничить конституционно-правовую ответственность от иных видов юридической ответственности в публично-правовой сфере - административной и уголовной. Вместе с тем, представляет интерес ее соотношение с гражданско-правовой ответственностью, чему даже посвящаются специальные исследования.

Конституционно-правовая ответственность в нашей стране наступает на основе норм Конституции РФ и федеральных конституционных законов, также в качестве комплексного института конституционного права она устанавливается и другими его источниками, в том числе федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации и подзаконными актами. Отметим, что сейчас уголовная ответственность устанавливается только федеральным законом. Имеются и особенности в самом закреплении конституционно-правовой ответственности: например, в отличие от других видов юридической ответственности, возможны случаи, когда описана санкция, но не определено основание ответственности, и наоборот.

Субъектами конституционно-правовой ответственности выступают как физические лица, так и коллективные образования; уголовной - только физические; административной - физические и юридические лица. Физические

лица как субъекты конституционно-правовой ответственности представлены гражданами, иностранными гражданами, лицами без гражданства, должностными лицами и др. В качестве коллективных образований выступают государственные органы, негосударственные органы и объединения и др.

Основание конституционно-правовой ответственности - конституционный деликт существенно отличается не только от основания уголовной ответственности - преступления, но и от других правонарушений - деликтов - административных, дисциплинарных, гражданско-правовых. Вместе с тем, основанием конституционно-правовой ответственности может являться не только не соответствующее нормам конституционного права поведение, но и наступление иных обстоятельств, прямо предусмотренных конституционно-правовыми нормами. Так, конституционно-правовая ответственность может возлагаться за деяния других субъектов.

Предусмотренные за конституционные деликты меры конституционно-правовой ответственности - конституционно-правовые санкции далеко не совпадают с наказаниями за преступления и административными наказаниями, установленными за административные правонарушения. Так, лишение прав допускают как уголовное и административное, так и конституционное право, правда, только основных. Однако в ряде случаев применение уголовных или административных санкций невозможно в силу различных конституционно-правовых иммунитетов (которыми обладают, например, глава государства и парламентарии). Как известно, денежные взыскания - штрафы являются довольно распространенной мерой ответственности: они используются в гражданском, административном, уголовном и международном праве. Высказана идея об установлении и конституционных штрафов. Безусловно, штраф, предусмотренный санкциями конституционно-правовых норм, будет оказывать негативное воздействие на лицо, совершившее конституционный деликт, подтверждая упрек государства, и влечь существенные материальные последствия, которые могут сделать крайне невыгодным совершение некоторых деликтов. Однако такая мера не может быть отнесена к числу

основных конституционно-правовых санкций, более того, ее отсутствие свидетельствует о том, что законодатель не считает штраф эффективным видом конституционно-правовых санкций.

Конституционно-правовые санкции применяются широким кругом уполномоченных субъектов - инстанциями ответственности - органами законодательной, исполнительной, судебной власти, местного самоуправления, должностными лицами, гражданами и др. - в отношении неподчиненных и неподотчетных им субъектов, тем самым отличаясь от дисциплинарных взысканий. Вместе с тем, возможно создание специализированных, квазисудебных органов для этих целей.

Принудительный характер юридической ответственности применительно к конституционно-правовой ответственности проявляется не только в государственном принуждении, но и в ином приравненном к нему публичном - общественном. Конечно, такое публичное принуждение так же, как и государственное, осуществляется на основе конституционно-правовых норм или при их санкционировании\*(17)) и, как правило, под государственным контролем. Так, согласно ст.21 Федерального закона "О политических партиях", устав политической партии должен содержать основания и порядок отзыва выдвинутых политической партией кандидатов, зарегистрированных кандидатов в депутаты и на иные выборные должности в органах государственной власти и органах местного самоуправления.

Цель принудительной деятельности достигается путем воздействия на политическую, моральную, организационную и имущественную сферу конкретного субъекта конституционно-правовых отношений.

Проблема реализации конституционно-правовой ответственности решается непросто, и к важнейшим относится вопрос об инстанции - субъекте юрисдикции. Кто-то должен констатировать наступление конституционно-правовой ответственности в отношении соответствующего субъекта. В ином случае невозможно привлечь к конституционно-правовой ответственности. Если инстанция ответственности - субъект юрисдикции не установлена - нет

и самой ответственности. В связи с этим при закреплении конституционно-правовой ответственности должны быть четко указаны не только субъект ответственности, основание, меры воздействия, но и обязательно - инстанция.

Судебный порядок реализации конституционно-правовой ответственности представляется наиболее целесообразным, поскольку востребование суда как независимого и беспристрастного по своей природе и в качестве такового участвующего в решении вопросов о применении мер конституционно-правовой ответственности предполагает соблюдение конституционных гарантий правосудия. Более того, внесудебный порядок применения ряда мер конституционно-правовой ответственности послужил основанием для признания Конституционным Судом РФ не соответствующими Конституции законодательных положений, закрепляющих такой порядок.

Таким образом, можно сделать вывод, что конституционная ответственность является видом юридической ответственности, выполняющей охранительную, регулятивную, стимулирующую и восстановительную функции в сфере конституционно-правовых отношений.

Следующая глава будет посвящена рассмотрению конституционно-правовой ответственности как правового института отрасли конституционного права.

### **Система конституционного права России как отрасли права.**

Система отрасли выражается в её внутреннем строении, обусловленном теми связями, которые существуют между её нормами, определяют основы их дифференциации и интеграции в определённые правовые образования, обладающие признаками элемента системы, а также структуру последних.

В системе конституционного права выделяют институты:

1. Основы конституционного строя.
2. Основы правового статуса человека и гражданина.
3. Федеративное устройство государства.

4. Систему государственной власти и систему местного самоуправления.

Признаки, по которым можно проводить различия, отражающие специфику каждого института:

по специфике правового воздействия на соответствующую сферу общественных отношений. Воздействие осуществляется в формах закрепления, установления, регулирования, провозглашения, целеполагания, допущения и т.д.

по особенностям механизма действия правовых норм, способам их реализации. Действие нормы может не порождать конкретных правоотношений, или, наоборот реализоваться через конкретные правоотношения или правоотношения общего характера.

по степени конкретной направленности правового регулирования. Одни институты устанавливают лишь принципы правового воздействия на обширные сферы общественных отношений, другие - конкретно регулируют.

по субъективному составу. Нормы одних институтов адресованы конкретным субъектам. Либо типовому виду субъектов, других - ко всем субъектам права, ко всем правоприменяющим субъектам.

по способу правовой защиты действия правовых норм, формам и методам ответственности правообязанных субъектов. В одних институтах преобладает общий механизм охраны конституции, конституционного строя, в других - конкретное воздействие на субъекта, нарушающего конституционно-правовые нормы, путём отмены соответствующих неправомерных актов и действий.

по специфике форм выражения, охватываемых данным институтом правовых норм. В одних институтах нормы имеют по преимуществу конституционную форму выражения, в других - преобладающая часть норм выражена в текущем законодательстве.

по видовому характеру норм данного института. В одних преобладают нормы-принципы, нормы-цели, нормы-дефиниции, в других нормы конкрет-

ного регулирующего действия.

по степени и масштабам включённости других частей правовой системы, других отраслей права в реализацию целей, заложенных в содержании правовых норм. Нормы отдельных правовых институтов содержат установления, которые не могут быть претворены в жизнь в рамках одного конституционно-правового регулирования. В других институтах нормы реализуются непосредственно в его рамках.

Так институту, который объединяет нормы, закрепляющие основы конституционного строя, свойственны специфические черты.

Его нормы:

1. воздействуют на общественные отношения путём закрепления, установления определённых начал устройства общества и государства.
2. как правило, не порождают конкретные правоотношения.
3. определяют сущностное содержание правового воздействия на все сферы общественных отношений, все стороны социальной реальности.
4. адресованы всем субъектам права, всем правоприменяющим субъектам.
5. имеют способом своей защиты общий режим охраны Конституции, конституционного строя, могут быть изменены только путём принятия новой Конституции.
6. устанавливаются по преимуществу в конституционной форме.
7. по своему виду являются в преобладающей части нормами-принципами, нормами-дефинициями, нормами-целями.
8. предполагают для практической и правовой реализации содержащихся в них целей включения всей правовой системы государства, всей отрасли права.
9. по целенаправленности призваны обеспечить системное закрепление концептуальных идей, признанных основополагающими для данного общества и государства.

Институту «Основы правового статуса человека и гражданина» также

присущи свои особые черты как относительно самостоятельной части системы конституционного права.

Его нормы:

1. осуществляют правовое воздействие на общественные отношения в основном путём провозглашения, признания государством естественными, неотчуждаемыми прав человека.

2. реализуются по преимуществу вне конкретных правонарушений.

3. относятся к сфере взаимоотношений государства и личности.

4. в качестве субъекта права в них выступает человек, гражданин, личность как таковая вне связи с каким-либо особым правовым статусом.

5. предусматривают особую систему охраны, не могут быть пересмотрены без принятия новой Конституции.

6. предполагают для своей практической реализации подключение многих других отраслей права, в которых реализация конституционных прав граждан осуществляется путём возникновения конкретных правоотношений (трудовых, гражданских, семейных и др.).

### **Понятие, юридические свойства, социальная сущность и классификация конституций.**

Конституция как правовой акт, занимающий самостоятельное и особое место в правовой системе современного демократического государства, от всех других правовых актов отличаются следующие черты:

1. особый субъект, который устанавливает конституцию или от имени которого она принимается;

2. учредительный, первичный характер конституционных установлений;

3. всеохватывающий объект конституционной регламентации, т.е. сфера общественных отношений, воздействие на которые она распространяет;

4. особые юридические свойства: верховенство, высшая юридическая сила, порядок принятия, внесения в неё поправок, специфические формы ох-

раны и др.

1. Конституция в современном значении этого понятия является актом, который принимается народом или от имени народа. В Конституции 1993 г. наиболее последовательно, по сравнению со всеми предшествующими, отражён рассматриваемый признак. В её преамбуле сказано: «Мы, многонациональный народ РФ ... принимаем Конституцию РФ». Причём, это первая Конституция, которая принята действительно народом, а не от имени народа.

2. Особенность субъекта, принимающего конституцию обуславливает и вторую существенную черту понятия конституции - её учредительный характер. Поскольку народ в демократическом государстве является носителем суверенитета и единственным источником власти, именно он обладает таким её высшим проявлением, как учредительная власть, именно право принимать конституцию. Только учредительная власть может изменить, в том числе и самым радикальным образом, основы устройства общества и государства. Учредительная природа конституции проявляется в том, что её предписания выступают в качестве первоосновы, являются первичными. Это означает, что для установления положений конституции не существует никаких правовых, юридических ограничений.

3. Важной чертой понятия конституции является особый предмет конституционного регулирования, т.е. специфика того слоя общественных отношений, которое она регулирует и закрепляет. Сфера конституционного воздействия отличается всеохватывающим характером, не присущим другим правовым актам.

4. Конституцию отличают и особые юридические свойства.

Она выражается:

в верховенстве конституции;

в её высшей юридической силе;

в её роли как ядра правовой системы;

в особой охране конституции;

в особом порядке принятия и пересмотра конституции, внесения в неё

поправок.

1. В ней впервые получил конституционное закрепление принцип верховенства Конституции РФ. Ни в одной из прежних конституций России такого положения не было. В этом отражается утверждение в нашей стране конституционного строя, стремление к созданию правового государства. Верховенство конституции означает, что её принципами, нормами, заложенными в ней концепциями, должна сообразовываться деятельность всех государственных, общественных структур, граждан во всех сферах жизни.

2. Конституция РФ имеет высшую юридическую силу и прямое действие и применяется на всей территории России (ст. 15). Высшая юридическая сила означает, что законы и иные правовые акты, принимаемые в РФ, не должны противоречить Конституции РФ, и что органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию РФ и законы. Это её место в иерархии правовых актов в России.

3. Конституция - ядро правовой системы России. Её принципы и положения играют направляющую роль для всей системы текущего законодательства. Именно Конституция определяет процесс правотворчества - устанавливает, какие основные акты принимают различные органы, их наименования, юридическую силу, порядок и процедуру принятия законов. В самой Конституции названы многие федеральные конституционные законы и федеральные законы, которые должны быть приняты в соответствии с Конституцией.

4. К юридическим свойствам Конституции относится её особая охрана. Ст. 80 Конституции закрепляет, что Президент РФ является гарантом Конституции. В его присяге он обязуется соблюдать и защищать Конституцию РФ. Президент вправе приостанавливать действие актов органов исполнительной власти субъектов РФ в случае противоречия их Конституции. Важную роль в охране Конституции играет Конституционный Суд. Он рассматривает дела о соответствии Конституции РФ законов и иных нормативных

актов как федеральных органов государственной власти, так и её субъектов.

5. Конституцию отличает и особый, усложнённый порядок её пересмотра и внесения поправок.

Конституция - особый единый, обладающий особыми юридическими свойствами правовой акт, посредством которого народ учреждает основные принципы устройства общества и государства, определяет субъекта государственной власти, механизм её осуществления, закрепляет охраняемые государством права гражданского общества, человека и гражданина.

Существуют октроированные конституции, т.е. дарованные народу королём, монархом, а не провозглашённые народом или от имени народа. Бывают гибкие и жёсткие конституции в зависимости от установленного в них порядка принятия их изменения.

Конституции, как правило, представляют собой единый писанный акт. Однако роль конституции государства может выполнять (Англия) система правовых актов, а также обычаев и судебных прецедентов. В связи с этим бываю писаные и неписаные конституции.

### СУЩНОСТЬ КОНСТИТУЦИИ.

Сущность конституции, как и любого явления, во многом проясняется тем, как, когда и для чего она возникла, какие социальные потребности вызвали её к жизни.

Требовалась правовая форма защиты и охраны новых экономических структур. Такие потребности вызвали к жизни теоретические концепции о народе как единственном носителе верховной власти, его суверенитета, о юридическом равенстве всех членов общества, их праве самим определять основы устройства общества.

Конституция - «учреждаю», «устанавливаю».

Марксистско-ленинская теория усматривала сущность конституции в том, что она выражает волю не всего общества, не всего народа, а волю господствующего класса, т.е. конституция является классовой по своей сущности.

В сущности современной конституции России заложены другие начала - не классовые, а общедемократические. Это народная конституция, принятая народом на референдуме, а не как установленная государством.

Конституция РФ по своей сущности как конституция демократического правового государства является выражением воли многонационального народа РФ, выраженной путём всенародного голосования, воли, направленной на учреждение таких основ жизни государства и общества, которые воплощают общедемократические принципы, исходя из признания высшей ценностью человека, его прав и свобод.

### СТРУКТУРА КОНСТИТУЦИИ РФ.

Под структурой конституции понимается принятый в ней порядок, посредством которого устанавливается определённая система группировки однородных конституционных норм в разделы, главы и последовательность расположения.

В основе обобщения конституционных норм в определённые общие комплексы (разделы, главы) лежит единство предмета регулирования, т.е. связанность единством общественных отношений, на которые эти нормы воздействуют.

По своей структуре Конституция 1993 г. состоит из преамбулы и двух разделов. Первый раздел содержит собственно Конституцию и состоит из девяти глав:

1. Основы конституционного строя.
2. Права и свободы человека и гражданина.
3. Федеративное устройство.
4. Президент.
5. Федеральное собрание.
6. Правительство РФ.
7. Судебная власть.
8. Местное самоуправление.
9. Конституционные поправки и пересмотр конституции.

Второй раздел носит название «Заключительные и переходные положения».

Указанная структура существенно отличается от предыдущих конституций РФ и СССР.

1. Введение нового понятия «Основы конституционного строя» не простая замена терминов «общественный» на «конституционный», а отражение качественного изменения характеристики строя.

2. В связи с отказом от формы правления в виде советской республики, переходом на парламентскую систему снят раздел «Советы народных депутатов РФ и порядок их избрания».

3. Глава о Президенте открывает перечень глав об органах государственной власти. В этом отражается новый статус Президента, присущий ему как главе государства.

4. Последовательное и чёткое отражение в структуре Конституции принципа разделения властей. Логично располагаются главы о Федеральном Собрании, Правительстве, Судебной власти.

5. Концепция обновления Федерального устройства, новый статус субъектов РФ, иные принципы разграничения полномочий получили отражение в структуре Конституции путём устранения таких разделов, которые выделялись в прежней Конституции и были посвящены высшим органам власти и управления республики в составе России, органам государственной власти и управления края, области, автономной области, автономного округа и города федерального значения в составе России.

6. Снят раздел о государственном плане экономического и социального развития России, который и в прежней Конституции уже являлся неоправданным.

7. В прежней Конституции права и свободы человека и гражданина были включены в раздел «Государство и личность». В новой Конституции глава называется «Права и свободы человека и гражданина», что показывает самоценность личности как таковой без увязки её статуса непосредственно с

государством.

В отличие от предыдущей современная Конституция стала более компактной, более чёткой и юридически строгой по логике своего строения и научной обоснованности последовательности глав.

Раздел II Конституции «заключительные и переходные положения» появился впервые. Там закрепляются положения по вопросам, которые связаны с введением новой Конституции в действие, фиксируется прекращение действия прежней Конституции и Федерального Договора, порядок применения законов и иных правовых актов, действовавших до вступления в силу настоящей Конституции, основания, на которых продолжают действовать ранее образованные органы.

### **Особенности принятия Конституции РФ 1993 года.**

Конституцию как нормативный правовой акт, занимающий самостоятельное и особое место в системе современного демократического государства, от всех других правовых актов отличают следующие черты.

Прежде всего, необходимо отметить, что Конституция в современном значении этого понятия является актом, который принимается народом или от имени народа. Эта сущностная черта конституции и поныне признается доминирующей в конституционной теории и практике. Не случайно конституции большинства демократических государств мира начинаются словами: «Мы, народ принимаем (провозглашаем, учреждаем и т.п.) настоящую конституцию».

Особенность субъекта, принимающего конституцию, обуславливает и вторую сущностную черту конституции - ее учредительный характер. Поскольку народ в демократическом государстве есть носитель суверенитета и единственный источник власти, только он обладает и ее высшим проявлением учредительной властью. В содержании последней вкладывается именно право принимать конституцию и посредством ее учреждать те основы государственного устройства, которые выбирает для себя данный народ. Только

учредительная власть может изменить, в том числе и самым радикальным образом, основы устройства общества и государства.

Учредительная природа конституции проявляется и в том, что ее предписания выступают в качестве первоосновы, являются первичными. Это означает, что для установления положений конституции не существует никаких правовых ограничений. Не может быть такой правовой нормы, которая не могла бы быть включена в конституцию по признаку того, что она не соответствует какому-либо правовому акту данного государства.

Важной чертой, характеризующей конституцию, является особый предмет конституционного регулирования, то есть, специфика того слоя общественных отношений, которые она регулирует и закрепляет.

Конституционное воздействие отличается всеохватывающим характером, чего не имеет никакой другой нормативный правовой акт. Конституция затрагивает все сферы жизни общества - политическую, экономическую, социальную, духовную и другие, регулируя в этих сферах базовые, фундаментальные основы общественных отношений.

Характерной чертой Конституции РФ 1993 г. является ее адекватный характер складывающимся в обществе общественным отношениям. Она отражает переходный характер российского общества, противоречивый способ его существования. В ней нашли воплощение, то, что достигнуто и отстаивается многонациональным народом России: многообразие форм собственности, конкуренция, свобода экономической деятельности, политический и идеологический плюрализм, признание прав и свобод человека и гражданина, федеративное устройство, основанное на самоопределении и равноправии народов, самостоятельный статус местной самоуправления и т.д.

К характерной черте Конституции РФ 1993 г. относится и наличие в ней основополагающих положений. Она содержит нормы, регулирующие наиболее важные общественные отношения и служащие правовой основой для текущего законодательства. Поэтому по своему содержанию они предельно абстрактны, ибо имеют своей целью закрепление самого главного в

общественных отношениях.

Характерной чертой Конституции России является также ее прямое действие. Это закреплено в статье 15 Основного закона РФ. В соответствии с этим конституционные нормы не нуждаются, в каком либо ином правовом подтверждении. Это придает им действительную высшую юридическую силу и служит гарантом от их искажения.

Наконец, для Конституции Российской Федерации характерны незыблемость и обеспечение прав и свобод человека и гражданина. Это выражается в том, что Конституция провозглашает, что «признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина - обязанность государства» (ст. 2). При этом особо подчеркивается, что «человек, его права и свободы являются высшей ценностью». В Конституции закрепляются и гарантируются права и свободы человека и гражданина в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права (статья 17).

В ст. 15 Конституции Российской Федерации закрепляется, что Конституция имеет высшую юридическую силу.

Высшая юридическая сила Конституции означает не только то, что законы и иные нормативные акты, принимаемые в Российской Федерации, не должны противоречить Конституции России, но и то, что органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения должны соблюдать Конституцию Российской Федерации.

Таким образом, высшая юридическая сила Конституции характеризует ее место в иерархии нормативных правовых актов, действующих в российской Федерации.

К характерным чертам Конституции Российской Федерации относится ее особая охрана, в которой задействована вся система органов государственной власти, осуществляющих эту охрану в различных формах.

Согласно ч.2 ст.15 Конституции РФ, органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объе-

динения обязаны соблюдать Конституцию РФ и законы.

Критерий конституционности актов органов законодательной, исполнительной и судебной власти РФ и её субъектов - соответствие принципам и нормам федеральной конституции.

Действие конституции обеспечивается средствами парламентского и внепарламентского контроля.

Парламентский контроль осуществляется палатами Федерального Собрания.

Важную роль в укреплении конституционной законности играет Президент РФ. Он выступает гарантом федеральной конституции и федеральных законов.

Обязанность Президента защищать Конституцию вытекает из текста торжественной присяги, которую он приносит при вступлении в должность на совместном заседании Госдумы и Совета Федерации в присутствии судей Конституционного суда РФ (ст.82).

Гарантом соблюдения Конституции и законов РФ, конституций республик в составе России выступают также главы исполнительной власти (президенты) республик.

Особое значение имеет учреждение в России института конституционного контроля. Эти функции возложены на Конституционный суд России, который вправе рассматривать вопросы о конституционности федерального, республиканского и регионального законодательства (ст.125 Конституции).

Законы Российской Федерации, акты Правительства, признанные Конституционным Судом не соответствующими её конституции, утрачивают силу со дня провозглашения его решения. Правоприменительная практика, признанная неконституционной, подлежит прекращению.

Если суды общей юрисдикции при рассмотрении гражданского или уголовного дела или арбитражные суды при рассмотрении хозяйственного спора признают, что закон, который надо применять, противоречит Конституции, они откладывают рассмотрение дела и обращаются с ходатайством в

Конституционный Суд РФ с предложением о признании этого закона неконституционным.

Важную роль в обеспечении конституционности издаваемых в России нормативных правовых актов играет толкование Конституции РФ Конституционным Судом (ч.5 ст.125 Конституции).

Важным условием правовой охраны конституции является четко разработанный механизм разрешения коллизий между органами государственной власти Федерации и её субъектов.

Прежде всего, в отличие от предшествующих конституций Конституция РФ 1993 г. отличается особым, свойственным лишь ей порядком разработки.

Характерной особенностью Конституции Российской Федерации 1993 г. является специфика формы правления, которую она закрепляет. Ограничиваясь лишь указанием на то, что Российская Федерация - есть «демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления» (статья 1) она обходит молчанием вопрос о разнородности Российской республики. То, что Российская Федерация не является парламентарной республикой - это настолько очевидно, что не нуждается в каком-либо доказательстве. Но и назвать ее президентской в собственном смысле нельзя, ибо президент наделен такими полномочиями, которые не вписываются в классическую модель президентской формы правления. Это, прежде всего, подтверждается следующими правовыми аргументами.

В президентской республике президент является главой исполнительной власти. Согласно статье 110 Российской Конституции, «исполнительную власть Российской Федерации осуществляет Правительство Российской Федерации». Стало быть, Президент РФ выведен Конституцией за пределы исполнительной власти. Но вместе с тем он оказывает мощное воздействие на нее, ибо «председатель Правительства Российской Федерации назначается Президентом Российской Федерации с согласия Государственной Думы» (статья 111). Кроме того, Председатель Правительства определяет основные

направления его деятельности, не только руководствуясь Конституцией, федеральными законами, но и указами Президента (статья 113).

Особое положение Президента Российской Федерации в системе властных структур государства, которое делает его более могущественной фигурой, чем президента при президентской форме правления, находит свое концентрированное выражение в п. 3 статьи 80, согласно которой, президент Российской Федерации определяет основные направления внутренней и внешней политики государства".

И, наконец, особенностью Конституции РФ 1993 г. является ее отношение к федеративному устройству России. Она придает статус субъектов Российской Федерации не только национально-государственным образованиям, но и обычным административно-территориальным единицам (включая Москву и Санкт-Петербург). Такое Конституционное решение проблемы федеративного устройства России выходит за рамки традиционного понимания федерализации государства и мировой практики. В мировом сообществе федерации основываются либо на межнациональных отношениях, являясь их государственно-правовым выражением и воплощением (Индия, Бельгия) либо на отношениях, лишенных национального содержания (США, ФРГ, Бразилия). Этим полагается и различие в их функциональном назначении. В Конституции РФ совмещается сугубо территориальный и национальный принципы построения федеративной организации государства.

Итак, юридические свойства Конституции - это признаки, позволяющие отличить ее от актов текущего законодательства.

К юридическим свойствам Конституции относятся: учредительный характер. легитимность, верховенство, стабильность, прямое действие, база текущего законодательства, реальность, программность.

1. Учредительный характер Конституции проявляется в том, что ее нормы закрепляют основы государственного и общественного устройства, учреждают важнейшие государственные институты, через которые реализуется государственная власть, принципы их создания и деятельности.

2. Легитимность Конституции состоит в том, что она принимается народом (путем референдума) или от имени народа (представительным органом государства - парламентом или же органом, специально созданным для принятия конституции, - учредительным собранием), которому принадлежит вся полнота государственной власти.

3. Верховенство Конституции РФ означает ее приоритетное положение в системе нормативно-правовых актов, действующих на территории России. «Законы и иные правовые акты, принимаемые в Российской Федерации, не должны противоречить Конституции Российской Федерации» - закрепляет ч. 1 ст. 15 Конституции РФ.

4. Стабильность Конституции - важнейшее условие режима законности, устойчивости всей правовой системы и организации государственной власти, определенности отношений между личностью и государством. Стабильность Конституции зависит от многих факторов (например, от расклада социально-политических сил, действующих на политической арене страны, от уровня политической и правовой культуры граждан, от совершенства положений самой Конституции и др.). Гарантией стабильности Конституции РФ служит жесткий порядок ее пересмотра и внесения конституционных поправок.

5. Конституция РФ имеет прямое действие (ч. 2 ст. 15 Конституции РФ). Это означает, что нормы Конституции РФ являются непосредственно действующими, то есть для их осуществления не требуется в качестве обязательного условия принятия дополнительных, конкретизирующих отраслевых правовых норм. Вместе с тем многие нормы Конституции РФ, в силу высокого уровня обобщенности правового регулирования, нуждаются в дополнительной регламентации путем принятия актов текущего законодательства.

6. Реальность Конституции означает соответствие конституционных предписаний (юридической конституции) складывающимся в действительности общественным отношениям (конституции фактической). Другими словами, конституция должна отражать достигнутую степень развития общест-

венных отношений в политической, экономической, социальной сферах, в противном случае она будет фиктивной.

7. Конституция является юридической базой текущего законодательства. Данное свойство Конституции проявляется в том, что конституционные нормы служат отправной точкой для всех отраслей российского права. Так, на базе конституционных положений, закрепляющих свободу экономической деятельности, равенство всех форм собственности развивается гражданское право России.

8. Программность Конституции проявляется в том, что сформулированные в ней нормы-принципы, нормы-цели определяют основные направления, цели и задачи дальнейшего развития общества и государства. Так, характеристика Российского государства в качестве правового, содержащаяся в ч. 1 ст. 1 Конституции РФ, не может служить основанием для признания его таковым, но это идеал, к которому Российская Федерация должна стремиться.

После кровавых событий 3 - 4 октября и стабилизации внутриполитической обстановки в стране работа над проектом Основного закона вступает в завершающую стадию.

На Государственную палату Конституционного совещания была возложена обязанность по выработке предложений по изменениям и дополнениям к проекту Конституции Российской Федерации и рассмотрение рекомендаций по политическим, социальным и экономическим вопросам. Общественная палата Конституционного совещания призвана была обеспечить участие общественных объединений в конституционном процессе. Являясь организационной формой их взаимодействия с федеральными органами власти Российской Федерации, в рамках которой осуществлялись "необходимые политические консультации по широкому кругу социально-политических вопросов", она также выработывала предложения по изменениям и дополнениям к проекту Конституции Российской Федерации и рассматривала рекомендации по политическим, социальным и экономическим проблемам.

На совместных заседаниях Государственной и Общественной палат, созывавшихся Президентом РФ, были согласованы окончательные варианты разделов и глав Конституции Российской Федерации, уточнены редакции соответствующих конституционных положений. Как видим, разработка Конституции Российской Федерации носила весьма специфический характер и осуществлялась не на уровне законодательных органов государства, а по инициативе и при содействии Президента РФ.

Другой особенностью Конституции Российской Федерации является порядок ее принятия. По ее проекту было проведено всенародное голосование. Причем решение о его проведении было оформлено Указом Президента от 15 октября 1993 г. И это понятно, ибо законодательные органы были распущены, а новые еще не сформированы. да и создавать их было преждевременно, ибо не была еще принята Конституция, которая предусматривала образование совершенно нового представительного и законодательного органа Российской Федерации - Федерального Собрания.

В соответствии с Указом Президента от 12 декабря 1993 г. было проведено всенародное голосование по проекту Конституции Российской Федерации. Голосование проводилось на основе Положения о всенародном голосовании, содержащего принципы, порядок проведения референдума, методику подсчета голосов и определения результатов всенародного голосования.

Во всенародном голосовании по проекту новой Конституции приняли участие 58 млн. 187 тыс. 755 зарегистрированных избирателей, или 54,8 %. За принятие Конституции проголосовало 32 млн. 937 тыс. 630 избирателей или 58,4 % избирателей, принявших участие в голосовании. Это означало, что Конституция принята.

### **Реализация Конституции (понятие, формы). Прямое действие конституционных норм. Правовая охрана конституции.**

#### **Реализация Конституции РФ**

· Реализация (от позднелат. *realis* - вещественный, действительный) - осуществление какого-либо плана, проекта, программы, намерения.

· Реализация права - процесс воплощения правовых предписаний в поведении субъектов права.

Процесс воплощения Конституции уникален вследствие ее неповторимости, придающей специфические черты и механизму ее действия.

· Реализация Конституции - процесс воплощения конституционных норм во всех сферах жизни общества, при этом участниками этого процесса выступают практически все социальные субъекты. Достижение содержащихся в ней целей рассчитано на длительный исторический период, требует консолидации (объединения) общественных сил.

Рассмотрим формы реализации конституции.

1. Соблюдение (им реализуются запрещающие нормы) - пассивное воздержание от действий, запрещенных юридическими нормами.

2. Исполнение (через него реализуются обязывающие нормы). По характеру оно противоположно соблюдению - это активное действие, направленное на претворение в жизнь обязывающих предписаний юридических норм.

3. Использование (через него реализуются уполномочивающие нормы) представляет собой такую форму реализации, когда соответствующие субъекты совершают дозволенные Конституцией действия и осуществляют предоставленные им права.

4. Применение права - властная деятельность компетентных органов по реализации правовых норм относительно конкретных жизненных случаев и индивидуально-определенных лиц.

Специфика применения конституционных норм проявляется в том, что оно производится по субъективному усмотрению правоприменителей.

### **Прямое действие конституционных норм.**

Конституция Российской Федерации содержит ряд принципиальных отличий от предыдущих Основных законов. Одно из них - ее прямое дейст-

вие:

## Статья 15

1. Конституция Российской Федерации имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории Российской Федерации. Законы и иные правовые акты, принимаемые в Российской Федерации, не должны противоречить Конституции Российской Федерации.

## Статья 18

Права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими. Они определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием.<sup>1</sup>

Это означает, что впервые у суда, органов исполнительной власти появилась возможность на законной основе применять нормы Конституции для решения конкретных споров, использовать эти нормы для издания обоснованных управленческих актов, рассмотрения жалоб и заявлений граждан. Нормы Конституции - это право наиболее высокой пробы, воплотившее достижения отечественной и мировой юридической мысли, политико-правовой опыт человечества в его демократических устремлениях, особенно в части прав и свобод граждан. Уже необязательной становится во всех случаях ссылка на иной закон, которого может и не быть в современный переходный период. Если норма Конституции восполняет этот пробел, годится для решения того или иного спора, то этого достаточно: правовой фундамент под здание социального решения подведен.

Указанное свойство нынешней Конституции непривычно, образует в политической, правовой, психологической культуре общества новый феномен, который встречает непонимание и даже сопротивление как у некоторых ученых, так и у многих граждан.

Наиболее распространенное возражение сводится к следующему. Конституция слишком абстрактна, она содержит принципы, общие положения, которые, для того чтобы воплотиться в жизнь, должны быть конкретизиро-

ваны в других законах, в инструкциях, где бы все было расписано в деталях "от" и "до", как и что делать. А Конституция хороша для заявлений, деклараций, поучений, но никак не для практического использования в рутинных спорах и делах.

Но на самом деле прямое действие Конституции есть большое завоевание демократической России. Может быть не менее важное демократическое и гуманистическое завоевание, чем частная собственность, - презумпция невиновности, свобода массовой информации, защита интеллектуальной собственности и многое другое.

Именно в таком качестве Конституция превращается в мощный практический инструмент воздействия на конкретные общественные отношения, поведение людей, деятельность их разнообразных объединений. Она становится юридическим ресурсом в современных трудных условиях законотворчества и право применения.

Прямое действие Конституции - это еще и стимул активности граждан в политико-правовой и социально-экономической сферах. Теперь каждый может научиться использовать наиболее выгодно положения Конституции для защиты своих законных интересов, прав и свобод. И не надо теперь пассивно ждать, что будет написано в той или иной инструкции. Говоря образно, "носить Конституцию в кармане - это весьма практично".<sup>2</sup> Конституция становится важным правовым подспорьем гражданину, когда он попадает в житейские или служебные экстремальные ситуации.

Обобщенное закрепление в Конституции новых условий жизнедеятельности российского общества, возможность у граждан конституционно судиться, жаловаться, защищаться - это новый этап политико-правового развития России. От правового унылого и всем надоевшего конституционного формализма, порой демагогического прикрытия фактического произвола, незащищенности, особенно в сфере прав и свобод человека, к яркому, иногда жесткому, конституционному прямодействию - такой становится основная характеристика нового этапа. Но, к сожалению, это еще и новое поле соци-

альной борьбы. Ибо прямое действие Конституции означает по большому историческому счету формирование фундамента правового государства, полномасштабной реализации прав и свобод граждан, а с этим, увы, не все политические силы ныне соглашаются. И для утверждения нового качества Конституции необходимы мощная социальная, идеологическая, научная и иная поддержка и защита. Иначе Конституция просто не заработает.

### **Правовая охрана конституции.**

Становление Российской Федерации как демократического правового государства обуславливает потребность в формировании особого отношения всех государственных структур, механизмов и должностных лиц к обществу и праву, а также построения и действия стабильной оптимальной законодательной основы жизнедеятельности общества и государства. Все государственные решения должны основываться не на усмотрении, а на законе, в конечном счете - на Конституции РФ. Поэтому важнейшим условием решения данных задач является обеспечение верховенства Конституции в правовой системе РФ, а также ее четкое и неукоснительное соблюдение. Однако расширение законодательного массива и усложнение государственной деятельности в целом несет в себе потенциальную возможность роста числа внутригосударственных противоречий, в том числе связанных с нарушением Конституции РФ правовыми актами государства, его органов и должностных лиц.

Характеристика Российского государства как демократического и правового включает прежде всего конституционное ограничение пределов усмотрения государственных институтов, функционирование государственного механизма на основе принципов народовластия и разделения властей, а также введение в государственно-правовую систему институтов, нацеленных на разрешение, предотвращение указанных выше противоречий.

Особого внимания заслуживает вопрос об обеспечении верховенства и реальности Конституции в федеративном государстве, каким является Россия. Как известно, в нашем государстве наряду с Конституцией Российской

Федерации, федеральными законами и иными правовыми актами действуют конституции (уставы), законы и иные правовые акты субъектов Федерации. Вполне естественно, что в таких условиях необходим механизм, который стоял бы на страже обеспечения единства правового пространства страны и гарантировал бы соблюдение установленной иерархии правовых актов, на вершине которой стоит Конституция Российской Федерации. Это основополагающее условие нормального функционирования правового федеративного государства.

Особая роль в обеспечении режима конституционной законности в Российской Федерации принадлежит правовой охране Конституции РФ. Именно эффективная охрана Конституции РФ может и должна обеспечить точное и последовательное проведение ее в жизнь, усиление ее роли как основного правового и политического документа страны, главного гаранта защиты прав и свобод граждан. Без нее, как показывает мировой опыт, невозможно создание правового государства, реальное обеспечение на практике принципов народовластия и разделения властей.

Традиционным для отечественной науки конституционного права являлся подход к определению правовой охраны Конституции как системы гарантий, при помощи которых обеспечивается выполнение конституционных норм и строгое соблюдение режима конституционной законности. При этом указывалось, что реальность Конституции нуждается в целой системе социальных, экономических, идеологических, организационных и правовых гарантий. Приоритет отдавался так называемым общим гарантиям - социальным, экономическим и идеологическим.

Однако уже в советской юриспруденции подчеркивалось, что объективные гарантии не могут предотвратить или пресечь нарушение конституционных норм. В данном случае особое значение имеют правовые гарантии, поскольку именно они служат целям обеспечения реальности Конституции. При этом речь идет не только о повышении авторитета и стабильности конституционных норм, но и о возможности своевременно предупреждать и

пресекать какие бы то ни было нарушения Конституции, что немаловажно, поскольку все другие гарантии лишь создают предпосылки для успешного осуществления Конституции. Однако рассмотрение правовой охраны Конституции Российской Федерации как системы ее юридических гарантий имеет, на наш взгляд, существенный недостаток: не учитываются связи, взаимодействие между юридическими средствами, направленными на обеспечение соблюдения конституционных норм.

Нам представляется, что наиболее точную характеристику правовой охраны Конституции Российской Федерации можно получить, рассматривая ее как составную часть, уровень более широкой системы - правоохранительной системы Российской Федерации. Основанием для выделения правовой охраны Конституции РФ в правоохранительной системе страны является особый объект охраны - Конституция Российской Федерации 1993 г. как нормативный правовой акт, обладающий особыми юридическими свойствами - верховенством и высшей юридической силой. Верховенство Конституции Российской Федерации определяет ее статус в различных важнейших подсистемах общества, в отношении их основных структурных элементов, в особенности политической системы государственного управления. Высшая юридическая сила Конституции РФ характеризует место данного правового акта в системе источников российского права, а также иных соционормативных регуляторов. Юридические свойства Конституции Российской Федерации находят свое яркое выражение в том, что именно в ней устанавливаются важнейшие, общеобязательные основы функционирования экономической, социальной, политической, духовной сфер общественной жизни. Спецификой данной системы правовой охраны Конституции Российской Федерации также является ее закрепление в конституционных нормах, т.е. самом объекте правоохраны, что свидетельствует об особой правовой охране Конституции с целью обеспечения конституционности государства в целом, а также отдельных его институтов.

Правовая охрана Конституции РФ способствует не только обеспече-

нию реализации конституционных норм, но и сохранению безопасности государства, его независимости и государственной целостности, поскольку конституционное государство может существовать только в рамках конституционно упорядоченного политического процесса. Конституционная законность (конституционность), с одной стороны, есть неотъемлемое условие действительного функционирования конституционализма, а с другой - представляет собой правовой режим жизнедеятельности общества и государства, гарантированный механизмом правовой охраны Конституции, при котором общественные отношения, акты и действия субъектов права должны соответствовать конституционным требованиям. Решению этих задач должна служить система специальных конституционно-правовых институтов, обеспечивающих стабильность и реальность Конституции как Основного закона государства.

Рассматривая правовую охрану Конституции Российской Федерации как часть правоохранительной системы, можно выделить ее составные элементы: а) конституционные нормы, обеспечивающие стабильность и реальность Конституции Российской Федерации как Основного закона государства; б) принципы правовой системы Российской Федерации (в первую очередь принцип законности, а также справедливости, демократизма, гуманизма, ответственности за виновное деяние); в) субъекты правовой охраны Конституции Российской Федерации, которые, в свою очередь, представляют собой построенную на принципе разделения властей систему государственных органов, осуществляющих контроль и надзор за соблюдением конституционных норм, а также применение мер конституционной ответственности; г) специфическая правоохранительная деятельность, направленная на защиту норм Основного закона государства, применение мер государственного принуждения в случае их нарушения.

Обязанность обеспечивать реализацию конституционных норм, предотвращать и пресекать их нарушения возлагается на все без исключения государственные органы - Президента Российской Федерации, Федеральное

Собрание РФ, Правительство РФ, федеральные суды, входящие в соответствии со ст. 11 Конституции РФ в систему государственной власти. Таким образом, системой органов охраны Конституции является система государственной власти Российской Федерации, основанная на принципе разделения властей. Вместе с тем она сориентирована в первую очередь на защиту Конституции от посягательств со стороны самих государственных органов и должностных лиц государства.

Исследование развития отечественного российского конституционного законодательства, направленного на обеспечение соблюдения и реализации норм Основного закона нашего государства, показывает, что к 1993 г. в России произошла смена модели системы правовой охраны Конституции Российской Федерации, обусловленная коренными изменениями в российской правовой системе. Если охрана советских Конституций осуществлялась высшими представительными органами государственной власти (Президиумом Верховного Совета СССР и президиумами Верховных Советов союзных республик), то в результате конституционной реформы 1991 - 1993 гг. основным элементом механизма охраны Конституции стал Конституционный Суд Российской Федерации.

К сожалению, системе государственной охраны Конституции присуще стремление к концентрации государственных полномочий в одном государственном органе. Эффективную охрану Конституции РФ может обеспечить лишь государственный механизм, построенный на принципе разделения властей с учетом системы сдержек и противовесов. Как показала практика развития российского конституционализма, абсолютизация одного из государственных органов в качестве единственного "гаранта Конституции" неизбежно влечет за собой нарушение им конституционных норм либо бездействие.

Указанный недостаток государственной правовой охраны Конституции Российской Федерации позволяет сделать вывод о необходимости включения в состав субъектов институтов гражданского общества <\*>. Общест-

венная подсистема конституционной охраны, если учитывать реальности ее организации, должна заключаться в обеспечении для общественности возможностей обсуждения конституционных вопросов, воздействия на их разрешение путем обращения к государственным субъектам конституционной охраны, а также контроля их за функционированием. Вместе с тем следует признать, что в области контактов общественной и государственно-институциональной подсистем конституционной охраны возникают серьезные и пока плохо изученные трудности.

Исследовав методы осуществления правовой охраны Конституции Российской Федерации различными органами государственной власти, диссертант предлагает подразделить их на следующие виды:

- предупредительные методы направлены на предупреждение и пресечение нарушения конституционных положений (изменение конституционных норм в порядке, установленном гл. 9 Конституции Российской Федерации, что обеспечивает стабильность правовых норм; толкование конституционных норм, направленное на преодоление неопределенности в их понимании. В соответствии со ст. 125 (ч. 5) Конституции РФ полномочием толкования Конституции наделен только Конституционный Суд РФ. Однако уяснение смысла конституционных норм может производиться, к примеру, Президентом РФ при осуществлении полномочий гаранта Конституции или Федеральным Собранием в законодательном процессе, а также федеральными судами при непосредственном применении положений Конституции. При этом толкование Конституции ограничено определенными пределами - в результате толкования не должны создаваться новые конституционные нормы или же изменяться смысл уже существующих положений Основного закона; разрешение конституционных споров - преодоление противоречий в вопросе о принадлежности государственных полномочий, а также о соответствии Конституции РФ деяний общественных объединений; предварительный контроль конституционности правовых актов - проверка соответствия Конституции РФ не вступивших в силу федеральных законов, международных до-

говоров, вопросов, выносимых на референдум РФ, указов Президента РФ о введении военного или чрезвычайного положения);

- охранительные методы правовой охраны направлены на восстановление нарушенных норм Конституции Российской Федерации и наказание виновных в конституционных деликтах (последующий конституционный контроль и надзор - проверка конституционности действующих правовых актов нормативного характера и индивидуального характера; применение мер конституционной ответственности за нарушение норм Конституции РФ).

Следует отметить, что эффективную правовую охрану Конституции обеспечивает органичное сочетание в деятельности ее субъектов различных методов.

Обобщив практику осуществления Президентом Российской Федерации его полномочий как гаранта Конституции РФ за 1999 - 2004 гг., можно сделать вывод о том, что в настоящее время именно он играет ведущую роль в механизме охраны Конституции Российской Федерации. Президент РФ обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти, определяет основные направления внешней и внутренней политики государства, которые затем реализуются в соответствующих законах и подзаконных актах, принимаемых государственными органами власти всех уровней (ч. 2 ст. 80 Конституции РФ), он обладает значительными полномочиями по разрешению конституционных споров (ч. 2 ст. 80, ч. 1 ст. 85 Конституции) контрольными полномочиями (п. "д" ст. 84, ч. 2 ст. 85 Конституции, ст. 33 Федерального конституционного закона "О Правительстве Российской Федерации"), а также привлечению государственных органов и должностных лиц к конституционной ответственности (ст. 29.1 Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации"). Неоспоримыми преимуществами президентской формы охраны Конституции Российской Федерации являются оперативность реагирования на попытки нарушения конституционных норм органами госу-

дарственной власти и должностными лицами и действенность мер воздействия, применяемых к нарушителям.

Все это обусловили существенные успехи института президентства в сфере приведения в соответствие с Конституцией РФ федерального законодательства и законодательства субъектов РФ (в том числе конституций и уставов субъектов Федерации). В Послании Федеральному Собранию Российской Федерации от 16 мая 2003 г. Президент Российской Федерации В.В. Путин отметил, что в настоящее время в Российской Федерации восстановлено единое правовое пространство <\*>. Однако данная деятельность должна носить не кампанейский, а последовательный, целенаправленный, сбалансированный характер, должна быть постоянной, в центре внимания и самого Федерального Собрания Российской Федерации, и Президента Российской Федерации, и судебной власти. Еще в 1997 г. Президент Российской Федерации в Послании Федеральному Собранию РФ, подчеркивая обязательность исполнения требований федеральных законов, отметил, что вопросы практики принятия органами власти субъектов Федерации актов, противоречащих Конституции Российской Федерации и федеральному законодательству, должны стать предметом рассмотрения Совета Федерации

На наш взгляд, представляется целесообразным повысить качество работы всех контрольных органов: Главного контрольного управления при Президенте Российской Федерации, полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах, Министерства юстиции РФ, органов прокуратуры, судебных органов. Проблема заключается в том, что в настоящее время каждый из них действует сам по себе, а не во взаимосвязи и взаимосогласованности с другими. Для совершенствования системы охраны Конституции Российской Федерации со стороны Президента РФ представляется важным заставить части этого контрольного механизма действовать согласованно. Эту связующую нить, на наш взгляд, может установить Президент РФ, поскольку он обладает значительными возможностями, как глава государства. Негативной стороной правовой охраны Конституции главой Рос-

оссийского государства является и то, что она не облечена в собственную процедурную форму.

В то же время следует отметить явный недостаток полномочий российского парламента в сфере правовой охраны Конституции. Конституция РФ устанавливает право Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации утверждать указы Президента РФ о введении чрезвычайного или военного положения (п. "б" и "в" ч. 1 ст. 102 Конституции РФ), обращаться в Конституционный Суд РФ с запросом о проверке конституционности правовых актов Президента РФ, Правительства РФ, конституций (уставов), законов и иных нормативных правовых актов субъектов РФ (п. "а" и "б" ч. 2 ст. 125 Конституции РФ), а также толковании конституционных положений (ч. 5 ст. 125), применять конституционную ответственность к Президенту РФ (ст. 93 Конституции). Иные полномочия в области толкования конституционных норм, рассмотрения вопросов о конституционности или неконституционности нормативных и индивидуальных правовых актов органов государственной власти (в т.ч. полномочие Совета Федерации одобрять федеральные законы, закрепленное в ч. 4 ст. 105 Конституции РФ) имеют по преимуществу политический характер. Его решения по результатам рассмотрения правовых актов главы государства, федеральных органов исполнительной власти носят характер политических рекомендаций. Парламенту как законодательному органу должно принадлежать право толкования конституционных норм, поскольку он не только непосредственно осуществляет развитие конституционных положений в текущем законодательстве, но и является инициатором как внесения конституционных поправок, так и пересмотра Конституции.

Важной составляющей системы охраны Конституции является судебный контроль. Конституционный Суд Российской Федерации - судебный орган конституционного контроля, самостоятельно и независимо осуществляющий судебную власть посредством конституционного судопроизводства. Он учрежден в целях обеспечения верховенства и прямого действия Консти-

туции Российской Федерации на всей территории Российской Федерации (ст. 1 и 3 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации").

Суды общей юрисдикции и арбитражные суды в соответствии с п. 2 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации N 8 от 31 октября 1995 г. "О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия", разрешая дело, вправе не применять закон в следующих случаях:

- когда суд придет к выводу, что федеральный закон, действовавший на территории Российской Федерации до вступления в силу Конституции Российской Федерации, противоречит ей;

- когда суд придет к убеждению, что федеральный закон, принятый после вступления в силу Конституции Российской Федерации, находится в противоречии с соответствующими положениями Конституции;

- когда закон либо иной нормативный правовой акт, принятый субъектом Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, противоречит Конституции Российской Федерации, а федеральный закон, который должен регулировать рассматриваемые судом правоотношения, отсутствует.

По смыслу ст. 125, 126 и 127 Конституции Российской Федерации суды общей юрисдикции и арбитражные суды не могут признавать названные в ее ст. 125 (п. "а" и "б" ч. 2 и ч. 4) акты не соответствующими Конституции и потому утрачивающими юридическую силу. Суд, придя к выводу о несоответствии Конституции РФ федерального закона или закона субъекта Российской Федерации, не вправе применить его в конкретном деле и обязан обратиться в Конституционный Суд с запросом о проверке конституционности этого закона, которая существует независимо от того, было ли разрешено дело, рассматриваемое судом, отказавшимся от применения неконституционного, по его мнению, закона на основе непосредственно действующих норм Конституции РФ. Статьи 125, 126 и 127 Конституции Российской Фе-

дерации не исключают возможности осуществления судами общей юрисдикции и арбитражными судами вне связи с рассмотрением конкретного дела проверки соответствия перечисленных в ст. 125 (п. "а" и "б" ч. 2) Конституции РФ нормативных актов ниже уровня федерального закона иному, имеющему большую юридическую силу акту, кроме Конституции Российской Федерации.

Таким образом, суды общей юрисдикции не только наделены рядом полномочий в сфере правовой охраны Конституции РФ, но они являются наряду с арбитражными судами своего рода "первичным звеном обеспечения конституционности". Это обусловлено прежде всего спецификой предмета конституционного регулирования, а также внутренней иерархией конституционных норм и подчинением текущего законодательства Конституции РФ. Высшие органы судебной власти, в т.ч. Конституционный Суд РФ, не способны физически охватить своим контролем все те многочисленные акции, которые совершаются на российских пространствах, охрана Конституции не может быть сконцентрирована в руках отдельных государственных органов.

Таким образом, Конституционный Суд РФ должен выступать в виде своеобразной контрольной инстанции, выполняя в императивной форме корректирующую функцию. Его решения о конституционности или неконституционности правового акта или по конституционному спору окончательны и не подлежат обжалованию. Правовые позиции Конституционного Суда могут рассматриваться иными судебными органами как своего рода "образцы" обеспечения конституционности.

Конституционная (уставная) юстиция в субъектах Российской Федерации также может быть включена в механизм правовой охраны федеральной Конституции, поскольку конституционные (уставные) суды также обязаны обеспечивать соблюдение конституционных норм. Придя к выводу о нарушении федеральным законом, примененным или подлежащим применению в деле, конституционный (уставный) суд может обратиться с запросом в Конституционный Суд Российской Федерации в порядке ст. 125 (ч. 4) Конститу-

ции Российской Федерации.

Ретроспективная конституционная ответственность занимает "финальное" место в механизме охраны Конституции Российской Федерации, что обусловлено восстановительным характером значительной части конституционно-правовых санкций. Применение мер конституционной ответственности возможно в том случае, если осуществление Президентом Российской Федерации полномочий как гаранта Конституции, а также судебный конституционный контроль или конституционный надзор не привели к восстановлению нарушенных норм Конституции. Роль конституционной ответственности обуславливается особым характером конституционно-правовых санкций - они направлены не только на наказание виновных, но и на восстановление нарушенных конституционных норм.

В заключение следует отметить, что организационно-правовые гарантии не обеспечивают абсолютную охрану Основного закона государства. Чем в большей степени нормы Конституции, закрепляющие основы государственного и общественного устройства, соответствуют конкретной исторической ситуации в стране, чем тверже решимость сохранить существующий государственный и общественный строй, тем эффективнее предупреждаются нарушения конституционных положений или же восстанавливаются нарушенные конституционные нормы. Если же в обществе отсутствует принципиальный консенсус относительно общих принципов организации государства и общества, Конституция теряет основание своей жизненной силы и действенности, реализация ее норм не может быть обеспечена только лишь организационно-правовыми гарантиями.

### **История конституционного развития России.**

1) Из Конституции последовательно были исключены характеристики общества, государства как советского и социалистического. Т.е. ярко выраженная идеологическая "начинка" была заменена определениями, которые, конечно, тоже несли идеологическую нагрузку, но не имели окраски, свиде-

тельствующей о приверженности одному общественно-политическому учению, и более ориентировались на распространенные в мире идеологически нейтральные и "вечные" положения о власти народа.

Поднятый на конституционный уровень принцип однопартийности уступил место также возведенному в конституционное положение принципу многопартийности и политического плюрализма.

Наконец, система власти, построенная на верховенстве одной группы органов - Советов - и подотчетности им всех остальных органов государства, была заменена принципом разделения властей, при котором все три ветви власти - законодательная, исполнительная и судебная - юридически равноправны и обладают средствами взаимного влияния друг на друга.

2) Кардинально изменились экономические и социальные параметры системы, закрепленные в конституционных новеллах. Прежде всего, это разрушение примата государственной собственности, выдвижение на первый план собственности индивида, предоставление ему права владеть средствами производства, наконец, закрепление в Конституции частной собственности.

Это на конституционном уровне отказ от принципа плановой экономики, поворот к рынку и провозглашение свободы экономической деятельности и добросовестной конкуренции.

Была изменена система общественно-социальных приоритетов. Если по прежним конституционным положениям труд на благо общества был критерием положения человека в обществе и едва ли не святой обязанностью, теперь в Конституции провозглашалось, что гражданин сам и по своему усмотрению распоряжается своими способностями к труду.

В связи с этим был взят курс на отказ от так называемой патерналистской роли государства, т.е. от возложения на государство завышенного объема социальных задач, чуть ли не развращающих простого человека, превращающих его в потребителя, о котором обязано заботиться государство, - вместо того, чтобы самому широко использовать себе на благо возможности

эффективного труда, создаваемые новой системой.

3) С учетом сказанного на конституционном уровне закрепляются новые основы статуса личности. Они строятся исходя из международно признанной и распространенной категории "прав и свобод человека и гражданина". При этом на первый план выдвигаются нормы, обеспечивающие индивидуальную свободу человека.

4) Еще одна часть конституционных новелл фиксирует прекращение существования СССР, превращение России в самостоятельное государство - суверенный субъект международного права.

Конституционно оформляется новое федеративное устройство РФ, при котором ее субъектами провозглашаются как республики в составе РФ (т.е. государства), так и национально-государственные (национально-территориальные) образования - автономные области, автономные округа, а также территориальные образования - края, области, города федерального значения.

5) Учреждается принципиально новая по кругу, принципам формирования и организации функционирования система федеральных государственных органов, что в основных чертах повторяется и на региональном уровне.

Сначала предпринимаются шаги по созданию основ российского парламентаризма в виде постоянно функционирующего Верховного Совета РФ, отказу от императивного мандата депутата в пользу свободного мандата. Одновременно вводятся свободные выборы, принцип состязательности, выдвижения нескольких кандидатов на депутатское место и выборную должность.

Далее в России учреждается институт Президента как главы исполнительной власти и высшего должностного лица государства. Вместе с тем на смену принципу верховенства Советов приходит принцип разделения властей. Правительство становится органом, подотчетным Президенту, который им руководит. Парламентский контроль в отношении Президента и

Правительства сохраняется, но в строго очерченных пределах. Еще при существовании СССР министерства и ведомства РСФСР полностью переходят под российскую юрисдикцию, ликвидируется их подчинение союзным органам.

Несколько ранее учреждается, но чуть позже реально создается система конституционного контроля. На федеральном уровне она представлена Конституционным Судом РФ (в некоторых республиках в составе РФ тоже создаются конституционные суды).

б) В интересах развития активности населения и его управления делами местных территорий, в рамках которых оно проживает, вводится институт местного самоуправления, который получает и конституционную основу.

7) На конституционном уровне делаются важные шаги по реформе судебной системы, обеспечению защиты личности. В частности, отменяется подотчетность судов Советам; сначала продлеваются до десяти лет, затем делаются бессрочными полномочия судей; вводится суд присяжных; в круге прав личности обозначается отдельная группа - права по защите других прав, осуществляемые прежде всего в сфере судопроизводства и деятельности административных органов государства.

### **Понятие конституционного строя и общая характеристика его системы.**

#### **Политические основы конституционного строя РФ:**

##### **Демократическое государство.**

В соответствии с Конституцией РФ Российская Федерация, «демократическое государство» Конституция РФ 12 декабря 1993 г. Ст. 1. Демократизм находит выражение, прежде всего:

1. в народовластии;
2. в разделении властей на законодательную, исполнительную и судебную;

3. в политическом многообразии;
4. в местном самоуправлении.

1) В Конституции РФ указывается, что «носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ» Конституция РФ 12 декабря 1993 г. Ст. 3. Это означает, что Россия провозглашается государством народовластия, иначе говоря, демократическим государством (греч. Demokratia. буквально - народовластие, от demos - народ и kratos - власть). С юридической точки зрения понятие «народ» отождествляется понятием «граждане» и определяется как принадлежность данной совокупности людей к государству.

Следует сказать, что в годы советской власти под народом понималась историческая общность людей, которая изменяется в зависимости от задач, решаемых обществом в данный период. Сообразно с этим народ мог состоять лишь из трудящихся либо включать в себя и те социальные слои, которые, не относясь по своему начальному положению к трудящимся, тем не менее, объективно участвовали в решении задач прогрессивного развития страны. Такой подход к определению понятия «народ» открывал перед тоталитарным государством широкие возможности для применения дискриминационных мер к миллионам неугодных по тем или иным мотивам граждан страны. Е.И. Козлова, О.Е. Кутафин «Конституционное право России» М., 2007. С.101

Власть есть возможность распоряжаться или управлять кем-либо чем-либо, подчинять своей воле других. Власть - это определенная совокупность средств организации социального пространства. Социальное пространство существует везде, где есть совместная деятельность; оно - необходимый атрибут общественных отношений, суть которого заключается в переводе материальных и духовных сил в совместное действие. Власть -- явление социальное.

Она возникает вместе с возникновением общества и существует во всяком обществе, поскольку всякое общество требует управления, которое

обеспечивается различными средствами, включая и принуждение.

Государственную власть характеризует суверенитет государства, который проявляется в ее верховенстве, единстве и независимости.

Государственная власть не совпадает непосредственно с населением и осуществляется особым, государственным аппаратом. Он представляет собой совокупность государственных учреждений, посредством которых реализуются функции государства. Государственный аппарат включает в себя все государственные органы, а также армию, разведку, принудительные учреждения.

Государственная власть обладает силой государственного принуждения, осуществляемого специально приспособленным для этой цели аппаратом принуждения.

Государственная власть -- не единственная форма власти народа. Еще одной формой власти народа является местное самоуправление. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти.

Признание народа верховным носителем всей власти является выражением народного суверенитета. Народный суверенитет означает, что народ, ни с кем не деля свою власть, осуществляет ее самостоятельно и независимо от каких бы то ни было социальных сил, использует исключительно в своих собственных интересах. Народный суверенитет неделим, имеет только одного субъекта -- народ.

Конституция РФ закрепляет многонациональность народа России на всю власть, его полновластие. Это означает, что российский народ ни с кем не делит власть и никто, кроме него самого, не может претендовать на власть в Российской Федерации. «Никто не может присваивать власть в Российской Федерации. Захват власти или присвоение властных полномочий преследуются по федеральному закону». Конституция РФ 12 декабря 1993 г. п.4 ст. 3

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

Народовластие как форма государства и способ правления превращается, таким образом, в организационный принцип обладания властью и ее осуществления, определяющий, что решение любых государственных задач или реализация властных полномочий нуждаются в легитимации, исходящей от народа или восходящей к нему. Представление о народе как исходном и конечном пункте демократической легитимации является базовым в понимании демократии. Е.И. Козлова, О.Е. Кутафин «Конституционное право России» М.,2007.С. 102

«Народ Российской Федерации осуществляет свою власть как непосредственно, так и через органы государственной власти и органы местного самоуправления». Конституция РФ 12 декабря 1993 г. п.2 ст. 3 В зависимости от формы волеизъявления народа различаются представительная и непосредственная демократия.

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

Выборное представительство -- важнейшее средство, обеспечивающее подлинное народовластие. Выборное представительство образуют избираемые народом государственные органы и органы местного самоуправления.

Непосредственная демократия -- форма непосредственного волеизъявления народа или каких-либо групп населения. «Высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы» Конституция РФ 12 декабря 1993 г. п.3 ст. 3.

Согласно Федеральному конституционному закону от 28 июня 2004 г. «О референдуме Российской Федерации» референдум -- это всенародное голосование граждан России по вопросам государственного значения.

Референдум проводится на основе всеобщего равного прямого и свободного волеизъявления граждан Российской Федерации при тайном голосовании.

Граждане Российской Федерации имеют право участвовать в референдуме независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также от других обстоятельств.

Граждане Российской Федерации участвуют в референдуме на равных основаниях. Каждый участник референдума обладает равным числом голосов.

Гражданин Российской Федерации голосует за вынесенный (вынесенные) на референдум вопрос (вопросы) или против него (них) непосредственно.

Участие гражданина Российской Федерации в референдуме является свободным и добровольным. Никто не вправе оказывать воздействие на гражданина с целью принудить его к участию или неучастию в референдуме, в выдвижении инициативы проведения референдума, в подготовке и проведении референдума, а также препятствовать его свободному волеизъявлению. №5-ФКЗ от 28 июня 2004 г. «О референдуме Российской Федерации» ст. 2

Вопрос, выносимый на референдум, не должен противоречить Конституции РФ, ограничивать, отменять или умалять общепризнанные права и свободы человека и гражданина, конституционные гарантии реализации таких прав и свобод. Он должен быть сформулирован таким образом, чтобы исключалась возможность его множественного толкования, чтобы на него можно было дать только однозначный ответ и чтобы исключалась неопределенность правовых последствий принятого на референдуме решения.

Разные инициативные группы по проведению референдума могут предложить для вынесения на референдум разные, в том числе альтернативные, вопросы.

Принятие федеральным органом государственной власти, иным государственным органом решения по существу вопроса, который может быть

вынесен на референдум, не является обстоятельством, препятствующим проведению референдума по данному вопросу.

Принятие федеральным органом государственной власти, иным государственным органом решения по существу вопроса, который в соответствии с международным договором Российской Федерации подлежит обязательному вынесению на референдум, не допускается.

Проведение референдума в случаях, порядке и сроки, которые предусмотрены Конституцией РФ, международным договором Российской Федерации, является обязательным.

Федеральный конституционный закон «О референдуме Российской Федерации» (ст. 7) предусматривает ряд обстоятельств, исключающих назначение и проведение референдума.

Инициатива проведения референдума не может быть выдвинута и референдум не может назначаться и проводиться в условиях военного или чрезвычайного положения, введенного на территории Российской Федерации при обстоятельствах и в порядке, предусмотренных федеральным конституционным законом, а также в течение трех месяцев со дня отмены военного или чрезвычайного положения.

Референдум не назначается, а проведение назначенного референдума откладывается в случае введения в отдельных местностях Российской Федерации военного или чрезвычайного положения при обстоятельствах и в порядке, предусмотренных Федеральным конституционным законом. Референдум, инициатива проведения которого была выдвинута в установленном Федеральным конституционным законом порядке, назначается, а референдум, проведение которого было отложено, проводится по истечении трех месяцев со дня отмены военного или чрезвычайного положения.

Инициатива проведения референдума принадлежит:

1) не менее чем двум миллионам граждан Российской Федерации, имеющим право на участие в референдуме, -- при условии, что на территории одного субъекта Федерации или в совокупности за пределами террито-

рии Российской Федерации находится место жительства не более 50 тыс. из них;

2) Конституционному Собранию -- в случае, предусмотренном ч. 3 ст. 135 Конституции РФ;

3) федеральным органам государственной власти -- в случаях, предусмотренных международным договором Российской Федерации и Федеральным конституционным законом.

Инициатива проведения референдума, принадлежащая гражданам Российской Федерации, не может быть выдвинута в период избирательной кампании, проводимой одновременно на всей территории Российской Федерации на основании решения уполномоченного федерального органа, а также в случае, если проведение референдума приходится на последний год полномочий Президента РФ, Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации.

При принятии Конституционным Собранием решения о вынесении на всенародное голосование проекта новой Конституции РФ, назначение, подготовка и проведение всенародного голосования осуществляются в порядке, установленном федеральным конституционным законом, принимаемым в соответствии со ст. 135 Конституции РФ.

Инициатива проведения референдума принадлежит:

1) не менее чем двум миллионам граждан Российской Федерации, имеющим право на участие в референдуме, -- при условии, что на территории одного субъекта Федерации или в совокупности за пределами территории Российской Федерации находится место жительства не более 50 тыс. из них;

2) Конституционному Собранию -- в случае, предусмотренном ч. 3 ст. 135 Конституции РФ;

3) федеральным органам государственной власти -- в случаях, предусмотренных международным договором Российской Федерации и Федеральным конституционным законом.

Помимо всероссийских референдумов могут проводиться республиканские (республик в составе Федерации), региональные и местные референдумы по наиболее важным вопросам жизни республики, региона и т. д.

Под выборами понимается участие граждан в осуществлении власти народа посредством выделения из своей среды путем голосования представителей для выполнения в государственных органах или органах местного самоуправления принадлежащих им функций по осуществлению власти в соответствии с волей и интересами граждан, выраженными на выборах Е.И. Козлова, О.Е. Кутафин «Конституционное право России» М.,2007.С.113..

Главное в выборах -- то, что они являются формой осуществления гражданами принадлежащей им власти и осуществляют прямое волеизъявление, выдвигают из своей среды представителей для осуществления народовластия.

Этому в полной мере соответствует правило, согласно которому право на участие в управлении государством, прежде всего активное и пассивное избирательное право, предоставляется гражданам конкретного государства, т. е. лицам, обладающим гражданством. Избирательное право -- это право гражданина, а не просто человека.

Выборы государственных органов и органов местного самоуправления, предусмотренные Конституцией РФ, являются свободными и проводятся на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

2). Одним из основополагающих принципов демократической организации государства, важнейшей предпосылкой верховенства права и обеспечения свободного развития человека является принцип разделения властей.

В своем классическом виде теория разделения властей была сформулирована английским философом Д. Локком (1631--1704) и французским просветителем Ш. Монтескье (1689--1755). Её смысл заключается в том, что для обеспечения свободы граждан различные функции государственной власти -- законодательная, исполнительная и судебная -- должны осуществлять-

ся различными органами, независимыми друг от друга и сдерживающими друг друга.

Однако для обеспечения свободы, согласно этой теории, недостаточно одного лишь распределения власти между несколькими органами. Нужно, чтобы они находились во взаимном равновесии и ни один из органов не мог получить преобладание над другими, чтобы каждый из них был гарантирован от посягательств на его самостоятельность другого органа.

В результате различные власти не подчинены друг другу, однако находятся в тесной связи между собой и во взаимодействии. Ни одна из них ничего не может сделать без других, и при несогласии между ними вся государственная деятельность должна остановиться. Но поскольку остановиться она не может, то «силою вещей, -- считал Ш. Монтескье, -- власти будут принуждены действовать и необходимость заставляет их действовать в согласии друг с другом». Результатом этого и является их взаимное сдерживание, обеспечивающее свободу.

Теория разделения властей привилась конституциями многих стран, хотя формы ее реализации весьма разнообразны. Наиболее полно в своей изначальной трактовке теория разделения властей реализована в Конституции США 1787 г., в которой прослеживается влияние как создателей этой теории, так и британских конституционных идей начала XVIII в.

В Российской Федерации принцип разделения властей впервые был провозглашен в Декларации о государственном суверенитете РСФСР (июнь 1990 г.), в которой разделение власти на законодательную, исполнительную и судебную объявлялось «важнейшим принципом функционирования РСФСР как правового государства». В апреле 1992 г. этот принцип был внесен в Конституцию в качестве одной из незыблемых основ конституционного строя России.

Разделение властей -- один из основных принципов действующей Конституции РФ. В ст. 10 предусмотрено, что государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную,

исполнительную и судебную, органы которых самостоятельны. Конституция РФ 12 декабря 1993 г. ст. 10. Они не вправе выходить за пределы полномочий, установленных для них Конституцией РФ и законом.

Таким образом, согласно Конституции разделение властей означает не только рассредоточение, распределение, демонополизацию власти, но и действительное, реальное взаимное ее уравнивание, при котором ни одна из трех властей не может ущемить или подчинить себе другие и вынуждена действовать в условиях взаимопонимания и взаимосоотрудничества. Е.И. Козлова, О.Е. Кутафин «Конституционное право России» М.,2007.С 115.

3). Демократия в Российской Федерации осуществляется на основе принципа политического многообразия.

Принцип плюрализма представляет собой совокупность социальных объединенных групп людей, образуемых по различным основаниям - возраст, профессия, место жительства, круг интересов. Каждый человек обладает частичкой государственной власти, участвует в управлении государством через политические организации, которые оказывают давление на органы государства и направляют государственную политику в рамках Конституции. А.Н. Головистикова, Ю.А. Дмитриев «Теория государства и права » М.,2005. С 44.

Политический плюрализм способствует повышению эффективности народовластия, вовлечению в политическую деятельность широких слоев населения, легализует конституционную политическую оппозицию, создает условия для преодоления апатии народа порожденных годами тоталитаризма.

Одно из наиболее важных мест в основе политического плюрализма занимают политические партии, Партии являются важнейшим элементом политической системы любого демократического государства. Без них сегодня практически невозможно само осуществление государственной власти. В Российской Федерации общественные отношения, возникающие в связи с реализацией гражданами права на объединение в политические партии регу-

лируются Федеральным законом от 11 июля 2001 г. «О политических партиях» (с изменениями и дополнениями).

Согласно этому Закону «политическая партия -- это общественное объединение, созданное в целях участия граждан Российской Федерации в политической жизни общества посредством формирования и выражения их политической воли, участия в общественных и политических акциях, в выборах и референдумах, а также в целях представления интересов граждан в органах государственной власти и органах местного самоуправления» СЗ РФ. 2001. № 29. Ст. 2950.

4). Демократизм Российской Федерации означает наличие в ней местного самоуправления. «В Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление». Конституция РФ 12 декабря 1993 г. ст.12.

Местное самоуправление связано с демократией, так как в основе демократии как формы государства и способа правления лежит идея политической свободы, в соответствии с которой принцип самоопределения и самоуправления распространяется не только на отдельного человека или на весь народ, но и на другие сообщества граждан.

«В современных условиях в РФ по местным самоуправлением понимается право и способность населения разных территориальных единиц управлять в рамках закона под свою ответственность и в собственных интересах значительной частью общественных дел». Е.И. Козлова, О.Е. Кутафин «Конституционное право России» М.,2007.С. 118

#### **Человек, его права и свободы как высшая ценность.**

Конституция РФ рассматривает человека, его права и свободы, как высшую ценность. Конституция РФ 12 декабря 1993 г. ст.2.

Установленные Конституцией положения, связанные с отношением государства к человеку, служат предпосылкой решения всех конкретных проблем правового регулирования статуса человека и гражданина в Российской Федерации. Следовательно, признание человека, его прав и свобод высшей ценностью является фундаментальной нормой конституционного

строю Российской Федерации, образующей основу не только конституционно организованного общества, но и правовой защиты этого общества от попыток подавления личности, ущемления ее прав, игнорирования индивидуальных интересов и потребностей людей.

Принцип признания человека, его прав и свобод высшей ценностью должен оказывать определяющее влияние не только на содержание основных прав и свобод человека и гражданина, но и на всю деятельность демократического государства, на его компетенцию и потенциальные возможности. Государство в условиях действия этого принципа не вправе в своей деятельности выходить за устанавливаемые им границы взаимоотношений с человеком.

### **Правовое государство**

В соответствии с Конституцией Российская Федерация является правовым государством. Конституция РФ 12 декабря 1993 г. ст.1.

Идея правового государства имеет многовековую историю. Она уходит корнями в античное общество. Философская основа теории правового государства была сформулирована немецким философом И. Кантом (1724-1804).

«Сущность идеи правового государства -- его последовательный демократизм, утверждение суверенитета народа как источника власти, подчинение государства обществу. Правовым является такое государство, которое признает в качестве своих неперменных особенностей и институтов разделение властей, независимость суда, законность управления, правовую защиту граждан от нарушения их прав государственной властью и возмещение ущерба, нанесенного им публичным учреждением. Главное в идее правового государства -- связанность государства правом, гарантирующая предсказуемость и надежность действий государства, подчинение государства праву, защиту граждан от возможного произвола государства и его органов». Е.И. Козлова, О.Е. Кутафин «Конституционное право России» М.,2007.С.122.

Правовое государство характеризуется прежде всего тем, что оно само ограничивает себя действующими в нем законами и нормами, которым обя-

заны подчиняться все без исключения государственные органы, должностные лица, общественные объединения и граждане. Его важнейшим принципом является верховенство права.

Верховенство закона означает утверждение его господства, т. е. такого положения закона, когда выраженные в нем начала и устои общества оставались бы непоколебимыми, а все субъекты общественной жизни без всякого исключения подчинялись бы его нормам. «Органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы» Конституция РФ 12 декабря 1993 г. ст 15.

### **Федеративное государство**

Территория каждого государства делится на части, которые определяют его внутреннюю структуру, территориальное устройство. В рамках территориального устройства государства складываются система территориальных единиц, на которые делится государство, система государственных связей между государством в целом и его территориальными единицами, характер которых зависит от правового статуса как государства в целом, так и каждой из его территориальных единиц.

Такое устройство территории государства принято называть государственным устройством. Можно сказать, что государственное устройство -- это территориальная организация государства, характеризующаяся определенной формой правовых отношений между государством в целом и его частями, связанной с их правовым статусом.

Федерация -- это объединение двух или нескольких государств в одно новое государство. Таким образом, федеративное государство представляет собой сложное государство, в состав которого входят другие государства.

Российский федерализм обеспечивает суверенитет наций, проживающих на территории Российской Федерации. Суверенитет нации означает ее верховенство и независимость в решении вопросов своей внутренней жизни и взаимоотношений с другими нациями, ее свободное волеизъявление в из-

брании формы своей национальной государственности. Так же одна из гарантий государственной целостности РФ - это единство государственной власти. Одновременно это единство выступает в качестве одного из важнейших проявлений суверенитета Российской Федерации.

Территориальная автономия в Российской Федерации -- это самостоятельное осуществление государственной власти находящимися в ее составе национально-государственными образованиями в пределах компетенции, устанавливаемой федеральными органами государственной власти при участии соответствующей автономной единицы.

Равноправие субъектов Российской Федерации во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти означает, что все субъекты Федерации обладают одинаковыми правами в своих взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти, что в составе Федерации не может быть субъектов, имеющих в данных взаимоотношениях какие-либо преимущества по сравнению с другими составляющими ее субъектами. В этом смысле все субъекты, находящиеся в составе Российской Федерации, равноправны.

### **Суверенное государство.**

Суверенитет государства -- это свойство государства самостоятельно и независимо от власти других государств осуществлять свои функции на своей территории и за ее пределами, в международном общении. Е.И. Козлова, О.Е. Кутафин «Конституционное право России» М.,2007.С 145.

Суверенитет государства проявляется в верховенстве государственной власти, в ее единстве и независимости. В буквальном смысле слово «суверенитет», происходящее от латинского слова *supraneitas* (от *supra*-- выше), означает то свойство власти, в силу которого она является высшей, т. е. ее верховенство.

Верховенство государственной власти выражается в том, что она определяет весь строй правовых отношений в государстве, устанавливает общий правопорядок, правоспособность, права и обязанности государственных ор-

ганов, общественных объединений, должностных лиц и граждан.

Единство государственной власти выражается в наличии единого органа или системы органов, составляющих в совокупности высшую государственную власть.

Важным свойством суверенной государственной власти является ее независимость. Независимость государственной власти означает самостоятельность государства в отношениях с другими государствами.

Защита Российской Федерации и ее суверенитета осуществляется в различных формах: это и в военной -- Вооруженными Силами РФ, они защищают ее государственные интересы и территориальную целостность; дипломатической -- Президентом и Правительством России, а также защищается государственными органами, которые руководят различными отраслями управления. Одна из важных ролей в охране государственного суверенитета возложена на правоохранительные органы. Одно из значимых средств защиты государственного суверенитета Российской Федерации -- законодательная и другая нормотворческая деятельность ее государственных органов.

### **Республиканская форма правления**

Являясь суверенным государством, Российская Федерация самостоятельно устанавливает форму правления, которая и определяет организацию органов государственной власти и порядок их деятельности.

В Конституции РФ установлено что «Российская Федерация - есть... правовое государство с республиканской формой правления» Конституция РФ 12 декабря 1993 г. п.1.,ст. 1.. Ее главным признаком является выборность и сменяемость главы государства. Эта республиканская форма правления отличается от монархии, которой присуще наследование статуса главы государства.

«Конституция РФ закрепила следующие признаки республиканской формы правления: отказ от какого-либо независимого и длительного обладания государственной властью; ориентация государственного строя РФ на разум и опыт, а не на достижение идеальных целей, приводящих обычно к то-

талитаризму; создание государственных органов на основе согласования интересов управления государством с нерушимостью гражданских свобод; формирование государственных органов путём свободных выборов и на ограниченный срок» Е.И. Козлова, О.Е. Кутафин «Конституционное право России» М.,2007.С.152..

В настоящее время в Российской Федерации имеет место, как её иногда называют в юридической литературе «полупрезидентскую» республиканскую форму правления. Это связано с тем, что, во-первых, Президент избирается всеобщим голосованием(в этом отличие её от парламентской формы), во-вторых, он располагает собственными прерогативами, позволяющими ему действовать независимо от Правительства и министры, образующие Правительство, в определённой степени ответственное перед парламентом (в этом отличие от президентской формы). Именно названные выше признаки и характеризуют Российскую Федерацию как «полупрезидентскую» республику.

### **Экономическая и социальная основы конституционного строя Российской Федерации.**

#### **Экономическая основа.**

Экономической основой конституционного строя Российской Федерации является находящееся в стадии становления социальное рыночное хозяйство, в рамках которого производство и распределение товаров и благ осуществляется в основном посредством рыночных отношений. Субъектами таких отношений являются частные субъекты хозяйствования, которые конкурируют между собой. Российская Федерация поддерживает конкуренцию, а также предотвращает монополию и осуществляет соответствующий контроль.

«В Российской Федерации гарантируются единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержка конкуренции, свобода экономической деятельности». Конституция РФ 12 декабря 1993 г. п.1.,ст. 8.

В Российской Федерации действует Закон от 22 марта 1991 г. «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках». ВСНД РСФСР и ВС РСФСР. 1991. № 16. Ст 499. Этот закон определяет организационные и правовые основы предупреждения и пресечения монополистической деятельности и недобросовестной конкуренции на товарных рынках РФ.

Для экономической системы Российской Федерации характерно многообразие форм собственности. Регулирование отношений собственности осуществляется посредством различных правовых норм, главное место среди которых принадлежит конституционным нормам -- основе всего правового регулирования отношений собственности.

Конституционное регулирование отношений собственности имеет свою специфику. Она выражается в том, что главной задачей является юридическое закрепление форм собственности, признаваемых государством.

Конституция РФ исходит из того, что экономической системе России присущи различные формы собственности: «В Российской Федерации признаются и защищаются равным образом частная, государственная и иные формы собственности» Конституция РФ 12 декабря 1993 г. п.2.,ст. 8..

Так же в Конституции установлено, что «земля и другие природные ресурсы могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности. Они используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории» Конституция РФ 12 декабря 1993 г. ст. 9.

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

Условия и порядок пользования землей определяются на основе федерального закона». Конституция РФ 12 декабря 1993 г. ст. 36.

Конституция РФ установила (ст. 35), что в России «Каждый вправе иметь имущество в собственности, владеть, пользоваться и распоряжаться им как единолично, так и совместно с другими лицами. Никто не может быть лишен своего имущества иначе как по решению суда. Принудительное отчуждение имущества для государственных нужд может быть произведено только при условии предварительного и равноценного возмещения». Конституция РФ 12 декабря 1993 г. ст. 35.

В России отношения собственности, не предусмотренные Конституцией, регулируются Гражданским кодексом и иными федеральными законодательными актами, а также законодательными актами республик в составе Российской Федерации, краев, областей, городов федерального значения, автономной области и автономных округов, изданными в пределах их полномочий.

### **Социальное государство.**

Согласно ч. 1 ст. 7 Конституции Российская Федерация является социальным государством. Главная задача социального государства -- достижение такого общественного развития, которое основывается на закрепленных правом принципах социальной справедливости, всеобщей солидарности и взаимной ответственности. Социальное государство призвано помогать слабым, влиять на распределение экономических благ исходя из принципа справедливости, чтобы обеспечить каждому достойное человека существование.

Следует отметить, что в условиях демократии социальное государство предоставляет широкий простор любым общественным силам, которые желают оказывать помощь социально необеспеченным. Например, в Конституции РФ указывается, что в стране поощряются «создание дополнительных форм социального обеспечения и благотворительность» Конституция РФ 12 декабря 1993 г. п.3 ст. 39..

Главной задачей социальной политики Российской Федерации являются достижение благосостояния человека и общества, обеспечение равных и справедливых возможностей для развития личности. Эта задача социальной

политики Российского государства должна решаться в тесном единстве с его экономической политикой Е.И. Козлова, О.Е. Кутафин «Конституционное право России» М.,2007.С.159..

Главная задача социального развития российского общества определяет основные направления социальной политики, реализация которых на практике приведет к созданию важнейших элементов социального государства в Российской Федерации. В их число входят: охрана труда и здоровья людей; установление гарантированного минимального размера оплаты труда; обеспечение государственной поддержки семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан; развитие системы социального обслуживания; установление государственных пенсий, пособий и иных гарантий социальной защиты:

1. Охрана труда и здоровья людей. Труд -- основа жизни любого общества и в любом государстве, решающая сфера применения человеческих сил и способностей. В демократическом обществе труд не может быть принудительным. Гражданин сам вправе распоряжается своими способностями к труду самостоятельно или на основе заключённого им договора.

2. Установление гарантированного минимального размера оплаты труда. Одной из характерных черт социального государства является его ответственность за предоставление каждому гражданину достойного человека прожиточного минимума Федеральный закон от 24 октября 1997 г. «О прожиточном минимуме в Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями) // СЗ РФ. 1997. № 33. Ст. 4904.

Социальное государство должно руководствоваться прежде всего тем, что каждый взрослый и трудоспособный гражданин должен иметь возможность зарабатывать на себя и на содержание своей семьи. Ответственность государства за предоставление гражданину прожиточного минимума может наступать лишь в том случае, когда он, работая, не может себя обеспечить.

Одним из средств удовлетворения этой потребности является установление гарантированного минимального размера оплаты труда. Такой размер

зависит от многих факторов. Прежде всего он зависит от экономических возможностей общества в данный период, и не всегда соответствует той цели, для достижения которой он установлен.

3. Обеспечение государственной поддержки семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан. В Российской Федерации семья, материнство, отцовство, детство находятся под защитой общества и государства.

Исходя из того, что демократическое государство призвано защищать гражданские права людей, отношения между которыми могут основываться только на добровольности и равноправии, включая равноправие женщины и мужчины. В Российской Федерации брак основывается на добровольном согласии и равноправии супругов. Так же в Российской Федерации на родителях лежит обязанность содержать и воспитывать своих детей до совершеннолетия. Государство должно проявлять заботу об инвалидах и пожилых гражданах.

4. Развитие системы социального обслуживания. Согласно Федеральному закону от 10 декабря 1995 г. «Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями). СЗ РФ. 1995. № 50. Ст. 4872; 2002. № 28. Ст. 2791; № 30. Ст. 3032; 2003. № 2. Ст. 167; 2004. № 35. Ст. 3607.

Социальным обслуживанием является деятельность социальных служб по социальной поддержке, оказанию социально-бытовых, социально-медицинских, психолого-педагогических, социально-правовых услуг и материальной помощи, проведению социальной адаптации и реабилитации граждан, находящихся в трудной жизненной ситуации.

5. Установление государственных пенсий, пособий и иных гарантий социальной защиты. Развитие государственной системы социального обеспечения является важной социальной гарантией реализации конституционного права граждан Российской Федерации на материальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспита-

ния детей и в иных случаях, установленных законом. Государство в законодательном порядке определяет систему государственных пенсий и социальных пособий.

Российская Федерация ставит перед собой цель построения социального государства. Но в настоящее время она находится только в самом начале пути к достижению этой цели.

### **Духовные основы конституционного строя Российской Федерации. Идеологическое многообразие**

Идеология является сложным духовным образованием. Она включает в себя определенную теоретическую основу, которая представляет собой систему политических, правовых, религиозных, философских взглядов на социальную действительность, общество и отношения людей между собой, а также вытекающие из этой системы программы действий и механизмы распространения идеологических установок среди населения. Е.И. Козлова, О.Е. Кутафин «Конституционное право России» М.,2007.С.166.

Действующая Конституция РФ закрепляет принцип идеологического многообразия как одну из основ конституционного строя страны. Этот принцип прежде всего не допускает возможность существования в России государственной или обязательной идеологии. «Никакая идеология не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной» Конституция РФ 12 декабря 1993 г. п.2 ст. 13.. Таким образом в Российской Федерации должно быть обеспечено идеологическое многообразие, признанное государством.

Идеологическое многообразие предполагает свободное существование в обществе различных политических и иных взглядов, школ, идей. Идеологическое многообразие является закономерным следствием таких конституционных прав и свобод человека и гражданина, как свобода мысли и слова, свобода совести и др. Наиболее важные гарантии данного рассматриваемого принципа является отмена цензуры, свобода информации, издательской деятельности, преподавания, реализация принципа политического многообразия

и т. д.

Установление в Конституции принципа идеологического многообразия является одним из важнейших демократических завоеваний народов России. Многообразие в сфере идеологии позволяет каждому человеку, а так же группам людей, их объединениям свободно развивать свои научные теории и воззрения, распространять и защищать их с помощью всех допускаемых Конституцией средств, активно способствовать их осуществлению путем разработки программных документов, законопроектов и т. д.

Отсутствие государственной или обязательной идеологии не означает, что органы государственной власти действуют независимо от каких-либо идеологических взглядов и находятся вне идеологической борьбы в обществе. Именно возможность с помощью государственного аппарата проводить идеологические воззрения в жизнь обуславливает активную борьбу социальных групп населения и политических партий за выдвижение своих сторонников в различные органы государственной власти и органы местного самоуправления, прежде всего путем активного участия в избирательных кампаниях.

### **Конституционная характеристика Российского государства**

#### **Государство как основное звено политической системы**

Политическая система общества - это целостная, упорядоченная совокупность политических институтов, политических ролей, отношений, процессов, принципов политической организации общества, подчиненных кодексу политических, социальных, юридических, идеологических, культурных норм, историческим традициям и установкам политического режима конкретного общества. Политология: Энциклопедический словарь / Общ. ред. и сост.: Ю. И. Аверьянов. - М.: Изд-во Моск. Коммерч. Ун-та. 1993. - С. 273.

Политическая система включает организацию политической власти, отношения между обществом и государством, характеризует протекание по-

литических процессов, включающих институционализацию власти, состояние политической деятельности, уровень политического творчества в обществе, характер политического участия, неинституциональных политических отношений.

Политическая система конкретного общества определяется его классово-вой природой, социальным строем, формой правления (парламентского, президентского и т.п.), типом государства (монархия, республика), характером политического режима (демократического, тоталитарного, деспотического и др.), социально-политических отношений (стабильных или нет, умеренно или остро-конфликтных либо консенсусных и т.п.), политико-правового статуса государства (конституционного, с развитыми или не развитыми правовыми структурами), характером политико-идеологических и культурных отношений в обществе (сравнительно открытых либо закрытых), историческим типом государственности (централистским, с иерархическими бюрократическими структурами и т.п.), исторической и национальной традицией уклада политической жизни (политически активным или пассивным населением, с кровно-родственными связями или без них, с развитыми или не развитыми гражданскими отношениями и т.д.). Чудинова И. М. Основы политологии. Учебное пособие. Красноярск: КГПУ, 1995.- с.48.

Существенные свойства государства, как и других элементов политической системы, определяются суммарным воздействием на него всех элементов политической системы в целом. Государство нельзя отождествлять с политической системой, его следует рассматривать в качестве важной составной части этой системы, входящей в нее не как совокупность разрозненных органов, а как целостный политический институт.

Государство - это такая форма организации общественной жизни, которая не может быть создана разрозненными усилиями отдельных лиц. Государство выступает как особое звено в структуре политической системы общества. Его роль и место в этой системе не отождествляется с ролью и местом, с одной стороны, правящей партии, а с другой - иных звеньев этой сис-

темы Комаров С.А. Общая теория государства и права: Курс лекций / Издание 2-е, исправленное и дополненное. - М.: Манускрипт. 1996. - с. 114..

Государство не просто самое массовое политическое объединение граждан, а объединение всех без исключения граждан, всех членов общества, находящихся в политико-правовой связи с государством, независимо от классовой, возрастной, профессиональной и прочей принадлежности. Государство есть выразитель их общих интересов и мировоззрения.

Место и роль государства в политической системе общества определяются следующими основными моментами Дмитриев Ю.А. Соотношение понятий политической и государственной власти в условиях формирования гражданского общества // Гос. и право. 1994. №11.

- во-первых, государство играет немаловажную роль в совершенствовании общества как собственника основных орудий и средств производства, определяет основные направления его развития в интересах всех и каждого;
- во-вторых, государство выступает организацией всех граждан;
- в-третьих, государство располагает специальным аппаратом управления и принуждения;
- в-четвертых, государство располагает разветвленной системой юридических средств, позволяющих использовать различные методы убеждения и принуждения;
- в-пятых, государство обладает суверенитетом;
- в-шестых, государство обладает единством законодательных, управленческих и контрольных функций, это единственная полновластная организация в масштабе всей страны.

Общество не может существовать на основе приходящих ценностей. Его объединяет общая объективная цель, без которой общество не может ни возникнуть, ни развиваться. Такой целью является объединение людей под единой властью, координирующей разнообразные интересы членов общества.

Выделившись из общества, государство становится его основной вла-

ствующей политической организацией.

Государственная власть - это главная объединяющая, организующая и принуждающая сила общества. Государство есть та форма, в которой осуществляются как общие, так и частные интересы и в которой все гражданское общество данной эпохи находит свое сосредоточение, поэтому все общие установления опосредуются государством, получают политическую форму.

В государственно-организованном обществе для поддержания нормальной его жизнедеятельности, решения задач, стоящих перед государством, необходимо функционирование различных государственных организаций. Негосударственные организации такими свойствами и функциями не обладают.

Таким образом, не противопоставляя государство как «особое звено» в политической системе общества всем другим объединениям, не приуменьшая его роли в системе иных демократических организаций, следует еще раз подчеркнуть, что понятия главного и особого звена (элемента) в структуре политической системы не являются идентичными. Роль главного звена, охватывающего своей организующей и направляющей деятельностью активность всех структурных элементов, выполняет личность, в то время как особым звеном является государство.

### **Создание Российского демократического, правового, социального государства**

Демократическим называется государство, устройство и деятельность которого соответствует воле народа, общепризнанным правам и свободам человека и гражданина. Демократическое государство -- важнейший элемент демократии гражданского общества, основанного на свободе людей. Источником власти и легитимации всех органов этого государства является суверенитет народа. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: учеб. для вузов.- 6-е изд. изм. и доп. - М.: Норма, 2007.С.128-130

Недостаточно только провозгласить государство демократическим (это делают и тоталитарные государства), главное -- обеспечить его устрой-

ство и деятельность соответствующими правовыми институтами, реальными гарантиями демократизма. Понятие демократического государства неразрывно связано с понятиями конституционного и правового государства, в известном смысле можно говорить о синонимичности всех трех терминов. Демократическое государство не может не быть одновременно конституционным и правовым.

Государство может соответствовать характеристике демократического только в условиях сформировавшегося гражданского общества. Это государство не должно стремиться к этатизму, оно должно строго придерживаться установленных пределов вмешательства в экономическую и духовную жизнь, которые обеспечивают свободу предпринимательства и культуры. В функции демократического государства входит обеспечение общих интересов народа, но при безусловном соблюдении и защите прав и свобод человека и гражданина. Такое государство является антиподом тоталитарного государства, эти два понятия взаимно исключают друг друга.

Важнейшими признаками демократического государства являются реальная представительная демократия и обеспечение прав и свобод человека и гражданина.

Представительная демократия -- осуществление народом власти через выборные учреждения, которые представляют граждан и наделены исключительным правом принимать законы. Представительные органы (парламенты, выборные органы местного самоуправления) наделяются правом решения наиболее важных вопросов жизни народа (объявление войны, принятие бюджета, введение чрезвычайного и военного положения, разрешение территориальных споров и др.).

В Российской Федерации представительная демократия обеспечивается выборностью Государственной Думы и конституционно обусловленным формированием Совета Федерации, а также законодательных учреждений субъектов Федерации и органов местного самоуправления. На каждом уровне представительные учреждения обладают определенными полномочиями,

которые исключают возможность вмешательства со стороны кого бы то ни было. И в то же время эта система носит целостный характер, характеризует одно суверенное государство -- Российскую Федерацию. Единство системы государственной власти закреплено в ч. 3 ст. 5 Конституции РФ.

Обеспечение прав и свобод человека и гражданина -- другой важнейший признак демократического государства. Именно здесь проявляется тесная связь формально демократических институтов с политическим режимом. Только в условиях демократического режима права и свободы становятся реальными, устанавливается законность и исключается произвол силовых структур государства. Никакие возвышенные цели и демократические декларации не способны придать государству подлинно демократический характер, если не обеспечиваются общепризнанные права и свободы человека и гражданина. Конституция РФ закрепила все известные мировой практике права и свободы, однако для реализации многих из них еще необходимо создать условия.

Демократическое государство не отрицает принуждения, а предполагает его организацию в определенных формах. К этому побуждает сущностная обязанность государства защищать права и свободы граждан, устраняя преступность и другие правонарушения. Демократия -- это не вседозволенность. Однако принуждение должно иметь четкие пределы и осуществляться только в соответствии с законом. Правозащитные органы не только вправе, но и обязаны применять силу в определенных случаях, однако при этом всегда действуя только законными средствами и на основании закона.

Демократическое государство не может допустить «разрыхления» государственности, т. е. невыполнения законов и других правовых актов, игнорирования действий органов государственной власти. Это государство подчинено закону и требует законопослушания от всех своих граждан.

Конституционное закрепление Российской Федерации как федеративной демократической республики означает следующее. Комментарий к Конституции Российской Федерации" (постатейный). / Под ред. Л.А. Окунькова.

-М.: Издательство БЕК, 1999.С.18-19.

1. В стране действует республиканская форма правления. Все граждане России, согласно Конституции, имеют право участвовать в формировании законодательной власти Российской Федерации - Федерального Собрания, а также избрании главы государства - Президента Российской Федерации (подробнее см. ст. ст. 81, 96 Конституции).

2. Представительные (законодательные) органы субъекта Федерации в пределах, предоставленных им Конституцией, самостоятельно осуществляют полномочия по ряду важнейших направлений государственно - правовой деятельности, принимают законы и иные нормативно - правовые акты. В то же время значительную часть вопросов решают непосредственно федеральные органы государственной власти: Федеральное Собрание, Президент Российской Федерации и Правительство.

3. Российская Федерация - демократическое государство. Россиянам предоставляется возможность участвовать в делах государства и формировании его органов, а также предоставляются иные политические права. В стране принимаются меры к реальному осуществлению каждым гражданином предоставленных ему прав и укреплению законности и правопорядка.

Правовое государство это государство, которое во всей своей деятельности подчиняется праву и главной своей целью считает обеспечение прав и свобод человека. Для создания правового государства недостаточно одного его провозглашения, оно должно фактически сложиться как система гарантий от беспредельного административного вмешательства в саморегулирующееся гражданское общество, от попыток кого бы то ни было прибегнуть неконституционным методам осуществления власти.

Правовое государство -- это высокий уровень авторитета государственности, реальный режим господства права, обеспечивающий все права человека и гражданина в экономической и духовной сферах.

Понятие правового государства многомерно, оно включает все то, что вкладывается в понятие конституционного демократического государства.

Принципиально важным является конституирование государства Российской Федерации в качестве правового. Можно выделить его основные признаки (тем более что в Конституции РФ это понятие не раскрывается). Баглай М.В. Указ.соч. С.133-137

1. Высший приоритет прав и свобод человека и гражданина, опирающихся на прочное закрепление в конституции и законах и соответствующих естественному праву. Правовое государство признает нерушимость этих прав и свобод, а также свою обязанность соблюдать и охранять их.

Это свободы в сфере экономики, политики, культуры, науки, искусства, право на жизнь, достоинство личности, личную неприкосновенность и др.

«Все, что не запрещено, то дозволено» -- важнейший принцип правового государства. Такой подход к правам и свободам буквально пронизывает Конституцию РФ и многие законы. Он составляет суть гуманистических основ конституционного строя и в полной мере проявляется в гл. 2 Конституции, посвященной правам и свободам человека и гражданина.

В правовом государстве нельзя избежать правонарушений, но должны сложиться общеизвестные и общеиспользуемые гарантии и механизмы исправления любых ошибок и нарушений, неукоснительного и приоритетного соблюдения прав человека и гражданина. При этом государство охраняет и защищает права личности, равно как и личность не нарушает действующих в обществе законов и не посягает на права и свободы других лиц.

2. Независимость суда как главного механизма гарантий прав и свобод. Должна быть обеспечена независимость суда от любых властных и общественных структур, ибо только независимый суд в состоянии эффективно защищать человека и гражданина от произвола исполнительной власти с ее силовыми структурами.

Принцип независимости суда прямо закреплен в ст. 120 Конституции России, он также обеспечивается рядом других статей, в которых говорится о несменяемости и неприкосновенности судей, устанавливаются демократические принципы судопроизводства. В ряде статей гл. 2 Конституции указы-

вается на исключительное право суда ограничивать права и свободы (например, никто не может быть лишен своего имущества иначе, как по решению суда, -- ст. 35; арест, заключение под стражу и содержание под стражей допускаются только по судебному решению -- ст. 22 и др.).

3. Верховенство конституции по отношению ко всем нормативным актам. Никакой закон или другой акт не вправе исправлять или дополнять конституцию, тем более противоречить ей. Вместе с естественным правом конституция образует фундамент всей правовой системы, она призвана создавать такой порядок, при котором бы закон и право не расходились. В этом смысле верховенство конституции и верховенство права тождественны.

В Конституции России закрепляется принцип верховенства Конституции. Устанавливается (ст. 15), что Конституция РФ имеет высшую юридическую силу, а законы и иные правовые акты не должны ей противоречить. Органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию РФ и законы.

Верховенство закона как необходимый принцип правового государства означает не только признание за Конституцией и иными законодательными актами высшей юридической силы, их способность устанавливать исходные, первичные нормы правового регулирования в обществе, но и безусловное подчинение всех членов общества и государства в целом действующему закону.

В своей многогранной деятельности государство действует не по собственному усмотрению или по произволу, а в строго определенных рамках, установленных Конституцией и иными основополагающими нормативно - правовыми актами.

Сказанное в полной мере относится и к законотворчеству. Законодательный процесс, как и любая иная деятельность государства, детально регламентируется специальным законом. Его соблюдение является необходимым условием признания каждого вновь принимаемого закона в качестве ре-

гулятора общественных отношений.

Следовательно, государство связано правом, все должностные лица -- от главы государства до рядового чиновника -- обязаны действовать в соответствии с правом, а за нарушения несут ответственность (уголовную, административную, гражданскую). Любой выход этих лиц за пределы своей компетенции есть нарушение принципа правового государства, изменяющее баланс власти и свободы, а значит, создающее угрозу правам и свободам человека и гражданина или являющееся недозволенным вмешательством в жизнь гражданского общества.

Немаловажно, каким путем законы должны становиться известными гражданам. Ныне в Конституции установлено, что законы подлежат официальному опубликованию, неопубликованные законы не применяются. Любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения.

4. Приоритет международного права. Этот признак правового государства как бы дает пропуск в цивилизованный мир. Государство, обладающее суверенным правом принимать свои законы, соглашается с тем, что эти законы не должны противоречить праву мирового сообщества. Тем самым через верность нормам международного права происходит своеобразная унификация национальных правовых систем на самом высоком уровне, гарантий прав и свобод человека и гражданина, демократии и социального прогресса. Этим объясняется включение данного принципа в конституции многих государств.

В Конституции РФ (ч. 4 ст. 15) принцип приоритета международного права как бы разбит на две части. Во-первых, закреплено, что общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы.

Во-вторых, в случае расхождения правил закона и правил международного договора России приоритет отдается правилам международного до-

говора.

Указанные признаки правового государства являются только основными. В практической жизни правовое государство включает еще очень много аспектов. Это и верховенство парламента в законодательной сфере, и демократический контроль за использованием армии за рубежом и внутри страны, и невмешательство государства в работу средств массовой информации, и законность методов деятельности органов контрразведки, и гласность внешнеполитических шагов правительства, и многое другое.

Для всех соответствующих действий органов исполнительной власти должны существовать конкретные законы, право и только право должно лежать в основе любых государственных решений, и особенно связанных с применением принуждения.

Социальным называется государство, которое берет на себя обязанность заботиться о социальной справедливости, благополучии своих граждан, их социальной защищенности. Это государство не стремится к уравниловке за счет отказа от свободы, как это делало социалистическое государство. Напротив, оно увязывает свободу и социальную защиту социально слабым слоям (безработных, нетрудоспособных, инвалидов и т. д.), поскольку между этими целями существует определенное противоречие. Социальное государство как бы исправляет формализм понятий «свобода» и «равенство», помогая людям непредприимчивым и бедным. Вишняков В.Г. Конституционные основы социального государства // Журнал российского права. - 2004. - № 8.- С.23.

Функции социального государства широки. Оно создает условия для поддержания полной занятости, перераспределяет доходы через государственный бюджет в пользу неимущих, обеспечивает людям прожиточный минимум, охраняет наемный труд, заботится об образовании, социальном обеспечении, семье, здравоохранении и т. д. Социальная деятельность по этим направлениям не требует огосударствления экономики, а, напротив, сочетается с укреплением рыночного хозяйства и развитием индивидуальной ини-

циативы.

Цели социального государства достигаются отнюдь не только методами социальной политики -- в этом случае в связи со сменой правительств многие аспекты этой политики исчезали бы или серьезно менялись. Такое действительно имеет место, но главное состоит не в социальной политике, а в создании необратимой законодательной и административной структуры социальной деятельности государства, в результате чего социальное государство остается таким при всех правительствах.

В Конституции РФ социальное государство характеризуется как государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь (ст. 7). Последняя понимается, прежде всего, как возможность обладать и пользоваться благами современной цивилизации: иметь надлежащие жилищные условия и медицинское обслуживание, современную бытовую технику, средства передвижения, рациональное и калорийное питание, возможность пользоваться услугами предприятий сферы обслуживания, пользоваться культурными ценностями и др.

Достойная жизнь невозможна и без свободного развития личности, предоставления ей возможности усвоить достижения науки, культуры, получить профессию.

Это, конечно, слишком общая цель, ключевым и самым сложным понятием которой является «достойная жизнь». Однако ч. 2 ст. 7 дает некоторую расшифровку обязанностей государства:

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

Такой перечень социальных обязанностей государства явно отстает от общепризнанных в конституционной теории и практике развитых стран. Однако введенный в Конституцию термин «социальная защита», хотя не обязательно связанный только с государственными мерами, предполагает возможность расширения этих обязанностей в будущем законодательстве. Баглай М.В. Указ.соч. С.137-138.

Государство способно выполнить названные задачи только опираясь на мощную и стабильную экономику, обеспечивающую материальное благополучие и процветание общества. Весьма важно и то, чтобы материальный источник достойной жизни был поставлен в прямую зависимость от участия каждого в общественно полезном труде.

Свое материальное благополучие человек должен создавать сам. Государство способствует ему в этом и тем более не создает искусственных препонов для трудовой и предпринимательской деятельности человека, самореализации его творческих потенций как личности. Однако в современном обществе далеко не каждый своим трудом или иным законным способом может обеспечить материальное благополучие и достойную жизнь, поэтому социальное государство принимает и последовательно проводит специальные меры по улучшению материального положения как населения страны в целом, так и отдельных социальных слоев, категорий общества.

Социальная политика Российской Федерации ориентирована на самые различные слои, группы населения и включает в себя:

- 1) борьбу с безработицей;
- 2) государственное регулирование минимального размера оплаты труда;
- 3) общедоступность и бесплатность дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования в государственных и муниципальных образовательных учреждениях и на предприятиях, а также на конкурсной основе, бесплатность высшего образования;
- 4) бесплатную медицинскую помощь в государственных и муници-

пальных учреждениях здравоохранения;

5) бесплатное пользование библиотечными фондами и сравнительно низкую плату за посещение музеев, картинных галерей, театров, концертных залов и других учреждений культуры.

Особое значение в современных условиях имеет государственная помощь малообеспеченным слоям, группам, которые по тем или иным причинам не могут найти себе работу либо вовсе не способны трудиться.

Конституция закрепляет основные направления социальной защиты государства. Это: 1) государственная поддержка семьи, материнства, отцовства и детства; 2) пенсии инвалидам и иным нетрудоспособным лицам; 3) создание системы социальных служб занятости, призванных принимать действенные меры по трудоустройству лиц, не имеющих постоянной работы, и выплачивать им в соответствии с действующим законодательством пособия по безработице; 4) выплата государственных пенсий и социальных пособий и т.д.

### **Россия как светское государство**

Такая характеристика означает, что государство и религиозные объединения отделены друг от друга, т. е. взаимно не вмешиваются в дела друг друга. Давая такую характеристику Российскому государству, Конституция (ст. 14) раскрывает ее в следующих положениях: никакая религия не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной; религиозные объединения отделены от государства и равны перед законом. Баглай М.В. Указ соч. С.139-140.

Это отделение проявляется, в частности, в гражданском характере правосудия, в государственной регистрации актов гражданского состояния, в отсутствии у государственных служащих обязанностей исповедовать определенную религию, а также в гражданском статусе верующих, поскольку граждане России равны перед законом во всех областях гражданской, политической, экономической, социальной и культурной жизни независимо от их отношения к религии.

В России основными конфессиями являются православие и ислам, но есть и другие вероисповедания (католицизм, буддизм, баптизм, иудаизм и др.). Они совсем недавно обрели необходимые права для своей деятельности, поскольку тоталитарное государство (считавшее себя тоже светским, а на деле бывшее грубо атеистическим) осуществляло гонение на веру, преследование религиозных служителей.

Ныне общепризнано, что церковь играет незаменимую роль в духовном возрождении России и вправе свободно проводить свою деятельность не только по отправлению культов, но и по пропаганде вероучения. Религиозные деятели заняли видное место во многих общественных движениях. Русская православная церковь приняла решение не участвовать в государственной и политической жизни, и с ее стороны нет никаких претензий на статус государственной. Мусульмане также в основном не претендуют на такой статус своей религии.

Закрепление светского государства отнюдь не означает умаление или ущемление свободы вероисповедания. Статья 28 Конституции РФ закрепляет свободу совести, и светское государство не освобождается от обязанности гарантировать эту свободу. В равной степени государство не должно заниматься пропагандой атеизма, каким-либо способом препятствовать свободной деятельности религиозных объединений. Более того, нравственный долг требует, чтобы государство оказывало им содействие в их деятельности.

Содержащаяся в ст. 14 Конституции РФ характеристика светского государства не упоминает об отделении государственной школы от религии. Федеральным законом «О свободе совести и о религиозных объединениях» (в редакции от 6 июля 2006 г.) (ст. 5) установлено, что религиозные организации вправе в соответствии со своими уставами и законодательством России создавать образовательные учреждения.

Светский характер государства означает, что официальные лица государства, хотя и вправе исповедовать любую религию, не должны предоставлять каких-либо привилегий той или иной конфессии, допускать ее влияние

на принятие государственных решений.

В связи с этим в Федеральном законе «О государственной гражданской службе РФ» (в редакции от 12 февраля 2006 г.) установлено, что государственные служащие не имеют права использовать должностные полномочия в интересах религиозных объединений, публично выражать отношение к ним, если это не входит в их обязанности (п. 3 ст. 17).

Подобные ограничения вполне объяснимы для страны с религиозным плюрализмом, каковой является Россия, а также многонациональным составом государственного аппарата, что требует от государства соблюдения строгого нейтралитета по отношению к конфессиям. Володина Н.В. Проблемы реализации конституционного права на свободу совести в демократическом российском обществе // Конституционное и муниципальное право. - 2002. - № 4. С.10

#### Заключение

Под политической системой понимается совокупность государственных, партийных и общественных органов и организаций, участвующих в политической жизни страны. Эта система обеспечивает интеграцию всех элементов общества и само его существование как единого, управляемого политической властью организма.

В зависимости от места и времени понятие "политическая система" имеет различное содержание, т. к. ее компоненты варьируются соответственно отношениям власти, типу политического режима (авторитаризм, демократия, диктатура), типу политической системы (президентская, парламентская).

Огромную теоретическую и практическую значимость, особенно в современных условиях, имеет рассмотрение проблемы, связанной с определением соотношения политической системы общества и государства, выявление экономических и социально-политических факторов, влияющих на определение его места и роли в политической системе общества.

Государство выступает как особое звено в структуре политической

системы общества. Его роль и место в этой системе не отождествляется с ролью и местом, с одной стороны, правящей партии, а с другой - иных звеньев этой системы.

В самом общем понимании государство представляет собой аппарат управления делами общества и защиты прав личности от произвола со стороны других лиц, органов и организаций. Современное государство имеет сложную структуру и включает, в частности, представительные (законодательные) органы власти; главу государства; правительство, министерства и иные органы исполнительной власти; правоохранительные органы: суд, прокуратуру, полицию (милицию); пенитенциарные учреждения.

Государственные органы находятся между собой в той или иной взаимосвязи, определенным образом организованы в единое целое. Эти способы организации государства и понимаются как его форма. При этом в форме государства выделяют три основные стороны: форму правления, форму государственного устройства и политический режим.

В соответствии с Конституцией РФ государство утрачивает свое безраздельное господство в политической системе общества. Основы конституционного строя закрепляют в Российской Федерации идеологическое и политическое многообразие, в том числе многопартийность.

Для демократического режима характерны участие населения в формировании органов государственной власти и местного самоуправления, широкий спектр политических свобод граждан, режим законности, охрана прав и законных интересов граждан и др.

В современной политико - правовой доктрине правовым государством признается демократическое государство, в котором обеспечивается верховенство закона, последовательно проводится принцип разделения властей, а также признаются и гарантируются права и свободы каждого человека.

Одним из основополагающих принципов деятельности современного демократического государства является создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека, не является сугубо личным

делом самого человека и его родителей, а возводится в ранг общегосударственной политики.

Именно успехи в социальной политике являются показателем плодотворной и многогранной деятельности государства. По ним можно судить о том, в какой мере государство исполняет свою конституционную обязанность соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина, создавать надлежащие материальные, политические, правовые и иные условия для осуществления этих прав и свобод, их воплощения в реальной жизни.

Светский характер государства подразумевает признание ряда принципов в сфере отношений государства с религиозными организациями. Основой этих отношений является свобода совести, поскольку, согласно ч. 1 ст. 14, никакая религия не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной.

### **Конституционные основы организации государственной власти и местного самоуправления.**

Основной задачей демократического государства является создание наиболее благоприятных условий для реализации прав и свобод его граждан. При этом вопрос рационального государственного устройства сводится к созданию такой системы власти и управления, при которой эта задача решалась бы наиболее эффективно. Объективно существуют проблемы, которые могут быть решены только на общегосударственном уровне с привлечением централизованных средств и ресурсов. К таким проблемам следует отнести обеспечение территориальной целостности, независимости, создание единой правовой базы, разработку и реализацию государственной политики во внешнеполитической и внешнеэкономической областях, конституционное признание и гарантии основных прав и свобод граждан, принятие и реализацию государственных программ в области науки, культуры, образования, здравоохранения, социальной защиты, правопорядка и безопасности и т.п.

Но в то же время реализация многих из перечисленных задач, обеспе-

чение определенного уровня жизни населения осуществляется не в государстве вообще, а в конкретных территориальных образованиях компактного проживания граждан - муниципальных образованиях. Именно здесь должны быть, прежде всего, созданы условия для реализации гарантированных государством прав и свобод, а также обеспечена возможность благоустроенного проживания. Здесь необходимо ежедневно обеспечивать их безопасность, предоставлять медицинское обслуживание, давать возможность получения стандартного образования, создавать рабочие места, оказывать транспортные, торговые, бытовые, коммунальные услуги.

Но для того, чтобы решать поставленные задачи необходимо обеспечить правовые основы для деятельности органов местного самоуправления.

### **Становление местного самоуправления в России.**

Обращаясь к истории Российского государства, мы можем проследить основные этапы становления и развития самоуправления в России для учета и дальнейшего использования исторического опыта при определении и уточнении целей и задач, которые должны быть решены государством и обществом.

Земская реформа Ивана IV, призванная уничтожить опустошавшую страну систему кормлений, предоставила широкие полномочия "земским" и "губным" старостам, избираемым населением. В задачу земских и губных властей входило преимущественно выполнение поручений центрального правительства по управлению, прежде всего сбор налогов. Решение ими местных проблем считалось второстепенным делом. Однако несомненным прогрессивным элементом реформы было внедрение выборного начала во всех сферах управления.

С 1719 г. Петр предпринял новую реформу, которая привела к еще большей бюрократизации страны и централизации административной системы. Губернии разделены на провинции, провинции на дистрикты. Во главе провинций и дистриктов поставлены коронные чиновники, назначаемые из центра и подчиненные только центру. Таким образом, Петром был осуществ-

влен тип полицейского государства и перед бюрократией поставлены самые широкие задачи: не только правосудие и безопасность жителей, но и образование, благотворительность, медицина, поощрение торговли и промышленности - все это возлагалось на администрацию.

Новая коренная реформа в области земского и городского управления последовала затем в конце XVIII века при Екатерине II; эта реформа оставила гораздо более глубокие следы, чем попытки Петра I, как в российском законодательстве, так и в последующей практической деятельности городских и земских учреждений.

Обратить внимание на эту сторону русской общественной жизни Екатерину II заставили бесчисленные злоупотребления администрации и широко распространившееся недовольство населения. В 1766 г. Екатерина издает манифест об избрании в комиссию депутатов от всех местностей и должностей для обсуждения местных нужд. Дворяне высылали от каждого уезда по депутату; городские обыватели по одному от города; прочие сословия и звания по одному от своей провинции.

В начале 1786 г. новые учреждения были введены в Москве и Петербурге, а затем - и в остальных городах Империи. Однако в большинстве уездных городов вскоре было введено упрощенное самоуправление: непосредственное собрание всех членов градского общества и при нем небольшой выборный совет из представителей разных групп городского населения для отправления текущих дел. В небольших городских поселениях коллегиальное начало совсем уничтожалось, и все самоуправление было представлено в лице так называемых "городовых старост".

Но, несмотря на это, именно законодательство Екатерины II можно считать первой попыткой формирования российской системы местного самоуправления.

Сразу же после отмены крепостного права, крестьянское общественное устройство в сельской местности (по Положению 1861 г.) представляло из себя сословные волости. Волостное управление составляли волостной сход,

волостной старшина с волостным правлением и волостной крестьянский суд. Должности крестьянского общественного управления замещались по выбору на три года. Сельский сход и сельский староста составляли сельское общественное управление. Сход выбирал сельских должностных лиц, решал дела о пользовании общинной землей, вопросы общественных нужд, благоустройства, призрения, обучения грамоте членов сельского общества, осуществлял раскладку казенных податей, земских и мирских денежных сборов и т.п. Сельский староста наделялся обширными полномочиями как по делам общественным, в пределах компетенции сельского общественного управления, так и административно-полицейским (охрана общественного порядка, безопасность лиц и имущества, паспортный контроль). В отсутствие сельского старосты решения сельского схода считались незаконными.

Александр II учредил Положение о земских учреждениях, которое, после опубликования 1 января 1864 года, в течение нескольких лет было распространено на тридцать четыре губернии Европейской России. Собственно введение земских учреждений началось с февраля 1865 г. и в большинстве губерний закончилось к 1867 г.

Несколько лучшая судьба сложилась у наиболее прогрессивной реформы городского самоуправления, объявленной с утверждением Александром II 16 июня 1870 г. Городового Положения.

Городовым Положением 1870 г. избирательное право, как активное, так и пассивное, предоставлено было каждому городскому обывателю, к какому бы сословию он ни принадлежал. Если он был русским подданным, имел не менее 25 лет от роду и владел в пределах города какой-нибудь недвижимой собственностью или же уплачивал в пользу города сбор со свидетельств: купеческого, промыслового на мелочной торг (лицензию на право мелкой торговли), то пользовался правом не только избирать, но и самому быть избранным в гласные.

Лучшей стороной реформы 1870 г. было предоставление городскому общественному управлению сравнительно широкой самостоятельности в ве-

дении городского хозяйства и решении местных дел. Утверждению губернской администрации или в некоторых случаях министерства внутренних дел подлежали лишь наиболее важные постановления думы (как правило, финансовые). Огромное же большинство дел, в том числе и годовые сметы, решались думою окончательно и не нуждались ни в чьем утверждении. На губернатора возлагался надзор лишь за законностью действий органов городского самоуправления. Судебную защиту городского самоуправления должны были обеспечивать губернские по городским делам присутствия. В состав губернского по городским делам присутствия входили: губернатор, вице-губернатор, председатель казенной палаты, прокурор окружного суда, председатель губернской земской управы, городской голова губернского города и председатель мирового съезда.

Но при всех своих недостатках Положение 1870 г. все же являлось крупным шагом вперед как по сравнению с предшествующим периодом, так и с той ситуацией, в которой оказалось городское самоуправление в конце XIX - начале XX веков. Будучи построено на идее доверия к общественной самостоятельности, оно вызвало российские города из спячки и придало им ту силу и значение, о которых лишь мечтали преобразователи XVIII века. Оно позволило говорить о реальных предпосылках формирования в России муниципального права, и, несмотря на усиление административных начал 90-х годов XIX столетия, способствовало всплеску муниципального законодательства 1906-1917 годов.

Неожиданный для властей общественный подъем 1904-1905 гг. поставил вопрос о преобразовании всего государственного строя на конституционных началах. 6 августа 1905 г. было издано положение о законосовещательной Государственной Думе, а 17 октября Высочайшим манифестом Николая II на правительство была возложена задача "установить, как незыблемое правило, чтобы никакой закон не мог воспринять силу без одобрения Государственной Думы, и чтобы выборным от народа обеспечена была возможность действительного участия в надзоре за закономерностью действий

поставленных от нас властей".

Последняя в дореволюционное время попытка повысить роль самоуправления в государстве, реформировать систему земского и городского самоуправления, расширив права их учреждений, была предпринята Временным Правительством.

3 марта 1917 г. Временное Правительство приняло Декларацию, где во главу предстоящих преобразований ставилась реформа местного самоуправления на основе всеобщего избирательного права.

После Октября 1917 года земское самоуправление просуществовало недолго. Несмотря на то, что одни из первых декретов Временного Рабочего и Крестьянского Правительства говорили о расширении прав местного самоуправления. В ноябре 1917 г. состоялся земский съезд, который пытался наметить пути преодоления кризиса, но уже 19 декабря 1917 г. за подписью председателя Совета Народных Комиссаров В.И.Ленина был опубликован декрет "Об учреждении комиссариата по местному самоуправлению", образуемого для благой цели "объединения деятельности всех городских и земских учреждений". Вновь созданному ведомству из Комиссариата внутренних дел были переданы: главное управление по делам местного хозяйства, касса городского и земского кредита, так и не ставшая Банком, и другие относящиеся к местному самоуправлению учреждения.

Однако, уже в процессе подготовки первой Конституции РСФСР 1918 года, при работе над разделом 3 "Конструкция Советской власти" (часть Б "Организация Советской власти на местах"), большинство предлагавшихся проектов организации местной власти строились на системе и опыте деятельности земского и городского самоуправления, были пронизаны их идеологией. Естественно, все эти проекты были отклонены комиссией ВЦИК или просто не рассматривались ею. В 1919 году началась работа по поиску форм децентрализации управления, ведущаяся под лозунгами "борьбы с главкизмом" и "собирания коммун". Под "борьбой с главкизмом" подразумевалось формирование в структуре исполкомов местных Советов спе-

циальных отделов, задачей которых была организация коммунального хозяйства на местах ("откоммунхозы"). Декретами СНК им передавались функции главков ВСНХ и частично отраслевых наркоматов. "Борьба с главкизмом" завершилась Постановлением СНК, утвердившим "Положение о городских Советах" (1925 г.) и "Положение о местных финансах" (1926 г.), сформировавших достаточно независимую хозяйственно-организационную власть на местах.

В апреле 1927 г. XV партконференция ВКП(б) объявила курс на централизацию власти и управления. С 1928 года закрыты "откоммунхозы" и ГУКХ, идут "чистки" аппаратов местных Советов и центрального аппарата, научных кадров. Принимается новый закон о финансах местных Советов, который вводит остаточный принцип финансирования (после затрат на индустриализацию) местных хозяйств. Муниципальная наука пропадает, муниципальные ученые исчезают бесследно...

Начиная с провозглашенного центральной властью процесса перестройки, демократизации общества и в ходе дальнейших событий, повлекших за собой т.н. парад "суверенитетов", распад СССР и смену политического режима в Российской Федерации становление и развитие системы местного самоуправления входит в новую фазу. Конец 80-х годов характеризуется целенаправленными попытками внедрения элементов самоуправления сначала в трудовые коллективы (хозрасчет, самофинансирование, выборность руководителей), а затем в качестве эксперимента и в региональные субъекты хозяйствования.

В апреле 1990 г. принимается Закон СССР "Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР", который, несмотря на еще "советское" понимание его авторами самой сути самоуправления, был серьезным шагом вперед. Права, полномочия, ответственность, финансовая и материальная основа самоуправления были гарантированы законодательно. Это позволило начать на местах работу по становлению системы самоуправления на более прочной основе. Местное самоуправление в Законе СССР "Об об-

щих началах местного самоуправления..." понималось как "самоорганизация граждан для решения непосредственно или через избираемые ими органы всех вопросов местного значения". В качестве механизма реализации самоуправления в Законе выступают местные Советы, органы территориального общественного самоуправления, а также непосредственные формы демократии - местные референдумы, собрания, сходы граждан.

За короткий период союзным законодателем было проведено достаточно последовательное изменение всего союзного законодательства и нормативной правовой базы: 14 июля 1990 г. Совет Министров СССР принял постановление "Об изменении и признании утратившими силу решений Правительства СССР в связи с принятием Закона СССР "Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР", 5 марта 1991 г. Верховным Советом СССР принят Закон "Об изменении и признании, утратившими силу, законодательных актов СССР в связи с принятием Закона СССР "Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР". Принимаемое союзным парламентом новое законодательство о собственности, земле, аренде, кооперации изменяло характер отношений местных органов власти с государственными предприятиями, кооперативами, гражданами.

Процесс формирования законодательной базы местного самоуправления в 1990-1991 годах пошел и на уровне союзных республик, особенно интенсивно и противоречиво он проходил в Российской Федерации. Обусловили это две тенденции тогдашнего российского руководства: понимание закономерности и необходимости формирования самоуправленческих начал в управлении на местах и борьба с союзным руководством за право централизованного руководства своей территорией. Определенным отражением этих тенденций стал принятый 10 октября 1990 г. Закон РСФСР "О дополнительных полномочиях местных Советов народных депутатов в условиях перехода к рыночным отношениям", несколько расширивший круг полномочий местных органов власти, но фактически восстановивший их вертикальную под-

чиненность как по линии исполнительных органов (исполкомов), так и по линии самих Советов.

Российскому законодателю понадобилось более года, чтобы 24 мая 1991 г. Съездом народных депутатов РСФСР был принят Закон РСФСР "Об изменениях и дополнениях Конституции РСФСР в связи с реформой местного самоуправления". Вслед за этим принимается Закон РСФСР "О местном самоуправлении в РСФСР", менее демократичный, чем союзный закон, но более точно отражающий реальное состояние дел в области самоуправления. К его достоинствам можно отнести большую практическую применимость и возможность использования напрямую, без дополнительных нормативных актов, что позволило более четко структурировать систему органов местного самоуправления. Это уже была другая, противоположная союзной, модель организации местного самоуправления, но и она могла быть вполне работоспособной.

Однако ситуация с разработкой нового законодательства сложилась таким образом, что наряду с новыми законами, прогрессивными по своей сути, действовали и старые, либо новые, но разработанные на основе иных концепций. Так, одновременно с Законом РСФСР "О местном самоуправлении в РСФСР", действовали законодательные акты в области административно - территориального устройства, бюджетного процесса, значительно нарушающие права местного самоуправления. Принятый осенью того же года Закон РСФСР "О краевом (областном) Совете народных депутатов и краевой (областной) администрации" практически дублировал круг полномочий и компетенцию Советов, определенную в Законе РСФСР "О местном самоуправлении в РСФСР".

Попытка законодательно закрепить финансовую самостоятельность местного самоуправления в принятом Верховным Советом РСФСР 15 апреля 1993г. Законе "Об основах бюджетных прав и прав по формированию и использованию внебюджетных фондов представительных и исполнительных органов государственной власти республик в составе Российской Федерации,

автономной области, автономных округов, краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга, органов местного самоуправления" не увенчалась успехом. Действующий и по сегодняшний день закон практически игнорируется всеми органами власти.

Но вместе с тем Закон СССР "Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства" и Закон Российской Федерации "О местном самоуправлении" сыграли важнейшую роль в развитии начал местного самоуправления в нашей стране. Они достаточно подробно разработали вопрос о финансово-экономических предпосылках самостоятельности местного самоуправления, ввели понятие муниципальной собственности, определили основные механизмы правовой защиты местного самоуправления.

Политическая обстановка в стране к осени 1993 г. разразилась конституционным кризисом. В период с сентября-октября 1993 г. и до принятия новой Конституции Российской Федерации нормативная и законодательная база сводилась к ряду Указов Президента Российской Федерации. Принятие 12 декабря 1993 г. новой Конституции разрешило ситуацию в пользу местного самоуправления и признало объективную необходимость его существования и правовых гарантий на высшем законодательном уровне.

Правовые основы органов местного самоуправления на современном этапе.

Новая Конституция России определила местное самоуправление как одну из самостоятельных форм осуществления власти народом, признавая и защищая экономическую основу самоуправления - муниципальную собственность равным образом с государственной, частной и иными формами собственности.

Конституционное право граждан России на осуществление местного самоуправления обеспечивается самостоятельностью населения в решении вопросов местного значения, самостоятельностью органов, создаваемых населением для этой цели и конституционным запретом на ограничение прав местного самоуправления, обеспечивающимся судебной защитой. Общие

исходные принципы организации местного самоуправления, установленные в Конституции России, соответствуют международным стандартам, закрепленным в Европейской Хартии местного самоуправления (принята Советом Европы 15 октября 1985 г.). Европейская Хартия определяет местное самоуправление как ПРАВО и действительную способность местных сообществ "контролировать и управлять в рамках закона под свою ответственность и на благо населения значительной частью общественных дел". Конституцией России право населения, местных сообществ на самоуправление не только признается, но и декларируется его гарантия всеми государственными органами: как федеральными органами власти, так и органами власти субъектов Федерации. Это гарантии экономические, юридические, организационные. Реализация полномочий местного самоуправления должна обеспечиваться достаточными финансовыми ресурсами, наличием муниципальной, в том числе земельной, собственности.

Одно из ключевых понятий, раскрывающих сущность местного самоуправления - самостоятельность. Органы местного самоуправления, в соответствии с Конституцией, наделяются собственной компетенцией, свободой в осуществлении этой компетенции и несут за это ответственность. Самостоятельность местного самоуправления подчеркивается тем, что Конституция не включает органы местного самоуправления в систему органов государственной власти. Однако это ни в коей мере не означает, что местное самоуправление находится вне системы государственно-властных отношений и абсолютно независимо от государства, как это порой утверждается противниками местного самоуправления. С точки зрения сохранения единства власти и государственности такая трактовка безусловно поверхностна и неправомерна. Речь в Конституции идет о самостоятельности в пределах полномочий. Полномочия же предоставляются законом, принимаемым органом государственной власти. Таким образом, для сохранения единства власти нет никакой необходимости лишать местное самоуправление самостоятельности. Помимо этого в государстве существуют такие институты, как государст-

венный контроль за реализацией переданных государственных полномочий, предусмотренный частью 2 статьи 132 Конституции Российской Федерации, прокурорский надзор за законностью в деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления, и, наконец, судебная власть. И что особо важно, пределы самостоятельности местного самоуправления определяются наличием и объемом его финансово-экономической базы, определяемой и регулируемой правовыми актами органов государственной власти.

Более того, в целях укрепления и сохранения территориальной целостности России как федерации возникает объективная необходимость выведения органов самоуправления из-под диктата органов государственной власти. Города, сельские населенные пункты, нынешние районы не являются экономически замкнутыми и самодостаточными образованиями и стремятся к "расширению" связей, укрепляющих "государственность". Поэтому федеральная власть, предоставляя и гарантируя в соответствии с Конституцией определенную самостоятельность местному самоуправлению, создает опору федеративному государству в решении вопросов, представляющих общенациональные и региональные интересы, и способствует консолидации всех структур власти.

Таким образом, правовой основой местного самоуправления является Конституция и закон, который ввел понятие "муниципальное образование" - городское, сельское поселение или иная территория, где действует местное самоуправление. Это потребовалось потому, что в субъектах Федерации стали использоваться исторические и национальные наименования территорий и населенных пунктов (уезд, волость и др.). Типы муниципальных образований и их названия устанавливаются законами субъектов Федерации.

Согласно Конституции, границы территорий, где реализуется местное самоуправление, устанавливаются только с учетом мнения живущего там населения. Иными словами, жители сами должны решать, будет ли администрация небольшого города (поселка) подотчетна им или мэра (старосту) станет назначать районная администрация.

Органы местного самоуправления по закону обособлены от органов государственной власти Федерации и ее субъекта, на территории которого реализуется самоуправление. Власти субъекта не вправе вмешиваться в дела самоуправления, могут устанавливать лишь общие принципы его организации. Жители вправе сами, без предписаний, определять структуру органов местного самоуправления, непосредственно или через представительные органы принимать положения (уставы) муниципального образования и другие нормативные акты, регулирующие процедуру и порядок созыва сходов, собраний и т.п.

Согласно Конституции органы местного самоуправления владеют, пользуются и распоряжаются муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы, охраняют общественный порядок. Им гарантируется право на судебную защиту и на компенсацию расходов, возникших в результате решений органов государственной власти или ограничения прав местного самоуправления. Но суды, как правило, встают не на их сторону.

Прямое указание закона "Об общих принципах организации местного самоуправления" на то, что в федеральном бюджете и бюджетах субъектов Федерации должны предусматриваться средства для реализации муниципальными органами своих полномочий, зачастую игнорируется. Включаемые в федеральный бюджет расходы на содержание жилищного фонда и объектов социальной сферы, передаваемых в ведение органов местного самоуправления, можно рассматривать лишь в качестве финансового обеспечения бывшей государственной собственности.

Власти субъектов Федерации нередко лишают органы местного самоуправления некоторых полномочий. Так, губернатор Свердловской области пере подчинил окружным территориальным органам государственной (исполнительной) власти отделы социальной защиты населения (бывшие собесы), органы, регистрирующие предпринимательскую деятельность, загсы, административные и наблюдательные комиссии.

Субъекты Федерации разрабатывают модельные уставы органов самоуправления и порядок их регистрации. В некоторых регионах уставы утверждает региональная администрация, что позволяет ей влиять на их содержание и даже отходить от требований федерального законодательства. Например, в Московской области принят закон "Об общих принципах формирования, управления и распоряжения муниципальной собственностью", где урегулирован порядок передачи областной собственности в муниципальную. Вместе с тем отчуждение муниципальной собственности предусмотрено в порядке, установленном областным законом. Это не соответствует федеральному закону "Об общих принципах организации местного самоуправления", согласно которому бюджетные средства, объекты собственности ни при каких обстоятельствах не должны отчуждаться органами власти субъектов Федерации.

Реализация населением конституционного права на местное самоуправление возможна либо непосредственно, либо через создаваемые им органы местного самоуправления и избираемых должностных лиц.

Оставляя за непосредственными формами прямого волеизъявления населения (местный референдум, сход и т.п.) право на принятие решений по принципиальным, наиболее существенным вопросам местного значения, необходимо признать, что регулярная, повседневная деятельность по осуществлению местного самоуправления и, в частности, по управлению муниципальным хозяйством, практически невозможна вне системы органов местного самоуправления, наделенных определенной компетенцией, необходимой для осуществления возложенных на них населением функций.

Во все периоды становления России как единой и великой державы, особенно в кризисные периоды, отчетливо проявлялись две тенденции: объединение на основе сильной центральной власти и разобщение, суверенизация территорий, ее составляющих. Причиной тому были, как объективные исторические и социально-экономические условия, так и субъективное желание удельных владетелей, или региональных элит, в современных полити-

ческих терминах, быть всевластными хозяевами в своих ограниченных, но самодостаточных, с их точки зрения, пределах.

### **Структура и система органов местного самоуправления в Российской Федерации.**

"Органы местного самоуправления - выборные и другие органы, наделенные полномочиями на решение вопросов местного значения и не входящие в систему органов государственной власти".

Органами местного самоуправления в городах, сельских поселениях, других населенных пунктах являются собрание представителей (дума, муниципальный комитет и др.), глава местного самоуправления (глава администрации, мэр, староста и др.), которые избираются сроком на два года. На территориях нескольких городских или сельских поселений может быть создан единый орган. Федеральное законодательство устанавливает лишь общую, принципиальную схему организации местного самоуправления, а конкретизируют ее власти субъектов Федерации с учетом местных традиций.

Жители городских и сельских поселений с численностью населения до 5 тыс. человек вправе выбрать главу местного самоуправления или управляться без выборного лица - непосредственно через собрания (сходы); при численности населения от 5 до 50 тыс. избирать главу местного самоуправления (главу администрации) и собрание представителей; свыше 50 тыс. - главу администрации и собрание представителей.

Жители городов, имеющих деление на районы, округа и т.д., могут избирать главу администрации и собрание представителей, жители районов - главу администрации района либо сформировать орган из представителей местного самоуправления городских и сельских поселений, хотя закон не обязывает это делать, чем активно пользуются власти субъектов Федерации.

Выборный представительный орган местного самоуправления по предложению администрации утверждает местный бюджет, вводит или отменяет местные налоги и сборы, а также принимает положение (устав) о местном самоуправлении, контролирует деятельность главы местного само-

управления. В соответствии с Указом Президента РФ "О гарантиях местного самоуправления" от 22 декабря 1993 г. № 2265 перечень полномочий этого представительного органа является исчерпывающим. Остальные полномочия, предусмотренные законом, реализует местная администрация. Указом установлено, что глава администрации вправе выносить на референдум проект положения (устава) о местном самоуправлении, председательствовать на заседаниях представительного органа, управлять муниципальным хозяйством, распоряжаться имуществом и объектами муниципальной собственности, разрабатывать местный бюджет, обеспечивать его исполнение, быть членом представительного органа местного самоуправления.

Все делегированные населением местному самоуправлению полномочия реализует представительный орган или выборное должностное лицо, которое граждане контролируют сами (через сходы) либо создав специальную структуру. Возможен и смешанный вариант, когда население избирает и представительный орган, и главу муниципального образования, полномочия между которыми поделены примерно так: первый принимает решения, имеющие обязательную силу, в том числе по управлению муниципальными финансами, регламентирует управление хозяйством, обладает правом преодоления вето главы муниципального образования на свое решение (две трети голосов). Глава муниципального образования управляет муниципальным хозяйством, формирует исполнительные органы, назначает соответствующих должностных лиц, имеет право вето на решения представительного органа.

Практика показывает, что такая модель эффективна в крупных городах. Когда к ней прибегают малые города, не исключены конфликты между мэром и представительным органом в силу малой численности депутатов и естественного стремления того и другого сосредоточить в своих руках всю полноту власти. Для малых и средних городов, крупных сельских поселений лучше, чтобы представительный орган имел все полномочия местного самоуправления, формировал исполнительные структуры, избирал или назначал

должностных лиц.

В небольших муниципальных образованиях (сельских поселениях), где круг решаемых вопросов местного значения незначителен, представительские и исполнительные полномочия могут быть сосредоточены в одних руках - у выборного должностного лица (старосты). Но население должно иметь право решать наиболее принципиальные вопросы и контролировать старосту, который руководит исполнительным органом, периодически отчитывается перед населением и может освободиться от должности решением сельского схода или сельского референдума.

Органы местного самоуправления решают две группы вопросов:  
вопросы местного значения,  
выполнение отдельных государственных полномочий.

Основным содержанием деятельности органов местного самоуправления является решение вопросов местного значения. Фактически они определяют функции местного самоуправления, его компетенцию.

Решение вопросов местного значения население осуществляет, как правило, через создаваемые им органы местного самоуправления, путем делегирования этим органам собственных прав, принадлежащей только населению компетенции. Структура таких органов определяется населением самостоятельно.

«Местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью» с одновременным наделением соответствующей достаточной компетенцией.

Поэтому органы местного самоуправления можно классифицировать по:

механизму делегирования полномочий;  
качеству делегированных полномочий;  
количеству делегированных полномочий;  
классификация по механизму делегирования полномочий.

Конституция России закрепляет только один из многих возможных принципов классификации: по способу их образования, механизму делегирования населением своих полномочий.

«Местное самоуправление осуществляется гражданами ... через выборные и другие органы местного самоуправления», причем для выборных органов порядок создания определяется в соответствии с законодательством и уставами муниципальных образований. Порядок создания других органов определяется в соответствии с уставами муниципальных образований.

Под "другими" тут необходимо понимать органы, созданные иным, не выборным, путем (например, сформированные путем делегирования представителей других органов или организаций; созданные соответствующим решением уполномоченного на то органа или должностного лица и т. д.).

Принципиальное различие между такими органами состоит в том, что через выборный механизм население напрямую наделяет соответствующие органы собственной, принадлежащей только ему компетенцией, позволяющей осуществлять управление муниципальным хозяйством в полном объеме полномочий собственника. Все остальные, не выборные органы создаются именно для обеспечения делегированных полномочий и не располагают собственной компетенцией.

Уставом муниципального образования может быть предусмотрено наличие выборного должностного лица - главы муниципального образования, возглавляющего деятельность по осуществлению местного самоуправления на территории муниципального образования, а также должности иных выборных должностных лиц местного самоуправления (так, в Псковской области предусматривается выборная должность шерифа - руководителя муниципальной милиции, возможны выборы управляющего муниципальным хозяйством, муниципального казначея и т. д.).

Обязательным выборным органом, обладающим правом представлять интересы населения и принимать от его имени решения, действующие на территории муниципального образования, является представительный орган

местного самоуправления, состоящий из депутатов, избираемых на основе всеобщего и прямого избирательного права при тайном голосовании в соответствии с федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Местное самоуправление - власть, наиболее приближенная к населению. Близость определяется не столько ее местом в иерархической лестнице, сколько теми функциями, которые она выполняет. Занимаясь вопросами местного значения, она должна решать их в интересах населения. Поэтому муниципальное управление предусматривает обязательное наличие представительных органов местного самоуправления, за исключением случаев, когда их функции может выполнять сход.

Закон определяет исключительное ведение представительных органов: принятие общеобязательных правил по предметам ведения муниципального образования, предусмотренных уставом муниципального образования;

утверждение местного бюджета и отчета о его исполнении;

принятие планов и программ развития муниципального образования, утверждение отчетов об их исполнении;

установление местных налогов и сборов;

установление порядка управления и распоряжения муниципальной собственностью;

контроль за деятельностью органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, предусмотренных уставами муниципальных образований.

Виды нормативных актов, которые имеют право принимать органы местного самоуправления, перечисляются в уставе муниципального образования и в законах субъектов РФ. Обычно к ним относят: решения и постановления выборного органа или главы муниципального образования - по вопросам осуществления местного самоуправления; распоряжения и приказы - по вопросам внутренней организации деятельности органов местного само-

управления.

Говоря об общих принципах организации таких органов, можно отметить следующее: к аппарату местного самоуправления, отвечающему своей цели, надлежит применять следующие общие требования. Во-первых, он должен правильно и с достаточной гибкостью отображать подлинные интересы и нужды местного сообщества; во-вторых, он должен соответствовать принципу экономии средств и сил, т.е. при наименьших затратах на его содержание, работать быстро, гладко и без излишних формальностей, и, в-третьих, он должен выдвигать на исполнительные должности людей опытных и ответственных, создавая для них наиболее благоприятную обстановку работы.

Полномочия представительного органа, а также компетенция исполнительных органов местного самоуправления должны быть определены и закреплены в муниципальном (местном) уставе.

Виды органов местного самоуправления:

представительные: Собрание представителей, Совет депутатов, Дума, Хурал (Республика Тува), муниципальный совет, муниципальное собрание, муниципалитет, окружной сельский (поселковый) Комитет (Саратовская область);

исполнительные: местная администрация, волостная управа, исполком, мэрия.

Конкретные названия органов местного самоуправления, а также глав муниципального образования (глава администрации, председатель Совета, председатель исполкома, мэр, городской голова, посадник и т. п.) и иных выборных должностных лиц местного самоуправления и сроки их полномочий определяются, как правило, соответствующим законодательством субъектов РФ. Однако в целом ряде субъектов РФ (Вологодская обл., Воронежская обл., Новгородская обл. и др.) вопрос наименования представительных и исполнительных органов местного самоуправления отнесен к компетенции местного самоуправления и в каждом конкретном случае определяется в ус-

таве муниципального образования.

И представительные, и исполнительные органы местного самоуправления могут создавать постоянные или временные специальные органы для реализации отдельных полномочий, как правило, выделяемых по отраслевому принципу (комитеты и комиссии для решения отдельных вопросов, самостоятельные подразделения местных администраций, муниципальные организации и предприятия).

В настоящее время, в соответствии с Указом Президента РФ № 568 "Об основных направлениях реформы местного самоуправления в Российской Федерации" от 11 июня 1997г. администрации Президента РФ совместно с Правительством РФ поручено организовать взаимодействие с ассоциациями муниципальных образований для обеспечения участия органов местного самоуправления в проведении экономических и социальной реформ, а также обеспечить регулярное освещение в средствах массовой информации хода реформы местного самоуправления, организовать работу по разъяснению населению конституционных основ местного самоуправления и государственной политики в области местного самоуправления.

Управление Президента РФ по вопросам местного самоуправления обеспечивает постоянное рабочее взаимодействие с ассоциациями местного самоуправления, принимая участие в проводимых ими мероприятиях. Такая работа проводится с Союзом Российских городов, Российским союзом местных властей, Союзом малых городов, Ассоциацией городов Сибири и Дальнего Востока, Союзом городов Северо-запада России, Ассоциацией городов Юга России, Союзом городов Урала и др. В мае 1997 г. были подготовлены и проведены встречи представителей муниципальных образований с рядом руководителей Правительства Российской Федерации и принято решение о создании Постоянно действующего совещания руководителей муниципальных образований по проведению социально-экономических реформ при Правительстве Российской Федерации. В рамках выполнения решения Совета по местному самоуправлению в Российской Федерации создана рабочая

группа по подготовке предложений о принципах организации и деятельности Конгресса муниципальных образований России, ведется работа по согласованию позиций в этом вопросе с действующими союзами и ассоциациями местного самоуправления.

В то же время, попытки на федеральном уровне найти механизмы решения второй части поставленной Президентом РФ задачи предпринимались неоднократно. Еще в ноябре 1994 г. Комитетом Государственной Думы по вопросам местного самоуправления были проведены парламентские слушания "Реформа местного самоуправления и средства массовой информации", в рекомендациях которых было отмечено, что проблемы местного самоуправления не заняли надлежащего места в информационном пространстве Российской Федерации, в центральных средствах массовой информации отсутствует систематическое освещение жизни российских городов, проблем местной власти и населения.

Особую роль в работе с массовым сознанием играют электронные средства массовой информации – телевидение, радио. С этой целью необходимо способствовать созданию на основных телевизионных и радиоканалах вещания специализированных программ и наладить регулярный выпуск теле- и радиопередач по проблемам местного самоуправления.

Среди существующих систем обеспечения населения информацией без должного внимания до настоящего времени остается развитая сеть государственных и муниципальных библиотек, расположенных во всех городах, поселках и селах. Она является в определенной мере естественным монополистом в области информационного обеспечения, так как средства массовой информации сообщают прежде всего текущие сведения, но не могут обеспечить необходимую полноту официальной информации.

Кроме того, Федеральный закон "Об информации, информатизации и защите информации", Указ Президента Российской Федерации № 228 от 28.02.95 г. "О Федеральной целевой программе повышения правовой культуры избирателей и организаторов выборов в Российской Федерации" и ряд

других документов дают основание рассматривать библиотечную сеть как канал правового просвещения и населения, и представителей муниципальной власти.

Важное значение как для информационного обеспечения деятельности органов местного самоуправления, так и для работы со средствами массовой информации и частными пользователями, имеет и использование современных информационных технологий (компьютерных сетей различных типов). Наиболее подходящей технологией решения этой проблемы является использование сети "Интернет" с созданием "муниципальных" страниц в Web-серверах соответствующих организаций.

Решение всех вышеперечисленных проблем будет способствовать реализации одной из основных задач работы с населением в области местного самоуправления - добиться четкого понимания гражданами, какие органы власти и должностные лица в системе управления государством обладают теми или иными полномочиями ("за что отвечают"), как может рядовой гражданин влиять на местную власть и контролировать ее деятельность.

XX век принес понимание того, что демократическое, правовое государство, гражданское общество может решать свои основные задачи только при наличии развитой системы самоуправления как местного, так и общественного. Жители населенных пунктов должны иметь возможность самостоятельно, под свою ответственность решать вопросы организации своей жизни, используя формы как прямой демократии, так и через избранные ими органы самоуправления. Причем объем полномочий этих органов должен определяться возможностями их реализации и ничем иным. Только при таком подходе возможно оптимальное сочетание интересов государства в целом и его граждан. Только такой подход обеспечивает в максимальном объеме права, свободы и интересы граждан.

Говоря о реализации конституционного права населения на осуществление местного самоуправления, необходимо осознавать, что эффективность этого процесса во многом зависит не только от наличия всего комплекса не-

обходимых законов, обеспечивающих организационную и экономическую самостоятельность муниципальных образований, но и от понимания населением своих прав и возможностей в осуществлении местного самоуправления, от действительной способности этими правами грамотно воспользоваться, способности реализации права на местное самоуправление.

Для действительной способности реализации права на местное самоуправление представляется необходимым:

наличие механизмов осуществления права, то есть наличие органов, создаваемых населением для реализации своих прав в решении местных вопросов, процедур прямого волеизъявления (референдумы, конференции, сходы) или зависимости от населения создаваемых им органов (выборы, формы контроля). Эти вопросы в основном решены в рамках первого, организационного этапа;

наличие возможности осуществления права, то есть наличие финансово-экономической базы для обеспечения реальной самостоятельности населения и дееспособности создаваемых им органов (основная задача второго, экономического этапа);

наличие осознанной воли в осуществлении права, то есть активное участие в процессе организации местного самоуправления не только государства (через официальные решения его органов и реализацию их должностными лицами), но и населения (через широкое участие в процессе, заинтересованность в его результате). Решение этой задачи, видимо, будет являться в основном целью следующего этапа (назовем его условно "социальным").

Все три составляющие находятся в настоящее время в процессе формирования, но именно их неразрывное сочетание: наличие обладающих экономической и правовой возможностью организационных структур местного самоуправления при активном участии и заинтересованности государства и населения может привести к созданию реального эффективного местного самоуправления, а значит, и обеспечению стабильного поступательного развития российского общества и российского государства

## **Экономические и политические основы конституционного строя.**

Как уже отмечалось, гражданское общество не является сферой конституционного права, оно утверждается самими людьми и строится на принципах свободы и саморегуляции. Однако деятельность людей требует от государства определенных гарантий, и, прежде всего - в экономической и политической областях. Государство закрепляет эти гарантии и устанавливает определенный порядок их обеспечения, опирающийся на незыблемые права и свободы человека и гражданина.

Государство не может учреждать политическую систему, ибо она в своей основе создается свободной инициативой граждан. В тоже время свободу и здесь требуется регулировать и охранять, и вмешательство государства в политические отношения ограничено этими целями.

Современное развитое общество в отличие от XIXв. перестало быть односторонне капиталистическим? в него встроены многие структуры, заимствованные из доктрины социализма, вследствие чего это общество справедливо стали считать смешанным. Экономический и социальный прогресс в этом обществе достигается при неуклонном соблюдении нрав и свобод человека и гражданина.

Сказанное объясняет, почему Конституция России относит закрепление определенных экономических и политических принципов к основам конституционного строя и отвергает понятие «общественного строя». Это те принципы, которые охраняются и гарантируются новым государством во имя прочности существования свободного гражданского общества.

### **Принципы рыночной экономики**

В Конституции Российской Федерации нет термина «рыночная экономика», но содержащиеся в ней нормы не оставляют сомнений в том, что государство охраняет основные принципы именно рыночной экономики. Тем самым кардинально меняется соотношение государства и экономики: из организации, которая непосредственно управляла народным хозяйством, госу-

дарство превращается только в регулятора экономических отношений. Но это уже принципиально другая роль, она исключает административно-командные функции государственного аппарата и признает свободу экономической деятельности людей и их объединений. Государство теперь не вправе устанавливать плановые задания, диктовать цены, сохранять монополию внешней торговли, заведовать сбытом и снабжением, руководить сельским хозяйством и т. д.

Экономическая роль государства обрисована в Конституции России весьма лаконична и, в сущности, только косвенно. Но в большинстве конституций мира нет даже такого объема экономических обязанностей государства, чем подчеркиваются самостоятельность экономики и ее саморегуляции. В то же время складывается впечатление, что Российская Конституция более озабочена не закреплением принципов рыночной экономики, а утверждением их действенности на всей территории сложного федеративного государства с его амбициозными субъектами и укоренившимся местничеством. Но в любом случае даже лаконичные формулировки ст.8, возведенные в ранг основ конституционного строя, не оставляют сомнения в том, что на базе данной

Конституции возврат в административно-командной экономике невозможен.

Впрочем, те основы конституционного строя, которые сформулированы в ст. 8, не свидетельствуют о полном отстранении государства от управления экономической и установлении стопроцентно либеральной экономики.

**Конституционные гарантии, определяющие принципы рыночной экономики, состоят в следующем:**

- единство экономического пространства;
- свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств;
- поддержка конкуренции.

Единство экономического пространства не относится к числу ясных правовых понятий, очевидно только, что оно выражает стремление народа

видеть территорию России как своеобразный общий рынок с едиными правилами.

В п. «ж» ст.71 Конституция выражает эту мысль достаточно определенно, когда говорит о том, что в ведении Российской Федерации находится «установление правовых основ единого рынка», другие пункты этой статьи говорят о праве

Федерации регулировать финансы, валюту, кредиты, таможенную, основы ценовой политики и др.

Близким по содержанию является положение ч. 1 ст. 74 о «свободном перемещении товаров, услуг и финансовых средств», означающее, что их движение не должно наталкиваться на таможенные барьеры, ограничиваться введением каких-либо пропусков или разрешений на ввоз и вывоз, других препятствий. По существу, речь идет о свободной торговле и банковской деятельности, без чего немыслима экономическая интеграция. Указ Президента от 23 декабря 1991 г. устанавливает правовые гарантии единства экономического пространства. Согласно этому Указу любые акты органов власти и решения должностных лиц, ограничивающие движения товаров, работ и услуг на внутреннем рынке страны, признаются недействительными.

Поддержка государством конкуренции - лучший способ содействия рыночной экономике. Конкуренция - самый надежный механизм координации индивидуальных действий без принуждения и вмешательства со стороны властей, она тем эффективнее, чем меньше этого вмешательства и разного рода монополизма, особенно государственного.

Поддержка конкуренции осуществляется всей экономической политикой государства. Это, прежде всего ликвидация государственного монополизма, разгосударствление, приватизация и акционирование предприятий, специальные антимонопольные меры, стимулирование инвестиционной активности. Такой политикой обеспечиваются улучшение качества и разнообразие товаров, предотвращение дороговизны, а, следовательно, повышение жизненного уровня населения и качества жизни. Конкуренция делает то, что

никогда не в состоянии сделать централизованное планирование и командные методы управления. Конституционный строй, обязывающий государство поддерживать ее,

- наилучший союзник экономического и социального прогресса.

Свобода экономической деятельности - другой основополагающий принцип рыночной экономики. Свобода экономической деятельности означает, что люди могут беспрепятственно создавать и преобразовывать предприятия, распоряжаться продуктами своей деятельности с целью извлечения прибыли. Они вправе свободно вести торговлю, открывать банки и биржи, создавать хозяйственные объединения. Граждане в праве требовать от государства защиты от непомерного налогообложения, коррупции государственных чиновников, рэкета и организованной преступности. Чем реальнее и прочнее гарантии в этой области, тем выше темпы экономического развития и жизненный уровень народа.

В то же время свобода экономической деятельности требует от государства особенного внимания, ибо злоупотребление ею чревато социальным взрывом. Государство должно не просто гарантировать эту свободу, но и регулировать ее использование, придавая экономике социальную ориентацию.

Свобода предпринимателя, например, не должна порождать произвол в создании условий труда для работников, нарушать права потребителей и социальную справедливость в обществе. Таким образом, провозглашение свободы экономической деятельности не только не исключает, но предполагает детальное и системное государственное регулирование экономических отношений.

### **Собственность**

Отношение к вопросу о собственности в решающей степени определяет реальный статус свободы личности, экономическую и политическую систему любого общества. В тоталитарном государстве господствует государственная и кооперативная форма собственности, что ставит человека в зависимости от бюрократии, принуждает к работе в коллективе, обрекает на безы-

инициативность и слепое подчинение официальным структурам. Современное же гражданское общество позволяет человеку владеть всем, что он способен произвести или приобрести в соответствии с законом. Это общество вовсе не отторгает государственные и коллективные формы собственности, оно только следит за тем, чтобы они не стали принудительными, а человек не был лишен права на индивидуальную инициативу. Правовое государство обязано признавать право каждого человека на частую собственность, поскольку это право составляет фундамент личной свободы и опору общественной морали.

Российская Конституция значительно усиливает правовой статус частной собственности, излагая ее признанием и защиту в главе об основах конституционного строя. При этом речь не идет об исключительном или тем более привилегированном положении частной собственности, а только о ее равном положении с другими формами собственности.

Конституция РФ подходит к частной собственности как бы с абсолютной меркой. В отличие от многих стран, она не упоминает о возможности национализации в интересах общего блага, о необходимости при этом соответствующей компенсации, о социальной функции частной собственности, что открывает путь к ограничению нрав собственников. Но российский подход к частной собственности не чужд этих сторон социального либерализма, основание для признания которых служат другие основополагающие положения

Конституции РФ (например, о социальном государстве).

**Основу конституционного строя в Российской Федерации составляют два основных положения, сформулированных в ч. 2 ст. 8 Конституции:**

- 1) признаются: частная собственность; государственная собственность; иные формы собственности;
- 2) все формы собственности защищаются равным образом.

Частная собственность это не то же самое, что личная собственность, она является гораздо более широким понятием. Это понятие включает не

только предметы, направленные на удовлетворение личных потребностей людей (дом, автомобиль, драгоценности пр.), но также промышленные, финансовые и торговые предприятия, преследующие цель извлечения прибыли. Их собственники

(физические и юридические лица) обязаны соблюдать законы, уплачивать налоги, но вправе распоряжаться ими по своему усмотрению (закрывать, сливать, реорганизовать, продать) с соблюдением действующего законодательства.

Государство не вправе вмешиваться в управление такими предприятиями.

Государственная собственность распространяется на имущество, различные предприятия или их часть, если эти предприятия были созданы на средства, принадлежащие государству. Субъектами этого права могут выступать как

Российская Федерация, так и ее субъекты. В государственной собственности находятся заводы, торговые предприятия, железные дороги, судоходные компании и др. Государство устанавливает систему управления этими предприятиями.

Муниципальная собственность включает имущество городских и сельских поселений, а также других муниципальных образований. Следует помнить, что на территории муниципальных образований находятся и объекты других форм собственности (государственной, частной и иных). В муниципальной собственности обычно находятся небольшие промышленные и торговые предприятия, жилые дома, которыми управляют органы местного самоуправления.

Упомянутые в Конституции «иные формы собственности» включают! собственность общественных объединений - профсоюзов, политических партий, различных общественных организаций. Это могут быть значительные объекты.

Профсоюзы, например, владеют гостиницами, административными

зданиями, автобазами, учебными заведениями, санаториями, домами отдыха и профилакториями. Под «иными формами собственности» подразумевается так же такие разновидности коллективной собственности, как общая, совместная, общая долевая. Они отличаются от других по субъекту, но по существу выступают как все та же частная собственность юридических лиц.

В положении о формах собственности наиболее примечательной является формула об их равной защите. Правовое государство отвергает любые привилегии или ограничения для какой-либо одной формы собственности.

Принятый 30 ноября 1994 г. Гражданский кодекс Российской Федерации установил единые принципы защиты права собственности независимо от формы собственности.

### **Земля и другие природные ресурсы**

Конституция Российской Федерации коренным образом изменила статус земли и других природных ресурсов. В тоталитарный период земля, ее недра, воды, леса, рассматривались как обезличенное общенародное достояние, находились в исключительной собственности государства. Это препятствовало их рациональному исполнению и неоправданно ограничивало права граждан. С началом реформ стало ясно, что необходимо изменить конституционный статус природных ресурсов с учетом потребностей народов и отдельных граждан, осознанием этой объективной необходимости происходило в острой борьбе с консервативными силами, стремившимися сохранить бюрократический контроль над ресурсами и монопольное господство колхозной системы землепользования.

Конституция закрепляет отношение к природным ресурсам не как к «общенародному достоянию», а как к «основе жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории». Население любой территории вправе получать часть дохода от использования ресурсов (нефти, газа, драгоценных металлов, алмазов), кто бы ни осуществлял их добычу и использование - государство муниципальные органы, отдельные лица или их объединения.

В конституционной формуле об использовании земли и других природных ресурсов органически входит и их охрана. Это положение направлено против хищнического разбазаривания природных ресурсов во вред гражданам, обществу и окружающей среде. Использование природных ресурсов допускается только с соблюдением экологического законодательства, устанавливающего нормы охраны окружающей среды (почвы, лесов, водоемов). Конституционный строй, таким образом, органически увязывается с бережным, рачительным отношением к природе и ее богатствам, к правам и интересам будущих поколений.

Подлинной новацией для конституционного права России является ч. 2 ст.9, устанавливающая, что «земля и другие природные ресурсы могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности». Здесь в отношении природных ресурсов применен общий подход к праву собственности, сформулированный ранее в ст.8, т. е. равное признание и охрана всех форм собственности. Но наиболее важным и принципиальным является прямое и безоговорочное закрепление права частной собственности на землю. Этим на данной стадии завершается длительная и изнурительная борьба демократических сил России за один из основных принципов свободы, рыночной экономики и правового государства.

Новая Конституция пробуждает интерес граждан к владению и пользованию землей. Но для этого собственник должен иметь право передавать свой участок по наследству, продавать его, сдавать в аренду, закладывать и т. д. в тоже время государство обязано обеспечить баланс интересов собственника и общества с тем, чтобы земля, и прежде всего земли сельскохозяйственного назначения, использовалась для блага как индивида, так и всего общества.

Государство регулирует получение земельного участка для хозяйственного использования, обеспечивает гражданам устойчивость их прав.

Право государства регулировать земельные отношения и ограничивать свободу частной собственности на землю и другие природные богатства не

подлежит сомнению. Это право не оспаривается ни в одной стране мира.

Конституционное закрепление его в Российской Федерации еще не привело к повсеместному развитию частного землепользования, сопротивление фермерству подчас принимает грубые формы (расправы, поджоги, изгнание с земли и пр.).

Будущему земельному законодательству предстоит решить много вопросов, прежде чем закрепленные Конституцией основы конституционного строя обретут прочные правовые гарантии.

### **Идеологические и политические многообразие**

Гражданское общество предполагает широкий идеологический и политический плюрализм, вытекающий из свободы человека выражать свои взгляды и участвовать в политической деятельности. Люди от природы неодинаковы, различны и их интересы, условия жизни. Никто не в состоянии свести многообразие человеческих мнений в какой-то одной цели, выработать универсальное средство всеобщего осчастливливания. Гражданское общество и правовое государство не придумывают это многообразие, они принимают его как естественное состояние, не пытаясь насильственно изменить.

В большинстве конституции мира признается идеологический и политический плюрализм через закрепление соответствующих прав и свобод человека и гражданина. Но Конституция России возводит принцип идеологического многообразия в ранг основ конституционного строя. Помимо прочего, это сделано и из-за опасности возврата к тоталитарному прошлому, тем более что силы, заинтересованные в подобной реставрации, в стране легально существуют. Общество поэтому наделяет государство нравом и обязанностью гарантировать незыблемость политической свободы и соответствующих прав человека.

Под идеологией обычно понимают систему философских, политических, религиозных взглядов на закономерности общественного развития и пути совершенствования общественного устройства. Известны такие разновидности идеологии, как либеральная, христианско-демократическая, ком-

мунистическая, фашистская, исламская, и др.

Идеологическое многообразие (плюрализм) компенсирует несовершенство человеческого ума, его неспособность отразить в одной теории все многообразие мира. Еще Платон говорил, что не может быть одной философской системы, охватывающей все многообразие мира, а если это так, то нужно предоставить возможность творить другим, т. е. проявлять терпимость к иным взглядам, признать необходимость свободы мысли. С тех пор мир невероятно усложнился, что привело к бурному развитию наук об общественном устройстве.

Каждая теория или доктрина стремится дать идеальные принципы, но только все они в своей совокупности обеспечивают самопознание человеческого общества.

Напротив, попытки создать монополярную универсальную теорию, объясняющую всю сложную социальную, экономическую, духовную и т. д. основу жизни, а тем более попытки переустройства мира на основе такой теории, неизменно порождали насилие над людьми, тиранические режимы, беспристрастные войны и репрессии.

Признание идеологического многообразия означает право каждого человека, политической партии и общественной организации свободно разрабатывать, исследовать и пропагандировать идеи, теории, концепции об экономическом, социальном, политическом устройстве человеческого общества, предлагать практические рекомендации властям и обществу, публично защищать свои взгляды и воззрения и т. д. Препятствовать всему этому, отдавая предпочтение одним перед другими, правовое государство не имеет права.

Российское общество в настоящем - общество без официальной идеологии, хотя совсем недавно оно было тотально заидеологизированным. Отсюда растерянность многих, кто привык жить при жесткой идеологической дисциплине, следовать идеологическим установкам свыше». Общество не нуждается в господстве какой-то одной идеологии, ибо ее утверждение мо-

жет произойти только в результате навязывания, т. е. насилия над свободным разумом. И если обществу все-таки требуется какая-то внутренняя философская основа, то ею может выступать только признание свободы человека и порождаемого этой свободой идеологического плюрализма.

Принцип идеологического многообразия способен помочь преодолеть застой в литературе, философии, искусстве, науках, обеспечить развитие культуры и духовности. Естественно, что свободой мысли и слова злоупотребляют, в результате чего появляются безнравственные, античеловеческие, расистские концепции. Государство ограничивает пропаганду таких идей, когда дело доходит до прямых призывов или действий, подрывающих общественные устои

(ст. 29 Конституции). Но государство не должно вмешиваться в идеологическую полемику, разрешать теоретические споры. В свободе научной мысли заключается важная гарантия существования гражданского общества, и в этом - главная причина признания Конституцией принципа идеологического многообразия в качестве основы конституционного строя (ч.1 ст. 13).

Особую опасность представляет установление одной идеологии в качестве государственной или обязательной, что как раз запрещает в ч. 2 ст. 13

Конституции. В этой одна из главных гарантий против сползания государства к тоталитаризму.

Запрещение устанавливать какую-либо одну идеологию в качестве государственной или обязательной всецело относится к государственным органам, правящим политическим партиям и высшим должностным лицам. Это означает, что ни конституция, ни законодательный или иной правовой акт не должен прямо или косвенно утверждать и закреплять какую-либо идеологию.

Никакая идеология не рассматривается как господствующая и не должна в таком качестве монополюльно внедряться в создание людей в государственных средствах массовой информации. Она не может быть критери-

ем отбора граждан для службы в государственном аппарате и в армии.

Идеологическая нейтральность государственных структур не исключает возможность прихода к власти путем свободных выборов тех или иных политических сил со своей идеологией. В этом случае должностные лица законодательной власти неизбежно начинают говорить «идеологическим языком» и проводить соответствующую политику, ибо отделить деятельность от их приверженности к той или иной идеологии, программным установкам их партий очень трудно. Однако это, ни при каких условиях, включая чрезвычайные, не должно вести к исключению из жизни других идеологий, к перестройке школьных и вузовских программ, к подчинению идеологическим установкам государственных средств массовой информации. Недопустимы чистки государственного аппарата, армии и правоохранительных органов по идеологическим критериям. Не может быть и речи об уголовной ответственности за пропаганду цивилизованных взглядов, теорий, идей и концепций.

В то же время негосударственные учебные заведения (например, религиозные) и средства массовой информации сохраняют право пропагандировать только свою идеологию. Такая деятельность прямо отражает гарантированную Конституцией РФ свободу слова граждан и их объединений.

Продолжением идеологического многообразия, многопартийность, которые также закрепляются в Конституции РФ (ч. 3 ст. 13). В демократическом государстве признается, что политические партии выражают интересы основных социальных групп населения.

Порядок создания политической партий, финансирования государством их деятельности в избирательных компаниях устанавливается законом. Такое законодательство существует практически во всех развитых странах, чем признается важная роль партий для общества и государства. В то же время государственные органы не вправе вмешиваться во внутреннюю жизнь политических партий, на их деятельность распространяется принцип свободы общественных объединений, также закрепляемый в конституционном порядке (ст.

30 Конституции РФ).

В демократических странах встречаются различные партийные системы

-двухпартийные, многопартийные. По смыслу Конституции, правомерна только такая партийная система, которая включает как минимум две политические партии. Государство не может, конечно, регулировать количество партий, но оно обязано, полагать на естественную саморегуляцию и их деятельность.

Государство (прежде всего судебные органы) также обязаны предотвращать действия высших должностных лиц, если они пытаются свести деятельность партий к формальному существованию, лишив их реальных возможностей влиять на формирование органов власти.

### **Общественные объединения**

В это понятие включается как политические партии, так и разного рода общественные организации - профсоюзы, молодежные организации и др. Число таких организаций в развитом обществе всего велико. Общественные объединения - это проявление самодеятельности народа, его участия в общественной жизни. Они, следовательно, выступают как составная часть демократии и форма жизни гражданского общества. Конституция РФ гарантирует право граждан создать общественные объединения и свободу их деятельности

(ст.30)

Общественные объединения нуждаются в определенных, установленных законом правах, и прежде всего - свободно осуществлять свои уставные задачи. Для этого они учреждают свою прессу, создают предприятия и другие хозяйственные единицы, беспрепятственно собирают членские взносы. Они самостоятельно расходуют средства из собственного бюджета, обладают жилищным фондом и г. д. Государственные органы не финансируют деятельность общественных объединений и не вправе вмешиваться в их внутреннюю деятельность. В то же время эти объединения участвуют в работе

многих органов государственной власти и государственных совещаниях. Например, их представители участвовали в работе Конституционного совещания, созванного

Президентом для разработки проекта Конституции, Представители многих общественных объединений входят в состав Политической консультативного совета при Президенте Российской Федерации, имеющего широкие консультативные функции. Общественные объединения тесно сотрудничают с комитетами Государственной Думы и Совета Федерации.

Помимо этого «высшего уровня» сотрудничества, осуществляется привлечение общественных объединений к работе ряда министерств и ведомств.

Так, профсоюзы входят в состав Трехсторонней комиссии по социально-трудовым вопросам, участвуют в работе Министерства труда и социального развития.

Пенсионного фонда Российской Федерации, Фонда социального страхования

Российской Федерации и др. Таким путем демократическое государство стремится противостоять бюрократизации государственного аппарата, обеспечивает гласность его работы и устойчивую связь с общественностью.

Однако государству небезразличны цели и задачи общественных объединений, поскольку некоторые объединения могут действовать в антигосударственных целях. Такие объединения ставятся вне закона, прямо запрещаются или преследуются. К их числу относятся, например, террористические организации, фашистские объединения и т. п. Однако ограничения права на их создание или деятельность возможно только в силу конституционных или законодательных норм, а также по суду. В Российской

Федерации для проверки законности целей и действий общественных объединений введена процедура их регистрации, осуществляемая Министерством юстиции, но отказ в регистрации дает право на обжалование в суд.

Согласно Конституции (ч.5 ст. 13) запрещению подлежат обществен-

ные объединения, цели и действия которых направлены на:

- насильственное изменение основ конституционного строя;
- нарушение целостности Российской Федерации;
- подрыв безопасности государства;
- создание вооруженных формирований;
- разжигание социальной, расовой, национальной и религиозной розни.

Эти пять оснований сформулированы в предельно сжатой форме, а потому требуют значительной детализации в специальных законах или судебных решениях. Это особенно важно для того, чтобы избежать чиновничьего субъективизма в оценке целей и действий объединений. Очевидно, что государство стремится обезопасить себя и общество от организованного экстремизма, сепаратизма, терроризма, способных дестабилизировать обстановку, подорвать конституционную законность и создавать опасность государственного переворота. Государство не может терпеть на своей территории каких-либо вооруженных формирований, кроме тех, которые подчинены правительству. Оно обязано гарантировать спокойную жизнь всех социальных, расовых, национальных, религиозных групп. Одновременно эти гарантии направлены против разжигания межклассовых столкновений, межэтнических и межнациональных конфликтов, а в конечном счете и гражданской войны. Гражданское общество не может чувствовать себя уверенно, если государство не противостоит пропаганде расизма, антисемитизма, национализма, классового превосходства и национальной исключительности. Эти явления в общественной жизни, а тем более вызванные сознательной деятельностью объединений, противоречат коренным принципам правового государства - равенству граждан, без какой бы то ни было дискриминации, личной безопасности и полноправию каждого человека.

### **Политические партии и избирательные блоки.**

#### **Политические партии современной России.**

В России существует множество партий; демократических, коммуни-

стическо- социалистических, националистических и т.д. Все они защищают чьи- то интересы. Первое, что надо сделать, это ответить на вопрос, чьи интересы защищает партия? Партии бывают правые, левые, центристские. Одни защищают интересы какого-то класса или классов, другие являются защитниками наций и народов, есть партии верхушечные, есть партии низовые. Рассмотрев все известные партии, мы можем сделать вывод, что демократические партии созданы для защиты интересов буржуазии, богачей и собственников. Все эти партии являются проводниками идей капитализма и выражают, как правило, интересы международных финансовых групп, так как в России большинство крупных капиталов было создано при помощи зарубежья. Партии классового характера (коммуно-социалисты) являются партиями не общенациональными, а узкоклассовыми, то есть они учитывают интересы только рабочего класса.

Партии национального толка защищают интересы нации и народа, откидывают идею классового строения общества, считая ее выдумками Маркса и подобных ему. Попробуем разобраться с идеологией и целями Российских партий.

### **Партия «Яблоко»**

Цели партии: Главными своими целями партия ставит сделать из России правовое, а не криминально коррумпированное государство. Создать эффективную рыночную экономику, а также сильную социальную политику государства. Сохранить целостность государства на основе федерализма и интеграции, не допустить феодальной раздробленности и карательных акций.

На первое место ставит правопорядок и безопасность граждан. Обещает оказывать государственную поддержку отечественной науке и культуре, не допустить варварской растраты накопленного потенциала. Партия стремится создать боеспособную и уважаемую всеми государствами армию. «Яблоко» призывает людей сохранить здоровую среду обитания чистый воздух, воду и землю, а не превращать Россию в свалку ядовитых отходов. Вы-

ступает за проведение рыночных и демократических реформ в России.

«Яблоко» по-прежнему стоит на позиции углубления экономического союза с республиками бывшего СССР. Партия считает, что распада СССР можно было избежать и уж во всяком случае, значительно смягчить его последствия, если бы вовремя, еще в 1991 году, был заключен Договор об экономическом союзе республик, разработанный Эпицентром Явлинского.

Партия «Яблоко» критически оценивает конституцию РФ, следствием которой стало отсутствие федерализма и сверхконцентрация власти в руках

Президента, причем в такой степени, что Президент не может ее удерживать, и ее подбирают случайные люди. На референдуме 1993 г. «Яблоко» призывало своих сторонников голосовать против принятия конституции РФ.

Выступает против военного решения чеченского вопроса. Единственным средством разрешения кризиса «Яблоко» видит переговоры с Чечней как с равной стороной. Россия на переговорах должна быть представлена человеком, который понимает и уважает Кавказ.

Партия предлагает отказаться от лозунга финансовой стабилизации и перейти к политике проведения институциональных и структурных реформ в экономике при относительно стабильной и прогнозируемой денежной политике.

«Яблоко» считает, что даже при инфляции 5-10% в месяц, при условии ответственного гарантирования ее устойчивости, возможно проведение структурной реформы экономики. «Яблоко» выступает за создание рынка земли, который поможет справиться с инфляцией. Для этого должна быть гарантирована частная собственность на землю с правом наследования. Однако в тех местностях, где предпочитают общинное землевладение, «Яблоко» готово оставить все как есть.

Положение крестьянства «Яблоко» оценивает, как тяжелое. Основные проблемы села, с точки зрения партии, заключаются: во-первых, в губительном для крестьян дисбалансе цен на сельскохозяйственную, промышленную продукцию и услуги; во-вторых, в том, что центры по переработке сельско-

хозяйственного сырья монополизированы и находятся во владении не крестьян, а третьих лиц, которые и диктуют монопольные цены. Все это делает работу крестьян нерентабельной.

### **Партия ЛДПР**

История партии: Либерально-демократическая партия России (ЛДПР) возникла в условиях распада государственных, политических и социальных структур СССР, развала однопартийной системы и разочарования народных масс в тоталитарном социализме с его монопольной идеологией - марксизмом- ленинизмом. Провозглашение ЛДПР состоялось 13 декабря 1989 года.

Основателем ЛДПР является Владимир Вольфович Жириновский.

ЛДПР первой из новых политических сил вышла на политическую арену после семи десятилетий всевластия КПСС. Это единственная в России партия, которая не имеет никакого отношения к старой номенклатуре.

Как показывают социологические исследования, социальной опорой ЛДПР являются в основном жители малых и средних городов и поселков с преобладающим русским населением, большинство среди которых - люди работоспособного возраста и учащаяся молодежь.

С момента своего возникновения ЛДПР всегда занимала особую позицию по принципиальным вопросам и важнейшим событиям в стране и в мире. В 1991 году она поддержала ГКЧП, выступила за сохранение Советского Союза.

В декабре 1993 года сторонники ЛДПР обеспечили принятие новой Конституции, предусматривающей максимум свобод, возможных в условиях того времени. Это позволило России начать переход от режима личной диктатуры

Президента к конституционному порядку. ЛДПР - парламентская партия; ее задача - прийти к власти через выборы всех уровней.

Цели ЛДПР: ЛДПР - это центристская демократическая партия. В отличие от прозападно-демократических партий и общественных движений это партия российских демократов.

Главная цель ЛДПР - возрождение демократического Российского государства. В современных условиях ЛДПР выдвигает принцип патриотизма на первый план, что связано, прежде всего, с необходимостью добиваться восстановления нашего государства в его исторических и геополитических границах. Это связано также и с тем, что в течение последних десятилетий идет процесс угнетения и сокращения русского населения страны.

В своей деятельности ЛДПР руководствуется идеями либерализма и демократии. В ее понимании либерализм - это подлинная, а не мнимая свобода.

Это, прежде всего защита гражданских прав и свобод отдельных личностей. Это свобода выбора экономической, политической, научной, культурной и иной деятельности, свобода мнений и идейных воззрений, терпимость к другим взглядам.

Демократия в понимании ЛДПР предполагает конституционное устройство государства с ориентацией на президентскую республику. ЛДПР выступает за правовое функционирование всех ветвей власти - законодательной, исполнительной и судебной, а также местных органов управления. Это и свободные выборы, и многопартийная система, и полное равноправие граждан, независимо от национальной принадлежности, социального происхождения, вероисповедания и идейно-политических взглядов.

Партия является сторонником общества социальной справедливости, она отвергает не только коммунизм, но и дикий капитализм. ЛДПР выступает за создание равных условий для реализации каждым гражданином своих способностей. Члены партии считают, что в обществе социальной справедливости должно поощряться стремление людей честным путем добиваться высокого уровня благосостояния.

ЛДПР выступает за наведение в России строгого порядка, реализацию принципа диктатуры закона. Партия считает, что закон должен соблюдаться как властями, так и отдельными гражданами. Никто не имеет права встать выше закона, никто не вправе его игнорировать.

Либерально-демократическая партия России считает первостепенной задачей укрепление Российского государства как единого, демократического, правового, социального, светского государства с республиканским устройством и сильной президентской властью (президентская республика).

ЛДПР добивается реформирования России из федеративного в унитарное государство без национальных автономий. Они отвергают национально-территориальный принцип государственного устройства, поскольку считают, что он неизбежно приводит к нарастанию межнациональных конфликтов и разрушению страны.

ЛДПР считает необходимым увеличить территориальные административные единицы за счет объединения малочисленных субъектов федерации в более крупные образования. ЛДПР предложила ввести в России от семи до пятнадцати равноправных и однородных по своему статусу губерний с численностью населения приблизительно по 10-20 млн. человек в каждой губернии. Эти губернии не должны иметь никаких собственных конституций, национальных государственных языков и правящих этносов. В едином Российском государстве должен быть единый государственный язык - русский. При этом нельзя забывать, что всем национальным меньшинствам необходимо обеспечить право свободно развивать свою культуру, язык и традиции. Культурная автономия - это залог сохранения созданного веками национального своеобразия Российского государства.

ЛДПР считает, что для эффективного управления таким государством, как

Россия, избирать следует Президента и Государственную Думу, органы местного самоуправления.

ЛДПР стремится к достижению полного равенства граждан России независимо от их национальной и религиозной принадлежности. Недопустимы привилегии, каким бы то ни было народам и народностям.

ЛДПР за эффективную внешнюю торговлю, осуществляемую в интересах

России.

## **Общероссийская Политическая Общественная Организация - партия «Единство»**

История партии: "Единство" как политическая партия была создана 27 мая

2000 г., однако официальной регистрации партии предшествовал ряд этапов ее становления и развития.

Первоначально "Единство" сформировалось как предвыборное объединение.

Учредительный съезд избирательного блока Межрегиональное Движение

"ЕДИНСТВО" (сокращенно "Медведь ") состоялся 3 октября 1999 г.

Блок возглавили Министр Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий

Сергей Шойгу, генерал-майор милиции Александр Гуров, многократный чемпион мира по греко-римской борьбе Александр Карелин. Этот день считается «днем рождения» «Единства». Избирательный блок «Медведь», участвуя в выборах в

Государственную Думу Российской Федерации 19 декабря 1999 года, набрал

23,32% голосов избирателей, что позволило ему сформировать вторую по численности фракцию в Государственной Думе. 27 декабря 1999 года после выборов в Государственную Думу Российской Федерации и накануне выборов

Президента РФ (26 марта 2000г.) состоялось заседание сторонников избирательного блока «Единство», на котором было принято решение о создании общественно-политического движения «Единство».

27 февраля 2000 года в Москве прошел первый Учредительный съезд «Общероссийского политического общественного движения «Единст-

во», на который съехались 1155 делегатов, избранных на учредительных конференциях отделений Движения. Одной из важнейших задач, поставленных на Съезде и заявленных с трибуны С.К.Шойгу, стало «участие в избирательной кампании по выборам Президента Российской Федерации и последовательная поддержка нашего кандидата Владимира Владимировича Путина».

22 апреля 2000 года состоялось заседание Политсовета Движения, поставившее вопрос о преобразовании движения «Единство» в партию

«Единство». Лидером - партии «Единство» и Председателем Наблюдательного

Совета единогласно был избран С.К.Шойгу, Председателем Политического Совета избран Б.В.Грызлов, Председателем Центрального Исполнительного Комитета -

С.А.Попов.

В связи с назначением В.В. Грызлова на пост Министра внутренних дел 4 апреля 2001 г. В.А. Пехтин избран руководителем фракции «Единство» в

Государственной Думе. С 3 апреля 2001 г. исполняющим обязанности Председателя Политсовета стал Ф.А. Клинецвич.

Сегодня структуры «Единства» сформированы на федеральном, региональном и местном уровнях. Региональные организации Партии созданы во всех субъектах Федерации. Местные партийные организации созданы в 2270 муниципальных образованиях из 2682, расположенных на территории Российской

Федерации. Создано 4070 первичных организаций Партии. Число граждан, принятых в члены Партии на 1 августа 2001 года составило 145215 человек. На рассмотрении в региональных партийных организациях находится еще 42 тысячи заявлений от граждан о приеме их в члены Партии. В

Государственной Думе 83 депутата входят во фракцию «Единство».

**Народная Социалистическая Рабочая Партия**

История партии: Народная Социалистическая Рабочая Партия была зарегистрирована 23 июня 1999 года как Межрегиональная Политическая Общественная организация (политическая партия). Председатель партии -

Федоров Г.В.

Преддверием возникновения НСРП послужило создание Народного Православного Славянского Движения (НПСД) и выхода в свет газеты "Славянское Единство". НПСД было создано в 1995 году. В задачи Партии не входит борьба за власть, она стоит на позиции создания единого, оппозиционного политического блока, стоящего вне временных рамок предвыборной кампании и связанной с этим политической активностью.

Задачи Н.С.Р.П. Первую задачу Н.С.Р.П. видит в отстранении от управления государством антинациональных сил в любом их проявлении. А главной целью партии является установление в России народно-социалистического строя и обеспечение развития государства и нации на основах социальной и национальной справедливости.

### **Партия самоуправления трудящихся**

Краткая историческая справка: Партия самоуправления трудящихся (ПСТ) основана осенью 1994 года по инициативе известного врача-офтальмолога, директора МНТК "Микрохирургия глаза" академика С.Н. Федорова.

Зарегистрирована 6 марта 1995 года.

С первых дней своей деятельности партия выступает с социалистических позиций. В 1995 году на выборах в Государственную Думу за нее проголосовали свыше трех миллионов россиян. В 1996 году по просьбе трудовых коллективов и многочисленных граждан С.Н. Федоров баллотировался на пост президента

Российской Федерации и занял шестое место среди 10-ти кандидатов.

Среди базовых целей ПСТ - внедрение принципов самоуправления в важнейшие сферы общества, устранение наемничества, становление соци-

ально- справедливых отношений, основанных на свободном труде.

На сегодняшний день партия насчитывает примерно 10 000 членов в 64 регионах России, имеет свои отделения в 56 регионах.

ЛОЗУНГ ПАРТИИ «ВМЕСТЕ СО ВСЕМИ РАДИ БЛАГА КАЖДОГО!»

### **Демократическая партия России**

История: Оргкомитет по созданию Демократической партии России сложился между 21 апреля и 3 мая 1990 года. Основной задачей его деятельности стало создание массовой политической партии, способной соперничать с КПСС и разрушить ее монополию на власть. Базой партии должны были стать Московское объединение избирателей, Ленинградский народный фронт и некоторая часть

Демократической платформы в КПСС и Межрегиональной депутатской группы. 26-

27 мая прошла Учредительная конференция Демократической партии России. В работе конференции приняли участие 310 делегатов из 85 регионов России.

Демократическая партия России выступает политической силой, ответственной перед гражданами и ориентирующейся не на правящий класс, а на народ. Партия объединяет политическую волю нарождающегося гражданского общества и воплощает ее в конкретной политике, направленной на защиту интересов россиян, сделавших выбор в пользу становления демократического государства.

Идеология: Высшая цель политики партии - общество, в котором обеспечено свободное развитие талантов, способностей и инициативы граждан, царят социальный мир, справедливость и порядок, неукоснительно соблюдается законность, надежно защищены безопасность государства и личности. Партия выступает за сильное и ответственное перед народом демократическое государство.

ДПР считает, также, что каждый гражданин, в свою очередь, ответст-

вен за продуктивную работу государственного организма, осознанно участвуя в выборах своих представителей в органы власти, уплачивая налоги, содействуя развитию общества и укреплению государства, обеспечению правопорядка.

Партия обещает сформировать высокоэффективную и социально ориентированную рыночную экономику, в которой государственное регулирование обеспечивает и контролирует работу механизмов рыночной конкуренции, создает условия для развития производительных сил общества и научно-технического прогресса, проводит справедливую политику доходов и гарантирует достойный уровень социального обеспечения.

Мы будем твердо отстаивать исторически сложившиеся российские традиции.

Национальная идея партии - это духовное возрождение России.

ДПР выступает за укрепление семьи, охрану материнства и детства.

Создание условий для восстановления крепких семейных традиций, воспитания детей, заботы о стариках и инвалидах.

### **«Наш Дом Россия»**

История: Созданию НДР предшествовало заявление президента РФ Б.Ельцина от 26 апреля 1995 г. о том, что к началу предвыборной кампании он приказал создать два центристских блока: правоцентристский, сформировать который было доверено главе правительства В.Черномырдину, и левоцентристский, ответственным за создание которого был назначен спикер Госдумы И.Рыбкин. И если с левоцентристским блоком сразу возникли трудности, то «блок

Черномырдина» создавался с такой степенью оперативности, какая возможна только при использовании всего комплекса административных, информационных и материальных ресурсов, имеющих в распоряжении органов власти. Уже 12 мая был проведен учредительный съезд движения «Наш дом – Россия», в котором приняли участие в основном представители

центральных и региональных органов исполнительной власти. Съезд единогласно избрал председателем НДР

В.Черномырдина. А еще через 10 дней – 22 мая 1995 г. – Всероссийское общественно-политическое движение «Наш дом – Россия» было зарегистрировано

Министерством юстиции РФ.

В августе – сентябре 1995 г. в два этапа прошел II съезд НДР. На первом этапе (12 августа) были приняты программа и предвыборная платформа движения, на втором (2-3 сентября) сформирован общефедеральный список

(первая тройка – В.Черномырдин, кинорежиссер Н.Михалков, генерал Л.Рохлин).

Следует отметить, что на выборах 17 декабря 1995 г. избирательное объединение «Наш дом – Россия» не оправдало надежд, возлагавшихся на него создателями. Вопреки уверенности Б.Ельцина, что два «центристских блока» получат в новом парламенте не менее двух третей мест, наиболее удачливому из них – НДР – пришлось довольствоваться 10,13% голосов избирателей.

Во фракцию НДР в Госдуме вошли 55 человек (45 избранных по общефедеральному списку, 11 – в одномандатных округах), что составило немногим более 12% депутатского корпуса. В дальнейшем (к началу 1998 г.) численность фракции увеличилась до 67 человек (около 15%), что позволило ей стать вторым по величине депутатским объединением, однако все равно она более чем вдвое уступала фракции КПРФ. Успехи «Нашего дома» в нижней палате парламента ограничились получением поста первого вице-спикера Госдумы (его занял А.Шохин), а также 4 (из 23) кресел председателей думских комитетов – по делам национальностей (его занял Владимир Зорин), по обороне (Лев

Рохлин), по вопросам местного самоуправления (Андрей Поляков), по собственности и приватизации (Павел Бунич).

В ходе президентской кампании 1996 г. НДР безоговорочно поддержал

Б.Ельцина, одним из первых войдя в качестве коллективного члена в Общероссийское движение общественной поддержки президента, а после выборов

– в Общероссийский координационный совет по выборам глав администраций в субъектах Федерации. Усердие НДР по поддержке Б.Ельцина было вознаграждено в большей степени, чем чье-либо еще – в августе 1996 г. президент предложил

Госдуме утвердить лидера НДР В.Черномырдина на посту премьер-министра.

Однако наиболее уязвимым местом «Нашего дома» было то, что само его существование всецело зависело от официального статуса его лидера. Пока

В.Черномырдин являлся вторым лицом в государстве, в рядах НДР царило полное единодушие. Стоило Б.Ельцину отодвинуть В.Черномырдина в сторону, пригласив в правительство «молодых реформаторов», и НДР сразу же оказался в непонятном положении – с одной стороны, формально его думская фракция сохраняла статус проправительственной, а с другой, идеология нового кабинета оказалась чужда подавляющему большинству ее членов.

Отставка В.Черномырдина в марте 1998 г. и приглашение на пост премьер-министра С.Кириенко окончательно запутала ситуацию. Фракция НДР продолжала по инерции поддерживать правительственные инициативы, но ни о каком единстве позиций и интересов с кабинетом уже не могло быть и речи. 21 августа 1998 г. фракция НДР наряду со всеми остальными депутатскими объединениями отказала правительству С.Кириенко в поддержке. Неудача же с возвращением В.Черномырдина на премьерский пост окончательно поставила крест на перспективах движения.

Начиная с осени 1998 г. нишу представительства «благополучной» части российского чиновничества заняло, вместо НДР, лужковское «Отечество». В конце января 1999 г. на эту же роль стал претендовать «губернатор-

ский» блок

«Голос России», а в апреле – еще и блок «Вся Россия». «Нашему дому» в этом раскладе места просто не оставалось. Это чувствовали и многочисленные представители НДР как в центре, так и на местах. В регионах организации НДР чуть ли не в массовом порядке переходили в «Отечество», губернаторы-члены

НДР или присоединялись к Ю.Лужкову, или заявляли о собственных политических проектах. В центре же руководитель думской фракции А.Шохин открыто призвал

В.Черномырдина «потесниться» и уступить лидерство в движении более перспективному политику, а также срочно начать переговоры о сотрудничестве с любыми возможными партнерами. И хотя «бунт» А.Шохина был подавлен, а сам он смещен со своей должности и исключен из фракции, справедливость его предупреждений об опасности полного устранения НДР с политической сцены была налицо. Назначенный руководителем фракции В.Рыжков, оставивший, вопреки своему желанию, пост вице-спикера Думы, откровенно признавал, что на будущих парламентских выборах «Наш дом – Россия» может рассчитывать на поддержку не более чем 2% избирателей.

Вместе с тем следует отметить, что после того, как от имени НДР все чаще стал выступать В.Рыжков, рейтинг движения начал расти. Благодаря усилиям нового координатора фракции, представляющего то крыло «Нашего дома», которое объединило выходцев из «Выбора России», имидж НДР приобрел более либеральный оттенок. Такие объединения, как «Правое дело», «Новая сила» (С.Кириенко), «Голос России» (К.Титов), стали рассматривать движение как потенциального партнера на предстоящих парламентских выборах. 2 июля

1999 г. на встрече с представителями этих организаций В.Рыжков и

В.Черномырдин дали согласие на участие в переговорах о создании «широкой коалиции правых сил». Впрочем, после того, как выяснилось, что в качестве представителя НДР инициаторы «широкой коалиции» желают ви-

деть в первой тройке избирательного списка только В.Рыжкова, В.Черномырдин дал «полный назад» и объявил, что вопрос о форме участия «Нашего дома» в предстоящих выборах еще не решен. У В.Рыжкова, в свою очередь, не хватило духу пойти на разрыв с лидером НДР, тем более что около 70% региональных организаций выступило против союза с «правыми».

В июле и августе 1999 г. руководство движения несколько раз подтверждало готовность к самостоятельному участию в выборах, одновременно с этим не отказываясь от продолжения переговоров с возможными союзниками.

Однако в качестве последних подразумевались не столько «правые», сколько

«Отечество» и «Вся Россия», которые, со своей стороны, не видели никакой необходимости в союзе с НДР и потому не делали ему никаких авансов. Ни к чему не привело и участие в переговорах о создании «широкой правоцентристской коалиции» С.Степашина, в августе 1999 г. отправленного в отставку с поста премьер-министра. В.Черномырдин, представлявший на них

НДР, выступил категорически против включения в первую тройку лидера движения «Новая сила» Сергея Кириенко, а также против участия в «правом блоке» партии «Демократический выбор России». В итоге избирательный блок

«Союз правых сил» был создан без участия «Нашего дома», а состоявшийся 28 августа 1999 г. VII съезд НДР принял решение идти на выборы самостоятельно.

В первую четверку списка "Нашего дома", кроме председателя НДР

В.Черномырдина и его первых заместителей В.Рыжкова и саратовского губернатора Д.Аяцкова, вошел также лидер движения «Вперед, Россия!» Борис

Федоров, накануне объявивший о своем выходе из коалиции «Правое

дело».

В конце сентября 1999 г. руководству НДР было предложено выступить в качестве одного из соучредителей избирательного блока «Межрегиональное движение "Единство"» («Медведь»). Однако для этого «Наш дом» должен был отозвать свои списки из Центризбиркома и тем самым фактически признать невозможность своего существования. После некоторых раздумий лидеры НДР пришли к мнению о нецелесообразности такого шага (по некоторым сведениям, особую роль тут сыграла неожиданно твердая позиция В.Рыжкова). В итоге 19 декабря 1999 г. список движения «Наш дом – Россия» получил в свою поддержку всего 1,19% голосов избирателей. Вместе с тем 9 представителей НДР, в том числе В.Черномырдин и В.Рыжков, прошли в Госдуму по одномандатным округам.

В нижней палате парламента большинство из них присоединилось к фракции

«Единство», однако никому из них, включая лидеров, не удалось занять там сколько-нибудь видного места.

На состоявшемся 5 февраля 2000 г. VIII съезде НДР было принято решение о сохранении движением статусом самостоятельной политической организации и его не вхождении в состав нового фаворита – «Единства».

Программные ориентиры: Идеология НДР с самого начала носила эклектичный характер и включала в себя одновременно элементы и либерализма, и социал- демократии, и этатистского патернализма. Целями НДР в его программных документах, принятых на первых съездах в 1995 г., было объявлено: «дать реальный шанс здравомыслящим и конструктивным силам в российской политике и российском обществе, закрыть дорогу бездарности, безответственности, демагогии и экстремизму»; «создать по-настоящему работоспособное

Федеральное Собрание»; «сделать политику правительства цельной, открытой и последовательной»; «укрепить взаимодействие ветвей власти»; провести

«реформирование общества на основе законности, порядка, последовательности и поэтапности реформаторских мер».

В области экономики ставились задачи: «придать либеральным началам хозяйственной жизни России осязаемое социальное измерение»; стержнем реформ сделать «идею национального накопления»; усилить роль государства в управлении экономикой; преодолеть спад инвестиционной активности; обеспечить «разумный протекционизм в отношении российских производителей» и пр.

В социальной сфере – не допустить «необоснованных перекосов в развитии рынка (массовой безработицы, резкой дифференциации уровня жизни)»;

«обеспечить надежную социальную защиту пенсионеров, нетрудоспособных и малоимущих слоев населения, антиинфляционную защиту и восстановление сбережений граждан» и пр.

Во внешней политике – обеспечить активное и полноправное участие России, как великой державы, «в создании такого миропорядка, который реально основывался бы на принципах всеобщей безопасности, уважения независимости и территориальной целостности государств, демократического выбора, соблюдения международных обязательств, защиты прав человека, взаимовыгодного сотрудничества» и пр.

### **Партия «Трудовая Россия»**

Краткая история: Движение «Трудовая Россия» было создано в конце ноября

- начале декабря 1991 г. по инициативе активистов Объединенного фронта трудящихся. Оно замышлялось как широкое объединение всех приверженцев неортодоксальных коммунистических взглядов. Практически с самого возникновения движения, лидирующие позиции в нем заняли представители РКРП, а руководитель Московской организации РКРП Виктор Анпилов вскоре стал председателем его Исполкома. Кроме членов РКРП, составивших большинство актива ТР, в движение вошли представители Союза

коммунистов, ВКПБ, ОФТ,

Союза офицеров, возрождаемого ВЛКСМ, ряда региональных коммунистических организаций. «Трудовой России» изначально были свойственны более ярко выраженные, по сравнению с РКРП.

Движение «Трудовая Россия» начало действовать в конце 1991 года, однако вплоть до начала 1996 г. не было зарегистрировано в Министерстве юстиции

РФ. Учредительный съезд движения прошел 25 октября 1992 года в Москве. На нем были избраны Координационный совет (из 53 человек) и Исполком, в состав которых вошли представители РКРП, ВЛКСМ, Союза рабочих Москвы и Русской партии. На съезде обсуждалась возможность взаимодействия с Фронтом национального спасения, однако из-за разногласий между делегатами никакого решения по этому вопросу принято не было.

Летом 1995 г. движение «Трудовая Россия» в качестве коллективного члена вошло в избирательный блок «Коммунисты - Трудовая Россия - За Советский

Союз». В начале 1996 г. лидер ТР В.Анпилов выдвинул свою кандидатуру на пост президента РФ (хотя не был поддержан в этом РКРП). «Трудовая Россия» пыталась собрать в его поддержку 1 млн. подписей, однако не преуспела в этом.

До середины 1996 г. руководитель Московской организации РКРП Виктор

Анпилов был беспорным лидером «Трудовой России».

Люмпенский характер анпиловской «Трудовой России» проявился, во-первых, в пристрастии к громким уличным акциям - типа организованных летом 1997-98 гг. «походов на Москву», а во-вторых, в более свободном, чем у РКРП, выборе союзников. Так, осенью 1997 г. ТР В.Анпилова вступила в блок с Союзом офицеров С.Терехова и Национал большевистской партией Э.Лимонова. В 1998 г. этот блок получил название «Фронт трудового народа». В начале 1999 г.

«Трудовая Россия» и Союз офицеров объявили о создании избирательного

«Сталинского блока» (первая тройка - В.Анпилов, С.Терехов и внук И.Сталина

Е.Джугашвили). 22 августа 1999 г. официальными учредителями «Сталинского блока: Трудовая Россия, офицеры - за СССР», кроме ТР и СО, выступили также

Народно-патриотический союз молодежи И.Малярова и движение «Союз»

Г.Тихонова (в начале сентября покинуло блок). В неформальном качестве в блок вошли ВКП(б) (А.Лапин), Большевистская платформа в КПСС (Т.Хабарова) и некоторые другие радикально-коммунистические организации. 1 сентября 1999 г. Сталинский блок был зарегистрирован Центризбиркомом.

### **Понятие "политическая партия"**

Партии являются существенным элементом политической системы общества. Они выступают носителями конкурирующих друг с другом политических курсов, служат выразителями интересов, потребностей и целей определенных социальных групп, связующим звеном между гражданским обществом и государством. Задача партий - превратить множество частных интересов отдельных граждан, социальных слоев, заинтересованных групп в их совокупный политический интерес. Через партии и избирательные системы происходит формализация участия граждан в политической жизни. Партии принимают активное участие в функционировании механизма политической власти или оказывают опосредованное влияние на него. Немаловажной чертой деятельности партий является их идеологическое воздействие на население, значительна их роль в формировании политического сознания и культуры. Существенна роль политических партий в становлении демократии в России.

Термин "партия" означает часть, группа. Он получил распространение

еще в Древнем мире. Аристотель писал о партиях жителей горы, равнины и прибрежной части города в Афинах. Черты политических групп типа партий были присущи враждующим коалициям придворных в средневековой Европе. В Италии вели борьбу партии гвельфов (сторонники папы Римского) и гибеллинов (сторонники короля). Собственно политические партии появляются в процессе становления парламентаризма (XVIII-XIX вв.). Первоначально это были элитарные клубы, действовавшие в парламенте. Вне парламента они проявляли себя только во время выборов. Эти партии не были оформлены организационно, не признавали принципа членства. Лишь к середине XIX столетия, когда миллионы людей получили право голоса, возникают партии как специализированные организации для борьбы за завоевание или свержение политической власти.

Среди многочисленных определений политических партий наиболее оптимальным представляется следующее. Политическая партия - это "организованная группа единомышленников, представляющая интересы части народа и ставящая своей целью их реализацию путем завоевания государственной власти или участия в ее осуществлении".

### **Функции и структура политических партий**

Наиболее наглядно природа политической партии проявляется через ее функции. Важнейшими принято считать следующие:

- . социального представительства;
- социальной интеграции и социализации;
- борьбы за власть;
- политического рекрутирования, формирования правящей элиты;
- разработки и осуществления политического курса,

Вначале рассмотрим функции, характеризующие связь партии с социальной группой, обществом в целом. Прежде всего, это функция социального представительства. Всякая политическая партия является выразителем определенных социальных интересов, опирается в своей деятельности на конкретные социальные группы и слои, является их представителем на политической арене. В неда-

леком прошлом многие партии стремились подчеркнуть свою социальную базу в названии: Польская объединенная рабочая партия, Болгарский земледельческий союз и др. В той или иной степени это стремление было позаимствовано у пролетарских партий многими буржуазными партиями Западной Европы. В настоящее время (с 60-70-х годов XX столетия) практически ни одна партия не имеет в качестве своей базы лишь один какой-нибудь социальный слой. Каждая партия стремится объединить по возможности широкие слои общества и представляет различные социальные группы. Западногерманские социал-демократы провозглашают себя партией всего народа. Аналогично поступают и другие социал-демократические партии Западной Европы. Изначально была ориентация на более широкую социальную базу у конфессиональных партий - ХДП в Италии, ХДС/ХСС в ФРГ и др. Успех может быть обеспечен только той партии, которая будет выражать не узкогрупповые, а общенациональные интересы, что отражается и в самом названии многих партий - народные, национальные и т.д.

Следующая функция - социальной интеграции. Речь здесь идет о достижении согласия с существующим строем, о социальном конформизме, примирении интересов конфликтующих социальных групп. Следует выделить функцию политической социализации, то есть включение личности в мир политики, влияние на формирование ее ценностных ориентаций, социальных и политических установок, навыков общественно-политической деятельности. Цель социализации - обеспечение стабильности и преемственности в развитии общества.

Другая группа функций показывает роль партии в политической системе. Ведущее место принадлежит здесь функции борьбы за власть. В парламентских демократиях смысл существования многих политических партий сводится к тому, чтобы победить на выборах и сформировать правительство.

Серьезное внимание в деятельности партий уделяется функции политического рекрутирования, под которым понимаются подбор, подготовка и выдвижение кадров как для самой партии, так и для других структур поли-

тической системы, в том числе выдвижение кандидатов в представительные органы власти и в исполнительный аппарат государства.

В различных политических системах по-разному проявляется функция разработки и осуществления политического курса.

Возможны другие функции, другие основания для классификации. В зависимости от принципов, на которых строится деятельность той или иной партии, от ее роли в политической системе общества находится и сама организационная структура партии.

Партии имеют сложную внутреннюю структуру. Испанским политологом Л. С. Санистебаном выделяются следующие элементы: а) высший лидер и штаб, выполняющие руководящую роль; б) стабильный бюрократический аппарат, исполняющий приказы руководящей группы; в) активные члены партии, участвующие в ее жизни, не входящие в бюрократию; г) пассивные члены партии, которые, примыкая к ней, лишь в незначительной степени участвуют в ее деятельности. К перечисленным группам следует добавить лиц, которые поддерживают партию, не являясь ее членами, и меценатов. Они могут принадлежать к партии, а могут и не принадлежать.

Руководящее меньшинство принимает основные партийные решения, обладает обширной информацией, как правило, недоступной рядовым членам, нередко манипулирует сознанием и поведением партийных масс. Руководящая группа неоднородна. В ней могут быть представлены внутрипартийные течения, оспаривающие право контроля над всей организацией. Борьба различных группировок в партии тщательно скрывается от посторонних и рядовых членов. Правда, эти разногласия трудно скрыть от общественности и средств массовой информации в демократическом обществе. Редко кого могут обмануть фразы о том, что "партия никогда не была так едина, как сейчас", предлагаемые высшими партийными функционерами для печати в наиболее тяжелое время для единства рядов партии.

Различные течения в партиях возглавляются лидерами, пользующимися авторитетом у функционеров и рядовых членов. Они стремятся к едино-

личному руководству, чтобы направить партию по определенному ими программному пути. Конфликты между соперничающими лидерами иногда приводят к расколу партии или же соглашению между ними и восстановлению единства организации. Чем больше авторитет и влияние лидеров партии, тем большее расстояние отделяет руководящее ядро от рядовых партийцев.

### **Источники и способы финансирования партий**

Основным источником финансирования для массовых политических партий являются членские и вступительные взносы. Но для деятельности большинства политических партий недостаточно средств, поступающих посредством членских взносов. Поэтому им разрешена коммерческо-предпринимательская деятельность. Определенную экономическую поддержку оказывают партиям государство, в особенности в период избирательных кампаний, прежде всего тем, которые прошли избирательный порог (Франция, ФРГ).

Рассмотрим подробнее вопрос о меценатах, то есть людях и организациях, поддерживающих деятельность партий финансовыми пожертвованиями, финансирующих избирательные кампании. Как правило, эта сторона партийной жизни скрывается. М. Бебер писал: "По понятным причинам партийные финансы предстают перед исследователем как одна из наименее ясных в их истории, но самых важных глав". (Цит. по: Санистебан Л.С. Указ. соч. С. 74.) Меценатами (а сегодня их принято называть спонсорами) могут выступать владельцы крупных состояний, крупные фирмы или компании, отечественные или зарубежные предпринимательские, профсоюзные, политические, религиозные и культурные организации. Иногда поддержка спонсоров незаменима. В таких случаях возможно управление партией извне. Большинство законодательств демократических государств ограничивает возможность финансовой поддержки политических партий из-за рубежа.

Некоторые политические партии располагают значительной собственностью. Так, в собственности КПСС находились издательские комплексы,

пансионаты и дома отдыха, предприятия, спецгостиницы и транспортные средства, включая авиации). На счетах партии в стране и зарубежных банках были накоплены значительные суммы. Для оплаты расходов партийных функционеров за рубежом использовалась валюта из государственного бюджета. И на сегодняшний день много загадок в финансовой деятельности КПСС.

В законопроекте о политических партиях Российской Федерации поступление денежных средств партий предполагается из следующих источников: вступительные и членские взносы, добровольные пожертвования, поступления от лекций и выставок, доходы от издательской, просветительско-пропагандистской деятельности, иные поступления, не запрещенные законом. Это соответствует аналогичным законодательным актам, принятым в Дании и Швеции в 1966 г., во Франции - в 1968 и 1990 гг.

Законопроект запрещает партиям принимать пожертвования благотворительных и религиозных организаций, государственных организаций и предприятий, иностранных граждан, организаций и предприятий, анонимных пожертвователей. Аналогичные положения приняты в Испании, Италии, Португалии, Франции и других государствах. Предприятия и организации партий, осуществляющие хозяйственную деятельность, облагаются налогами в соответствии с налоговым законодательством на общих основаниях. Руководящие органы партий должны публиковать отчеты об источниках и расходовании средств, поступающих в партийные кассы, об имуществе партий. Предлагается ограничивать суммы пожертвований отдельных граждан.

В мировой практике принято положение о необходимости декларирования доходов и имущества кандидатами в парламентарии, министры и президенты. Причем они должны предоставлять декларацию о доходах как при вступлении в должность, так и при выходе в отставку.

Повсеместно приняты ограничения на сумму пожертвований, общую сумму расходов на предвыборную кампанию.

**«Избирательный блок»** - добровольное объединение двух и более из-

бирательных объединений для совместного участия в выборах. Избирательный блок обладает правами избирательного объединения. См. Избирательное объединение.

Избирательные блоки образуются избирательными объединениями на основе решения о вхождении в избирательный блок, принимаемого каждым из соответствующих объединений на съезде (конференции). После принятия указанных решений уполномоченные представители избирательных объединений подписывают совместное решение о создании избирательного блока.

Наименование избирательного блока определяется на съезде (конференции) представителей избирательных объединений, вошедших в данный блок. В наименовании избирательного блока не может быть использовано наименование общественного объединения, зарегистрированного на данном или более высоком применительно к выборам уровне и не вошедшего в данный избирательный блок в качестве избирательного объединения, а также наименование иного ранее зарегистрированного избирательного блока. Использование имени и фамилии физического лица в наименовании избирательного блока возможно только с письменного согласия данного физического лица.

В случаях, предусмотренных федеральным конституционным законом, федеральным законом, законом субъекта Российской Федерации избирательный блок одновременно с представлением списков кандидатов вправе представить в соответствующую избирательную комиссию свою эмблему. При этом избирательный блок вправе представлять эмблему любого из избирательных объединений, входящих в данный избирательный блок, либо иную эмблему, за исключением зарегистрированных эмблем других общественных объединений, избирательных блоков, выдвинувших кандидатов, списки кандидатов на данных либо предыдущих выборах данного либо более высокого уровня. Символика избирательного блока не должна нарушать право на интеллектуальную собственность, оскорблять или порочить государственные символы (флаги, гербы, гимны) Российской Федерации, субъек-

тов Российской Федерации, иного государства, религиозные символы и национальные чувства, нарушать общепризнанные нормы морали.

Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» исключает возможность изменения наименований и символов избирательных блоков в ходе избирательной кампании.

Избирательные блоки подлежат регистрации в соответствующей избирательной комиссии применительно к уровню выборов непосредственно после их образования либо одновременно с представлением в избирательную комиссию совместного списка кандидатов.

Решение о выдвижении кандидатов, списка кандидатов избирательным блоком принимается на съезде (конференции) представителей избирательных объединений, входящих в этот блок, и подписывается уполномоченными представителями этих избирательных объединений.

Список кандидатов, выдвинутый избирательным блоком, представляется в соответствующую избирательную комиссию вместе с составленными в соответствии с требованиями ст. 28 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» заявлениями кандидатов о согласии баллотироваться от данного избирательного блока по избирательному округу и (или) по списку кандидатов. В многомандатном избирательном округе избирательный блок вправе выдвинуть кандидата на каждый депутатский мандат, подлежащий замещению в этом округе.

Избирательная комиссия в трехдневный срок заверяет список кандидатов, выдвинутый избирательным блоком. После этого начинается сбор подписей избирателей в поддержку выдвинутого списка кандидатов.

После представления списка кандидатов в избирательную комиссию его состав и порядок размещения в нем кандидатов не могут быть изменены, за исключением случаев, когда изменения вызваны выбытием (отзывом) кандидатов. В случаях, предусмотренных федеральным конституционным

законом, федеральным законом, законом субъекта Российской Федерации, указанное правило не применяется при проведении выборов по одномандатным избирательным округам.

Избирательный блок в любое время, но не позднее чем за три дня до дня голосования вправе отозвать список кандидатов и отказаться от участия в выборах. Такое решение принимается на съезде (конференции) представителей избирательных объединений, входящих в этот блок, и подписывается уполномоченными представителями этих избирательных объединений.

Входящие в избирательный блок избирательные объединения не могут на тех же выборах входить в иные избирательные блоки или выступать в качестве самостоятельных избирательных объединений. Политическое общественное объединение, являющееся учредителем, членом либо участником другого политического общественного объединения, выступающего на выборах в качестве избирательного объединения либо принимающего участие в образовании избирательного блока, не может выступать на тех же выборах в качестве избирательного объединения, как самостоятельно выдвигающего кандидата (кандидатов), так и участвующего в образовании избирательного блока.

Наряду с правом выдвижения кандидатов и списков кандидатов, избирательные блоки обладают другими правами, установленными законодательством для избирательных объединений.

## **Понятие и конституционные основы гражданства в России.**

### **Понятие гражданства**

В Конституции Российской Федерации кроме заключенных в ней институтов - Конституционного строя, федеративного устройства государства, системы государственной власти и системы местного самоуправления, немаловажное место занимает институт, нормы которого закрепляют основы правового статуса личности. По Конституции Российской Федерации: "Человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и

защита прав и свобод человека и гражданина - обязанность государства". Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 года. Ст. 2 - М.: Центральная избирательная комиссия РФ, 1993 Основы правового статуса человека и. гражданина отражают, прежде всего, взаимоотношения государства и личности, и это включает в себя принадлежность к гражданству и регулирование отношений по поводу него. Гражданство является тем необходимым условием, которое является обязательным для того, чтобы человек получил те или иные права, свободы и мог исполнять обязанности, признаваемые за гражданином, кроме того, от государства гражданин так же имеет право требовать создания благоприятных условий для жизни, защиту и покровительство гражданам Российской Федерации, находящимися за её пределами.

Вопросы подданства и гражданства поднимались в работах ряда дореволюционных российских ученых. Так, Н.О. Куплеваский следующим образом формулировал сущность подданства: "Подданством или гражданством называется постоянная связь отдельного лица с определенной страной и ее правительством, основанная на обязанности "верности" и "подчинения". Кутафин О.Е. Российское гражданство. М.: Юристъ, 2004. с. 3

Одно подчинение не составляет еще подданнической связи. Подчиняться властям данной страны должны и живущие в ней иностранцы, только обязанность верности, основанная на нравственном долге каждого гражданина, по мере своих сил всячески способствовать благосостоянию государства, отличает подданнические отношения от других случайных отношений"

Ф.Ф. Кокошкин рассматривал эти вопросы применительно к населению как главному элементу государства. Он исходил из того, что люди, которые входят в состав государства, являются прежде всего субъектами, с которыми государство связано известными юридическими отношениями. Поскольку государство является субъектом прав, то это предполагает наличие других субъектов, по отношению к которым оно имеет права и обязанности. Такими субъектами и являются люди, населяющие государственную терри-

торию. Государство имеет по отношению к ним права и обязанности точно так же, как и они по отношению к государству. Кутафин О.Е. Российское гражданство. М.: Юристъ, 2004. с. 4

Ф.Ф. Кокошкин отмечал, что в широком смысле слова подданными или гражданами являются все лица, находящиеся на государственной территории. Все они подчиняются государственной власти и состоят в юридических отношениях с ней, не исключая и иностранцев, живущих в пределах государства. Но из всей массы граждан в этом широком смысле слова выделяются подданные или граждане в собственном смысле слова. Они состоят по отношению к государству в более тесных отношениях, чем остальные жители государственной территории и имеют такие права и обязанности, каких не имеют эти последние. К подданным в узком смысле слова не относятся прежде всего иностранцы, т.е. подданные другого государства, пребывающие на государственной территории. Их называют "временными" подданными. Там же. С. 4

Применительно к населению как к элементу государства рассматривал вопросы подданства и А.А. Жилин. Он был не согласен с теми учеными, которые полагали, что различие между подданными и иностранцами заключается в том, что связь первых с государством имеет юридический, а вторых - фактический характер, усматривал фактический характер связи иностранцев с государством в том, что отношения иностранцев к государству обуславливаются простым фактом пребывания их на территории государства, а также в том, что эти отношения могут быть во всякое время свободно прекращены государством путем высылки иностранцев из пределов государственной территории. Кутафин О.Е. Российское гражданство. М.: Юристъ, 2004. с. 5

А.А. Жилин полагал, что отношения государства к иностранцам во всех цивилизованных государствах нормируются правом и суть отношения юридические. То, что они возникают в зависимости от известных фактических условий и более или менее свободно могут быть прекращаемы волею государства, делает их, по мнению А.А. Жилина, лишь менее устойчивыми,

но не лишает их правового характера.

В.В. Сокольский рассматривал вопросы подданства и гражданства с точки зрения народа как элемента государства. Он исходил из того, что слово "народ" употребляется в двояком смысле - этническом и политическом. Народ в этническом смысле есть совокупность лиц одного происхождения и одной культуры, нравственное и духовное единение которых выражается главным образом в единстве языка, обычаев и весьма часто в единстве религии. Народ в политическом смысле есть совокупность всех лиц, состоящих членами данного государственного союза, составляющих личный элемент государства

В отличие от Ф.Ф. Кокошкина и В.В. Сокольского Н.М. Коркунов рассматривал вопросы подданства в рамках учения о субъектах государственного права. Он подчеркивал, что в отличие от подданного, у которого с государством юридическое отношение, у иностранца - только фактическое. Нахождение иностранца в пределах государства всегда остается только фактом и никогда не составляет для него права. Государство не обязано его терпеть на своей территории. Раз пребывание его оно находит для себя почему-либо неудобным, оно может его во всякое время удалить, и с удалением его прекращаются всякие отношения к государству. Напротив, отношение подданного к государству - юридическое, складывающееся из: 1) права подданного находиться в пределах государства и 2) права государства оказывать ему защиту и в пределах других государств. Этим правам соответствуют обязанности: со стороны подданного - обязанность подданнической верности, со стороны государства - обязанность при всяких условиях терпеть подданного на своей территории и пускать его в свои пределы. "Эти права и обязанности, - писал Н.М. Коркунов, - непременно предполагаются подданством. Все другие права, гражданские и публичные, не составляют необходимой принадлежности подданства". Кутафин О.Е. Российское гражданство. М.: Юрист, 2004. с. 8

К этому основному различию, заключающемуся в том, что только под-

данные имеют юридическую связь с государством, имеют право находиться в нем, Н.М. Коркунов добавлял еще различие в правах. Он отмечал, что, во-первых, иностранцам обыкновенно не предоставляется политических прав, а только одни гражданские права и, во-вторых, и гражданские права предоставляются им с некоторыми ограничениями.

Согласно самым распространенным в советской литературе определениям гражданство рассматривалось как: 1) правовая связь физического лица и социалистического государства; 2) политико-правовая связь личности и социалистического общества; 3) принадлежность лица к социалистическому государству; 4) правоотношение между лицом и государством.

С.С. Кишкин отмечал терминологическую двойственность понятия гражданства, включающего гражданство как формальную принадлежность к государству и гражданство как активное участие в политической и общественно-хозяйственной жизни страны. По его мнению, иностранец, проживающий на территории РСФСР для трудовых занятий и принадлежащий к рабочему классу, а равно к не пользующемуся чужим трудом крестьянству, является гораздо более гражданином, чем какой-нибудь самый прирожденный гражданин, лишенный избирательных прав

Рассматривая гражданство с юридической точки зрения, как весьма общую и формальную категорию, С.С. Кишкин считал, что гражданство есть личная связь индивида с государством, обуславливающая возможность определяемости данного лица всеми элементами правовой и политической системы страны. Он полагал, что проблема гражданства есть, по существу, не столько юридическая, сколько проблема политическая.

А.М. Турубинер понимал под гражданством принадлежность какого-либо лица к определенному государству, влекущую за собой распространение на данное лицо всех законов, регулирующих положение граждан этого государства

С его точки зрения, в то время как власть государства распространяется на иностранцев лишь тогда, когда они проживают на его территории, на

граждан власть государства распространяется и тогда, когда они находятся за границей. Что касается граждан, находящихся за границей, то они пользуются дипломатической защитой своего государства.

По мнению В.Н. Дурденевского, сущность состояния гражданства состоит в том, что гражданство есть сочленство в государстве. Это устойчивая правовая общность лица с данным государством, дающая возможность участия во власти государства и не ограниченная его пределами. Это общность: ибо гражданство существует и исчезает вместе с данным государством. Это общность устойчивая: она в принципе бессрочна и не ограничена пространственными рамками; она следует за гражданином и в открытое море, и в другое государство и расторгается лишь в виде исключения, обычно продолжаясь до смерти. Эта общность правовая - на гражданина распространяется действие законов государства

В начале 60-х годов прошлого столетия при определении гражданства вместо формулы "принадлежность лица к государству" все чаще стала использоваться формула "правовая связь лица с определенным государством".

Так, Д.Л. Златопольский подчеркивал, что гражданство не есть какое-либо право или совокупность прав. Оно является необходимым условием, определяющим правовой статус гражданина, влекущим распространение на него правовых норм данного государства. Кутафин О.Е. Российское гражданство. М.: Юристъ, 2004. с. 10

Гражданство означает вполне определенную, устойчивую связь лица с государством, имеющую известные правовые последствия. Прежде всего оно определяет правовое положение лица внутри государства. Это означает, что данное лицо, являясь гражданином государства, обладает теми основными правами и обязанностями, которые закреплены в конституции и составляют основу его правового положения. Именно потому, что данное лицо является гражданином определенного государства, оно обладает политическими, имущественными, трудовыми, жилищными, семейными и другими правами, а также имеет обязанности, закрепленные в законах и других актах государ-

ственных органов.

Однако гражданство, указывал Д.Л. Златопольский, определяет правовое положение лица не только внутри, но и вне государства, в международном общении. Это означает, что гражданин данного государства, находясь вне его пределов, имеет право на дипломатическую защиту своих прав и законных интересов со стороны органов государства, гражданином которого он является.

Таким образом, делал вывод Д.Л. Златопольский, гражданство есть устойчивая правовая связь лица с государством, определяющая его правовое положение не только внутри государства, но и вне его, в международном общении. Эта правовая связь, подчеркивал он, не ограничена пространственными пределами данного государства и является бессрочной; как правило, она возникает одновременно с рождением человека и продолжается до его смерти.

Основной целью определения гражданства является прежде всего формулирование признаков, которые позволили бы отграничить его обладателей от всех других лиц, проживающих на территории данного государства. В качестве такого признака законодатель, как, впрочем, и многие исследователи этого вопроса, предлагают сегодня правовую связь лица с государством, выражающуюся в совокупности их взаимных прав и обязанностей.

В своей совокупности граждане России образуют многонациональный народ Российской Федерации. Народ, в отличие от населения страны, - категория политическая, так как он является носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации. Поэтому принадлежность к народу и выражает сущность российского гражданства. В принципе существование государства зависит не от существования гражданства, а от существования индивидов, подчиненных его правопорядку. Однако именно граждане придают каждому государству его специфические черты, отличающие его от любого другого государства.

В силу всего вышесказанного наиболее правильным представляется

определять гражданство как принадлежность лица к народу государства, порождающую устойчивую правовую связь лица с государством и выражающуюся в совокупности взаимных прав и обязанностей. Такое определение в полной мере соответствует тем смысловым значениям, в которых сегодня обычно употребляется термин "гражданство".

На самом деле возникновение гражданства связано с возникновением правовых категорий, относящихся к территориальному верховенству, которые, как правило, появляются гораздо позже, чем любое из известных нам античных государств. Разумеется, существование гражданства вытекает из государственной организации общества. Оно является юридическим оформлением состава населения государства. Без такого оформления гражданства не существует, а существует лишь население, являющееся "придатком" соответствующей территории.

Гражданство есть устойчивая правовая связь человека с государством, выражающаяся в совокупности их взаимных прав, обязанностей и ответственности, основанная на их признании и уважении достоинства, основных прав и свобод человека, то есть гражданином государства является не то лицо, которое проживает на его территории, а то лицо, которое имеет определенные особые связи с государством, которые и составляют содержание гражданства. Так, например, гражданин пользуется защитой государства, может участвовать в управлении делами государства и обязуется исполнять его законы.

### **Конституционно - правовые основы гражданства**

#### **Развитие законодательства о гражданстве**

Необходимым условием глубокого познания действующего законодательства о гражданстве является анализ его содержания в историческом аспекте. Для этого важно проследить динамику развития правового регулирования различных сторон отношений гражданства.

В царской России существовало подданство, а не гражданство. Причем законодательство о подданстве сохраняло черты средневековых феодальных

начал, не основывалось, в отличие от законодательства демократических государств того времени, на юридическом равенстве подданных.

В Российской империи подданные подразделялись на несколько разрядов с особым правовым статусом:

1) природные подданные, в составе которых, в свою очередь, выделялись: а) дворяне; б) духовные лица; в) городские обыватели г) сельские обыватели;

2) инородцы; 3) финляндские обыватели.

Кроме того, четыре группы природных подданных законодательство делило на лиц податного и неподатного состояния. Лица неподатного состояния (дворяне и почетные граждане) пользовались свободой передвижения и получали бессрочные паспорта для проживания на всей территории империи; лица податного состояния (мещане и крестьяне) не обладали этими правами. С принадлежностью к той или иной категории подданных законодательство связывало весьма существенные различия в правах и обязанностях.

Первым актом советской власти по вопросам гражданства был Декрет ВЦИК об уничтожении сословий и гражданских чинов от 11.11.1917 г.

В нем провозглашалось, что все существовавшие доныне в России сословия и сословные деления граждан, сословные привилегии и ограничения, сословные организации и учреждения, все гражданские чины, всякие звания, титулы и наименования гражданских чинов уничтожаются, и устанавливается одно общее для всего населения России наименование -- граждан Российской Республики.

1 апреля 1918г. ВЦИК принял Декрет «О приобретении прав российского гражданства». Право принимать в российское гражданство иностранцев, проживающих в пределах РСФСР, было предоставлено местным Советам. Народный комиссариат по внутренним делам регистрировал принятых в гражданство иностранцев и публиковал их списки для всеобщего сведения.

Конституция РСФСР 1918 года отнесла к предметам ведения Всерос-

сийского съезда Советов и ВЦИК издание общих постановлений о приобретении и утрате прав российского гражданства и о правах иностранцев на территории Республики. За местными Советами Конституция закрепила полномочия предоставлять права российского гражданства тем иностранцам, которые проживали в РСФСР для трудовых занятий, принадлежали к рабочему классу или к трудовому крестьянству.

С образованием Союза ССР было установлено гражданство СССР. В ст. 7, Конституции СССР 1924 года закреплялось единое союзное гражданство для граждан союзных республик.

К предмету ведения верховных органов власти СССР относилось «основное законодательство в области союзного гражданства в отношении прав иностранцев». Авакьян С.А. Гражданство Российской Федерации. - м.: Юрист, 1994.

29 октября 1924 г. было утверждено Положение о союзном гражданстве. В соответствии с ним правом принятия в союзное гражданство обладали ЦИК союзных республик. Трудящихся иностранцев могли принимать в гражданство исполкомы губернских, областных съездов Советов или ЦИК АССР. Утратившими советское гражданство считались лица, лишенные его на основании законов, принятых до Конституции СССР 1924 года; не возвратившиеся из-за границы; лишенные гражданства по приговору суда. Положение регламентировало вопрос о гражданстве детей в случае изменения гражданства родителей

Новое Положение о гражданстве Союза ССР было утверждено ЦИК и СНК СССР 13 июня 1930 г. В этом же году 23 ноября постановлением ЦИК и СНК СССР был введен упрощенный порядок приема в гражданство СССР и выхода из него, что и было закреплено в Положении о гражданстве Союза ССР 1931 года.

Это Положение, исходя из конституционного принципа единого союзного гражданства, полно урегулировало вопросы, связанные с признанием лица гражданином СССР, с порядком принятия в гражданство и выхода из

него, с гражданством детей. Каждое лицо, находившееся на территории СССР, признавалось гражданином Союза ССР, поскольку не доказана его принадлежность к гражданству иностранного государства. Положение закрепило, что гражданин СССР является гражданином той союзной республики, в пределах которой постоянно проживает. Если же он по национальности или по происхождению считает себя связанным с другой союзной республикой, то может избрать гражданство, этой республики.

В соответствии с Положением 1931 года принятие иностранных граждан в гражданство одной из союзных республик и тем самым в гражданство СССР осуществлялось постановлением Президиума ЦИК СССР или Президиума ЦИК той союзной республики, в которой они проживали. Президиумы ЦИК союзных республик могли принимать в гражданство СССР иностранных граждан, проживающих за границей, если от них поступали заявления в эти органы.

Выход из гражданства СССР разрешался не только Президиумом ЦИК СССР, но и президиумами ЦИК союзных республик.

Согласно Положению 1931 года, иностранные граждане -- рабочие и крестьяне, проживающие в пределах СССР для трудовых занятий, пользовались всеми политическими правами граждан СССР.

Положение устанавливало упрощенный порядок приобретения гражданства СССР и выхода из него в отношении: а) иностранцев -- рабочих и крестьян, проживающих в пределах СССР для трудовых занятий, а также иностранцев, пользующихся правом политического убежища вследствие преследования их за революционно-освободительную деятельность; б) лиц, меняющих гражданство в связи с вступлением в брак.

В этих случаях приобретение гражданства и выход из него осуществлялись по постановлению краевого (областного) исполнительного комитета, ЦИК АССР или исполнительного комитета автономной области, если заявитель проживал на территории СССР

Конституция СССР 1936 года, как и предшествующая, закрепила

принцип единого союзного гражданства. Она сохранила отнесение к ведению Союза ССР законодательства о союзном гражданстве и о правах иностранцев.

В соответствии с Конституцией СССР 1936 года Верховным Советом 19 августа 1938 г. был принят Закон о гражданстве Союза ССР. Сохраняя сложившиеся принципы гражданства, Закон закрепил ряд новых положений. Он установил, что гражданами СССР являются; а) все лица, состоявшие к 7 ноября 1917 г, в подданстве бывшей Российской империи и не утратившие советского гражданства; б) лица, которые приобрели советское гражданство в установленном законом порядке.

Лица, не отвечающие данным условиям и проживающие в СССР, признавались лицами без гражданства (апатридами). Считалось, что такое изменение оснований для признания гражданства СССР было направлено на повышение политического и правового значения статуса гражданина СССР. Закон изменил и порядок решения вопросов о выходе из гражданства и о его лишении. Данные вопросы были отнесены к исключительной компетенции Президиума Верховного Совета СССР. Это отражало развивающиеся процессы усиления централизма советского союзного государства.

### **Правовая основа гражданства на современном этапе.**

Все отношения, связанные с гражданством, регламентируются Конституцией Российской Федерации и Законом "О гражданстве Российской Федерации" от 31 мая 2002 года № 62-ФЗ.

До этого Закона на территории Российской Федерации действовал Закон Российской Федерации от 28 ноября 1991 г. N 1948-1 "О гражданстве Российской Федерации" (Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации, 1992, N 6, ст. 243). С вступлением в силу Закона «О гражданстве» от 31.05. 2002 № 62 - ФЗ закон «О гражданстве» от 28.11.1991 г. утратил силу, за исключением пунктов "а" - "в" статьи 18, части третьей статьи 19, статей 20 и 41, предусматривающих более льготный по сравнению с новым Федеральным законом порядок

приобретения или прекращения гражданства Российской Федерации лицами, заявления которых по вопросам гражданства Российской Федерации приняты к рассмотрению до вступления в силу Федерального закона «О гражданстве» от 31.05.2002.

Федеральный закон от 31 мая 2002 г. N 62-ФЗ "О гражданстве Российской Федерации" вступил в силу 1 июля 2002 г. Он заменил действовавший более десяти лет Закон РФ от 28 ноября 1991 г. N 1948-I "О гражданстве Российской Федерации".

Законодательство о гражданстве характеризуется относительной стабильностью, серьезные изменения здесь происходят достаточно редко. Поэтому принятие Закона о гражданстве от 31 мая 2002 г. отражает некий новый этап в миграционной политике России. В связи с этим интересен сравнительный анализ положений нового Закона и ранее действующего, касающихся прекращения гражданства РФ.

Закон 2002 г. принимался в новых историко-политических условиях, характеризующихся окончанием переходного периода российской государственности, в отличие от ранее действующего Закона 1991 г., который принимался в период распада союзного государства и образовании на его территории новых независимых государств. Эти факторы объясняют многие концептуальные различия в регулировании рассматриваемыми нормативными актами вопросов прекращения гражданства РФ.

Кроме того, если Закон 1991 г., учитывая общественно-политическую обстановку, разрабатывался и принимался наспех, то у разработчиков нового Закона о гражданстве было время на четкую проработку норм права, учет международных принципов гражданства, изложенных, в частности, в Европейской конвенции о гражданстве. Последнее, к сожалению, не помогло избежать многих неточностей и пробелов, однако в целом позволяет сделать вывод: новый Закон о гражданстве более совершенен как с точки зрения содержания, так и с точки зрения законодательной техники его изложения.

Несомненное достижение Закона - норма о соотношении национально-

го законодательства и международных договоров России, что развивает положение ч. 4 ст. 15 Конституции РФ. Государство, действуя во исполнение своих международно - правовых обязательств, наделяет человека, находящегося в пределах его юрисдикции, определенными правами и обязанностями, предусмотренными в актах международного права. Головастикова А.Н. Прекращение гражданства РФ: сравнительный анализ законов о гражданстве 1991 и 2002 годов // Законодательство и экономика, 2005, № 5 Любой человек может воспользоваться преимуществами, вытекающими из норм международного права, через свое государство в качестве его гражданина. Обще-признанные нормы и принципы международного права, касающиеся вопросов гражданства, непосредственно не регулируют эти отношения. Они лишь устанавливают правовые рамки, в пределах которых каждое государство регулирует собственное гражданство, не затрагивая суверенитет другого государства. Варлен М. Новые аспекты института Российского гражданства// Законность, № 12, 2002.

Институт гражданства является одним из элементов суверенитета российского государства в целом. Согласно ст. 6 Конституции РФ гражданство Российской Федерации приобретает и прекращается в соответствии с федеральным законом, является единым и равным независимо от оснований приобретения. Каждый гражданин России обладает на ее территории всеми правами и свободами и несет равные обязанности, предусмотренные Конституцией РФ. Гражданин не может быть лишен своего гражданства или права изменить его.

Принятый Закон (ст. 3) легально определяет больше понятий, чем предшествующий. Это и "иностраный гражданин", и "лицо без гражданства", и "территория Российской Федерации", и "проживание".

Закон закрепляет общепризнанные принципы гражданства (ст. 4), что имеет важное значение для построения системы отечественного законодательства и для межгосударственных отношений по вопросам гражданства.

Закон в соответствии с Конституцией РФ исключил принцип граждан-

ства Федерации и республик в ее составе. Оно провозглашается единым и равным независимо от оснований приобретения, что является основополагающим для статуса гражданина в нашем многонациональном государстве. Исключен принцип почетного гражданства, распространявшийся на лиц, не являвшихся гражданами Российской Федерации, имевших выдающиеся заслуги перед Россией или мировым сообществом. Теперь для указанной категории лиц предусмотрен прием в российское гражданство без соблюдения обычных условий. Исходя из того, что связь между гражданином и государством гражданства не прекращается на территории другого государства, в Законе закреплён принцип защиты граждан за пределами России.

Принципами гражданства России также названы: нелишение гражданства и права изменить его; особая защита прав детей российским государством. В соответствии со ст. 25 Всеобщей декларации прав человека и Конвенцией о сокращении безгражданства одним из важнейших принципов является обязанность каждого государства принимать меры для сокращения числа апатридов на его территории. Данное положение реализовано в комментируемом Законе.

Основополагающим является приобретение гражданства по рождению. Законом последовательно реализуется "принцип крови", согласно которому ребенок независимо от места рождения считается российским гражданином, если его родители являются гражданами России. В случае разного гражданства родителей вопрос решается так: если другой родитель - лицо без гражданства (признан безвестно отсутствующим), ребенок является российским гражданином независимо от места рождения; если другой родитель имеет иностранное гражданство, ребенок будет считаться российским гражданином при условии, что место рождения - Российская Федерация, или при ином решении этого вопроса он станет лицом без гражданства.

Сократился перечень оснований приема в гражданство: исчерпало себя его признание, вместо приобретения гражданства в порядке регистрации закреплён прием в общем и упрощенном порядке.

Общий порядок предусматривает проживание на территории страны в течение пяти лет непрерывно. Помимо увеличения срока проживания законом вводятся следующие условия: наличие законного источника средств к существованию; отказ от имеющегося иного гражданства; обязательство соблюдать Конституцию и законодательство Российской Федерации; владение русским языком. Наличие таких условий дает право характеризовать данное основание как натурализацию.

Лицо, претендующее на российское гражданство, должно законно находиться на территории государства, т.е. получить вид на жительство. Вид на жительство - это документ, выданный иностранному гражданину или лицу без гражданства в подтверждение их права на постоянное проживание в России, а также их права на свободный выезд из Российской Федерации и въезд в Российскую Федерацию. Срок проживания на территории России считается непрерывным, если лицо выезжало за пределы нашего государства не более чем на три месяца в течение одного года.

Подлинно демократично и гуманно положение Закона, предусматривающее возможность восстановления в российском гражданстве лиц, ранее в нем состоявших. По сути, это сохранение права на приобретение гражданства без требования полного срока проживания. Известны многочисленные случаи восстановления в гражданстве лиц, ранее потерявших его в связи с событиями, носящими как внутренний, так и международный характер.

Предусмотрены и условия отказа в приеме в гражданство. К прежней формуле добавлены следующие основания: если лицо, ходатайствующее о приеме в российское гражданство, в течение пяти лет, предшествующих обращению, выдворялось из Российской Федерации в соответствии с федеральным законом; использовало подложные документы или сообщило ложные сведения; состоит на военной службе, на службе в органах безопасности или правоохранительных органах иностранного государства; имеет неснятую или непогашенную судимость за совершение умышленного преступления, признаваемого российским законодательством, на территории России и за ее

пределами; осуждено или отбывает наказание в виде лишения свободы за действия, преследуемые федеральным законом; не имеет законного источника средств к существованию.

В Законе устанавливаются перечень и полномочия государственных органов, ведающих вопросами гражданства. К ним относятся Президент России, МВД РФ и МИД РФ. Президент традиционно решает вопросы: приема в гражданство; восстановления в гражданстве; выхода из гражданства; отмены решений по вопросам гражданства. Также Президент обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие полномочных органов, ведающих делами о гражданстве. Министерство внутренних дел России и его территориальные органы осуществляют следующие полномочия: определяют наличие гражданства у лиц, проживающих на территории России, и принимают от них заявления по вопросам гражданства; проверяют факты и документы, представленные для обоснования заявлений; направляют Президенту заключения на данные заявления, документы и материалы; исполняют принятые Президентом решения по вопросам гражданства; оформляют гражданство. Министерство иностранных дел Российской Федерации, дипломатические представительства (консульские учреждения) осуществляют аналогичные функции, но в отношении лиц, проживающих за пределами России.

Особо отметим, что с шести месяцев до года увеличен срок рассмотрения поданных заявлений компетентными органами, отменена такая форма обращения, как ходатайство.

Достаточно подробно Законом закреплен порядок обжалования решений по вопросам гражданства. В судебном порядке можно обжаловать отклонение заявления по вопросам гражданства. А отказ в рассмотрении заявления по вопросам российского гражданства и иные нарушающие порядок производства по делам о гражданстве и порядок исполнения решения по вопросам гражданства действия должностных лиц могут быть обжалованы вышестоящему в порядке подчиненности должностному лицу либо в суд. Споры между родителями, между родителем и опекуном (попечителем) о

гражданстве ребенка и недееспособного лица разрешаются в судебном порядке исходя из интересов ребенка и недееспособного лица.

14 декабря 2003 г. вступил в силу Федеральный закон "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "О гражданстве Российской Федерации".

Он направлен на упрощение порядка приобретения гражданства Российской Федерации отдельными категориями лиц, прежде всего гражданами бывшего СССР, проживавшими и проживающими в государствах, входивших в состав СССР. Указанные граждане, переехавшие в Российскую Федерацию на постоянное жительство, были зарегистрированы по месту жительства и пользовались всеми социальными и экономическими правами, могли участвовать в выборах в органы местного самоуправления, проводимых на территории Российской Федерации. После принятия Федерального закона "О гражданстве Российской Федерации" от 31 мая 2002 г. значительное число таких граждан оказались лишенными вида на жительство, поскольку ранее действовавшим законодательством на них был распространен режим пребывания и проживания на территории Российской Федерации, установленный для российских граждан. Федеральный закон "О гражданстве Российской Федерации" 2002 г. не в полной мере учел эту ситуацию, в результате чего приобретение российского гражданства лицами, имевшими гражданство СССР и не один год законно проживающими на территории Российской Федерации, было необоснованно затруднено. Варлен М. Новые аспекты института Российского гражданства// Законность, № 12, 2002.

Анализ поступивших в приемную Совета Федерации обращений граждан за девять месяцев правоприменительной практики в рамках этого Закона показал, что наряду с учетом международного опыта и европейских стандартов в области гражданства, устранением необоснованного либерализма в этом вопросе не удалось избежать ряда существенных просчетов, что отрицательно сказалось на социальной защищенности отдельных групп населения Российской Федерации и некоторых категориях иностранных граждан

(лиц без гражданства), выходцев из бывших республик СССР.

В апреле 2003 г. Государственная Дума направила Обращение "К Президенту Российской Федерации В.В. Путину о ситуации, сложившейся после принятия Федерального закона "О гражданстве Российской Федерации". В нем, в частности, указывалось на то, что в результате принятия этого Закона тысячи военнослужащих Вооруженных Сил РФ и членов их семей лишились гражданства Российской Федерации. В подобном положении оказались также граждане, уволенные с военной службы, в том числе проходившие военную службу по призыву, и члены их семей. В общей сложности в результате принятия Закона и признания утратившей силу ст. 13 Закона РФ от 28 ноября 1991 г. "О гражданстве Российской Федерации" гражданства лишились более 20 млн. человек, которые до 1 июля 2002 г. считались гражданами России по признанию или по рождению.

В настоящий же момент гражданство как связь человека с государством, выражающейся в совокупности их взаимных прав, обязанностей и ответственности, основанной на признании и уважении достоинства, основных прав и свобод человека знаменовало утверждение новой Конституции взаимоотношений личности и государства. Этот новый подход означает признание человека и государства равноправными, равнообязанными субъектами, наделенными взаимной ответственностью.

Кроме того, вопросы гражданства регламентированы другими федеральными законами и иными нормативно - правовыми актами. Так, Федеральный закон от 18.07.2006 г. № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» регулирует отношения, возникающие при осуществлении учета перемещений иностранных граждан и лиц без гражданства, связанных с их въездом в Российскую Федерацию, транзитным проездом через территорию Российской Федерации, передвижением по территории Российской Федерации при выборе и изменении места пребывания или жительства в пределах Российской Федерации либо выездом из Российской Федерации. Положением «О порядке рассмот-

рения вопросов гражданства Российской Федерации, утвержденным указом Президента РФ от 14.11.2002 № 1325 , устанавливаются порядок рассмотрения заявлений по вопросам гражданства Российской Федерации, принятия, исполнения и отмены решений по указанным вопросам, а также формы заявлений и перечень необходимых документов, соответствующих конкретным основаниям приобретения или прекращения гражданства Российской Федерации.

Порядок оформления заявлений и других документов, процедуру приема в гражданство регламентируют, помимо федеральных законов, приказы Министерства иностранных дел РФ, Министерства обороны РФ, Министерства образования РФ: Приказ Минобрнауки РФ от 20.06.2003 № 2606 «Об организации государственного тестирования по русскому языку как иностранному иностранных граждан и лиц без гражданства для приема в гражданство Российской Федерации», Приказ МИД РФ от 12.02.2004 г. № 1833 «Об утверждении правил оформления приглашения на въезд в Российскую Федерацию иностранных граждан и лиц без гражданства».

Иностранные граждане и лица без гражданства (апатриды) составляют категорию иностранцев, входящую в состав населения Российской Федерации. В России в специальном порядке регулирует правовое положение и деятельность иностранных граждан в Российской Федерации - Федеральный закон "О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации", принятый Государственной Думой 21 июня 2002 года и одобренный Советом Федерации 10 июля 2002 года.

Статья 1 Федерального закона гласит, что данный Закон определяет правовое положение иностранных граждан, а также регулирует отношения между иностранными гражданами с одной стороны и органами государственной власти, органами местного самоуправления, должностными лицами указанных органов - с другой стороны, возникающие в связи с пребыванием (проживанием) иностранных граждан в Российской Федерации и осуществлением ими на территории Российской Федерации трудовой, предпринима-

тельской и иной деятельности.

Правовое положение иностранцев в Российской Федерации помимо внутреннего законодательства определяется международными соглашениями и договорами. Это ряд международных договоров в области правовой помощи по гражданским, семейным и уголовным делам. Законодательное урегулирование основных вопросов въезда в Российскую Федерацию и выезда из Российской Федерации иностранных граждан определено в Федеральном законе "О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию". Федеральный закон N 7-ФЗ от 10 января 2003 года "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию" направлен на ужесточение отдельных положений, касающихся порядка пересечения государственной границы при выезде из Российской Федерации и въезде в Российскую Федерацию.

Законом устанавливаются виды виз (обыкновенная, дипломатическая, служебная и так далее), основания и порядок их выдачи и продления. При этом постоянно или временно проживающие на территории Российской Федерации иностранные граждане и лица без гражданства смогут свободно выезжать и беспрепятственно возвращаться в Российскую Федерацию без виз на основании документов, удостоверяющих их личность, и видов на жительство либо разрешений на временное проживание. Кроме того, расширяется перечень оснований, по которым иностранному гражданину или лицу без гражданства может быть не разрешен (не разрешается) въезд в Российскую Федерацию (если при обращении за визой иностранный гражданин или лицо без гражданства не смогли подтвердить наличие средств для проживания в Российской Федерации; если в период своего предыдущего пребывания в Российской Федерации они депортировались или выдворялись за пределы Российской Федерации и так далее).

Что же касается ответственности иностранных граждан, то иностранный гражданин, виновный в нарушении законодательства Российской Феде-

рации, привлекается к ответственности в соответствии с законодательством Российской Федерации. При этом иностранный гражданин, незаконно находящийся в Российской Федерации, подлежит учету, фотографированию и обязательной государственной дактилоскопической регистрации с последующим помещением полученных сведений в центральный банк данных, создаваемый в соответствии со статьей 26 Федерального закона "О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации".

### **Международно-правовое регулирование вопросов гражданства**

Вопросы гражданства относятся преимущественно к области внутригосударственного права. Поэтому гражданство является прежде всего институтом внутреннего права каждого государства. Вместе с тем это и институт международного права, поскольку вопросы гражданства регламентируются государствами на основе не только внутреннего, но и международного права.

Значение гражданства в международном праве не оставалось неизменным на протяжении истории. Развитие международно-правового института гражданства, как и других норм международного права, касающихся статуса личности, происходило вместе с развитием межгосударственных отношений, с ростом перемещения населения, что, в свою очередь, увеличивало вероятность споров между государствами, касающихся правового положения конкретных лиц или определенных групп населения.

Значение международно-правового регулирования вопросов гражданства в нашей стране особенно возросло после признания приоритета правил международного договора над правилами, установленными отечественным законодательством.

Уже в Законе о гражданстве СССР 1978 г. указывалось, что если международным договором, в котором участвует СССР, установлены иные правила, чем те, которые содержались в Законе о гражданстве, то применяются правила международного договора. Аналогичные положения содержались и в Законе о гражданстве СССР 1990 г.

Все большее значение в советском законодательстве стало уделяться

регламентации отношений, характеризуемых обстоятельствами международного происхождения, но принадлежащих к области внутригосударственного права, что свидетельствовало о возрастании роли подобных отношений в этой сфере.

Конституция РФ закрепила положение о том, что общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы и что если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора (ч. 4 ст. 15).

Сложность устранения противоречий между государствами является причиной того, что по вопросам гражданства заключено сравнительно мало универсальных международных договоров. Государства в основном регламентируют вопросы гражданства на основе региональных соглашений. Отдельные вопросы обычно включаются в договоры о территориальных изменениях, о защите национальных меньшинств, о правовой помощи и правоспособности граждан договаривающихся государств, о срочной службе в армии и о двойном налогообложении и т.д.

Первым многосторонним соглашением по вопросам гражданства является Конвенция о статусе натурализованных лиц, восстанавливающих свое постоянное место жительства в государстве происхождения, принятая в Рио-Жанейро в 1906 г. Участниками Конвенции стали 11 американских государств. Она установила правило о том, что возвращение натурализованного лица в государство прежнего гражданства имеет следствием утрату натурализации и реинтеграцию в первичном государстве.

Попытка универсальной кодификации вопросов гражданства впервые была предпринята на Гаагской конференции по кодификации международного права 1930 г., на которой была принята Конвенция по некоторым вопросам, относящимся к коллизиям законов о гражданстве. Конвенция подтвердила суверенное право государств определять круг своих граждан и обя-

зала другие государства уважать это право в той мере, в какой оно соответствует международному праву и обычаям, а также общепризнанным принципам международного права; закрепила принцип равноправия гражданств различных государств и отрицания двойного гражданства; отвергла правомерность защиты государством бипатрида перед государством, гражданством которого лицо также обладает; утвердила принцип эффективного гражданства; подтвердила право лица на экспатриацию и рекомендовала автоматическую денатурализацию в прежнем государстве при натурализации в новом государстве; предложила гарантии против возникновения безгражданства при экспатриации; закрепила принцип единства гражданства семьи. Конвенция содержала ряд статей, гарантирующих женщин от безгражданства при заключении брака, а также положения относительно гражданства детей, в том числе при усыновлении.

В современном международном праве нормы, имеющие отношение к вопросам гражданства, содержатся главным образом во Всеобщей декларации прав человека; в Конвенции о статусе беженцев; в Конвенции о статусе апатридов; в Конвенции о гражданстве замужней женщины; в Конвенции о сокращении безгражданства; в Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации; в Международном пакте о гражданских и политических правах; в Международной конвенции о пресечении преступления апартеида и наказания за него; в Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин; в Декларации о правах человека в отношении лиц, не являющихся гражданами страны, в которой они проживают; в Итоговом документе Венской встречи 1986 г. представителей государств - участников Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе, состоявшейся на основе положений Заключительного акта, относящихся к дальнейшим шагам после Совещания от 15 января 1989 г.; в Европейской конвенции о гражданстве 1997 г. и др.

Во Всеобщей декларации прав человека, принятой Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г., устанавливается, что никто не может быть

подвергнут произвольному аресту, задержанию или изгнанию (ст. 9), что каждый человек имеет право свободно передвигаться и выбирать себе местожительство в пределах каждого государства, покидать любую страну, включая свою собственную, и возвращаться в свою страну (ст. 13); что каждый человек имеет право на гражданство и никто не может быть произвольно лишен своего гражданства или права изменить свое гражданство (ст. 15).

В Конвенции о гражданстве замужней женщины от 29 января 1957 г. записано, что договаривающиеся государства, имея в виду, что коллизии в праве и практике, относящиеся к гражданству, возникают как результат постановлений об утрате или при обретении гражданства женщинами вследствие вступления в брак, расторжения брака или перемены гражданства мужем во время существования брачного союза и что в ст. 15 Всеобщей декларации прав человека указывается, что "каждый человек имеет право на гражданство" и что "никто не может быть произвольно лишен своего гражданства или права изменить свое гражданство", согласились о том, что ни заключение, ни расторжение брака между кем-либо из его граждан и иностранцем, ни перемена гражданства мужем во время существования брачного союза не будут отражаться автоматически на гражданстве жены (ст. 1). Ни добровольное приобретение кем-либо из граждан гражданства какого-либо государства, ни отказ кого-либо из граждан от своего гражданства не будет препятствовать сохранению своего гражданства женой этого гражданина (ст. 2).

Каждое договаривающееся государство согласилось, что иностранка, состоящая замужем за кем-либо из его граждан, может приобрести, по своей просьбе, гражданство своего мужа в специальном упрощенном порядке натурализации. Дарование такого гражданства может быть объектом ограничений, устанавливаемых в интересах государственной безопасности или публичного порядка (ст. 3).

В Конвенции о сокращении безгражданства, принятой 30 августа 1961 г. конференцией полномочных представителей, созванной в соответствии с резолюцией 896 (IX) Генеральной Ассамблеи ООН от 4 декабря 1954 г., ус-

танавливается, что договаривающееся государство предоставляет свое гражданство лицу, рожденному на его территории, которое иначе не имело бы гражданства.

Найденный, находящийся на территории договаривающегося государства, поскольку его место рождения не установлено, предполагается родившимся на этой территории от родителей, имеющих гражданство этого государства (ст. 2).

Рождение на судне или на воздушном корабле считается имевшим место на территории того государства, под флагом которого это судно плавает, или на территории того государства, в котором этот воздушный корабль зарегистрирован, в зависимости от обстоятельств (ст. 3).

Если гражданин договаривающегося государства родился вне пределов территории этого государства, закон этого государства может обусловить сохранение гражданства этого государства по истечении одного года после достижения им совершеннолетия проживанием в это время на территории этого государства или регистрацией в соответствующих органах.

Любой договор между договаривающимися государствами, который предусматривает передачу территории, должен включать постановления, которые гарантировали бы, что никто не станет апатридом в результате этой передачи.

В Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации, принятой Генеральной Ассамблеей ООН 21 декабря 1965 г., записано, что она не применяется к различиям, исключениям, ограничениям или предпочтениям, которые государства проводят или делают между гражданами и негражданами. Ничто в ней не может быть истолковано как влияющее в какой-либо мере на положения законодательства государств-участников, касающиеся национальной принадлежности, гражданства или натурализации, при условии, что в таких постановлениях не проводится дискриминации в отношении какой-либо определенной национальности (ст. 1).

Участники Конвенции обязуются запретить и ликвидировать расовую

дискриминацию во всех ее формах и обеспечить равноправие каждого человека перед законом, без различия расы, цвета кожи, национального или этнического происхождения, в особенности в отношении осуществления, в частности, таких прав, как права на свободу передвижения и проживания в пределах государства: права покинуть любую страну, включая свою собственную, и возвращаться в свою страну; права на гражданство (ст. 5).

Исключительно важную роль в регулировании вопросов гражданства играет Европейская конвенция о гражданстве 1997 г.

Следует сказать, что Совет Европы рассматривает вопросы, касающиеся гражданства, на протяжении более чем 30 лет. В 1963 г. была открыта для подписания Конвенция о сокращении случаев множественного гражданства и об исполнении воинской обязанности в случаях множественного гражданства.

В основу главы I Конвенции 1963 г. положена идея, которая в то время пользовалась широким признанием во многих западноевропейских странах. Она сводилась к тому, что множественное гражданство является нежелательным и что его следует в максимальной степени избегать. Статья 1 этой Конвенции предусматривает, в частности, что граждане, добровольно приобретшие другое гражданство, утрачивают свое прежнее гражданство и, в случае отсутствия соответствующей оговорки, лишаются права на его сохранение.

Тем не менее в Конвенции 1963 г. признается, что множественное гражданство возникает, в частности, тогда, когда гражданство другого государства-участника приобретается автоматически или когда государство, которое не является участником главы I Конвенции, допускает множественное гражданство в иных случаях. Поэтому в главу II, которая может быть принята государством-участником, даже если оно не приняло главу I, включены положения о выполнении воинской обязанности в случаях множественного гражданства, с тем чтобы освободить лиц с множественным гражданством от выполнения своей воинской обязанности более чем в одном государстве-

участнике.

Европейская конвенция о гражданстве, принимая во внимание многочисленные международные документы, касающиеся гражданства, множественного гражданства и безгражданства; признавая, что в вопросах, касающихся гражданства, следует учитывать законные интересы как государств, так и отдельных лиц; желая содействовать прогрессивному развитию правовых принципов, касающихся гражданства, а также их закреплению во внутреннем законодательстве и желая максимально сократить число случаев безгражданства; желая исключить дискриминацию в вопросах, касающихся гражданства; отмечая различные подходы государств к вопросу о множественном гражданстве и признавая, что каждое государство вправе решать в рамках своего внутреннего законодательства, какими будут последствия того, что его гражданин приобретает или имеет другое гражданство; признавая, что желательно найти надлежащие пути преодоления последствий множественного гражданства, в частности в том, что касается прав и обязанностей лиц с множественным гражданством; учитывая желательность того, чтобы лица, имеющие гражданство двух или более государств-участников, выполняли свою воинскую обязанность только в одном из этих участников; учитывая необходимость содействия международному сотрудничеству между национальными органами, отвечающими за вопросы гражданства, устанавливает принципы и правила, касающиеся гражданства физических лиц, и правила, регулирующие воинскую обязанность в случаях множественного гражданства, которым должно соответствовать внутреннее законодательство государств-участников. Европейская конвенция о гражданстве

В ней указывается (ст. 3), что каждое государство определяет в соответствии со своим законодательством, кто является его гражданином. Это законодательство признается другими государствами, если оно соответствует применимым международным конвенциям, международному обычному праву и общепризнанным правовым принципам в отношении гражданства.

В Конвенции устанавливается (ст. 4), что правила каждого государст-

ва-участника, регулирующие гражданство, основываются на следующих принципах:

- a) каждый человек имеет право на гражданство;
- b) следует избегать безгражданства;
- c) никто не может быть произвольно лишен своего гражданства;
- d) ни вступление в брак, ни расторжение брака между гражданином государства-участника и иностранцем, ни изменение одним из супругов во время пребывания в браке гражданства не влекут за собой автоматически последствий для гражданства другого супруга.

Устанавливается (ст. 9), что каждое государство-участник, в случаях и на условиях, предусмотренных его внутренним законодательством, способствует восстановлению его гражданства бывшими гражданами, на законном основании постоянно проживающими на его территории.

В Конвенции рассматриваются процедуры, касающиеся гражданства.

Важную роль в регулировании вопросов гражданства играют также двусторонние и многосторонние договоры и соглашения России с другими государствами.

К числу такого рода документов относится Меморандум от 28 марта 1994 г. "Об основных принципах решения вопросов, связанных с гражданством и правовым статусом граждан Российской Федерации, постоянно проживающих на территории Республики Казахстан, и граждан Республики Казахстан, постоянно проживающих на территории Российской Федерации".

Важную роль в регулировании вопросов гражданства играет Соглашение между Республикой Беларусь, Республикой Казахстан, Кыргызской Республикой и Российской Федерацией об упрощенном порядке приобретения гражданства от 26 февраля 1999 г. (вступило в силу 4 ноября 2000 г.).

Устав Союза Беларуси и России от 23 мая 1997 г. о гражданстве предусматривает равноправие между гражданами двух государств, а также посвящен специфическим правам граждан договаривающихся государств как граждан Союза. Согласно ч. 1 ст. 13 Устава полномочия Союза и его органов

направлены на обеспечение равенства политических и социально-экономических прав граждан. Для этой цели Союз наделен полномочиями обеспечить равенство прав граждан Союза в получении всех видов образования и медицинской помощи, трудоустройстве, оплате труда и других областях (п. "б" ч. 1 ст. 15); равные права в социальной сфере предусмотрены ст. 10, а в экономической - ст. 9"л" Устава.

Союз наделен полномочиями обеспечить права граждан России и Беларуси как граждан Союза (п. "а" ч. 1 ст. 15).

В Уставе закреплено право граждан Союза свободно передвигаться и постоянно проживать в пределах территории договаривающихся государств с соблюдением правил, установленных законом этих государств в отношении отдельных районов и местностей (п. "а" ч. 3 ст. 18).

Согласно ст. 14 Договора граждане государств-участников являются одновременно гражданами Союзного государства. В Союзном государстве признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина согласно общепринятым принципам и нормам международного права.

Российской Федерацией заключен также и ряд других международных соглашений, в которых рассматриваются вопросы гражданства.

Рассмотрев конституционно - правовые основы института гражданства Российской Федерации, можно сделать вывод, что наиболее важной составной частью института, составляющего основы правового статуса личности, которые утверждены в действующей Конституции Российской Федерации, является совокупность норм, регулирующих именно гражданство.

Конституционно-правовой институт основ статуса личности отражает существенные исходные начала, определяющие положения человека в обществе и гражданстве, принципы их взаимоотношения. Отсюда мы и выводим гражданство как один из элементов правового статуса личности.

В нашей стране вопросы гражданства встают наиболее остро. В процессе движения за обретение суверенитета, в ходе которого достичь его иногда пытаются любой ценой, нарушаются, прежде всего, права и свободы не-

коренного населения, проживающего на территории бывших союзных республик.

Все более тревожной становится практика деления граждан на своих и чужих. Выдвигая заслон подобной практике, Россия подписала двусторонние соглашения с Эстонией, Латвией, Украиной и другими суверенными государствами. В рамках соглашения о создании СНГ специально указывается, что Договаривающиеся стороны гарантируют своим гражданам независимо от национальности или иных различий равные права и свободы. Каждая из Сторон гарантирует гражданам других сторон, а так же лицам без гражданства права и свободы в соответствии с общепринятыми международными нормами о правах человека.

Наиболее важный принцип, который до этого не утверждался ни в одном советском законе - права двойного гражданства. Ранее это право отвергалось.

Но в то же время государства по возможности стремятся ограничить его представления, дабы избежать возникающих при наличии двойного гражданства правовых коллизий. Наличие двойного гражданства ведет за собой ряд трудностей, потому что один из острых вопросов, связанных с регулированием гражданства. В международной практике эти вопросы регулируются путем заключения международных и межгосударственных договоров и предоставления лицам с двойным гражданством режима наибольшего благоприятствования.

Занятая Российской Федерацией позиция, продиктованная особенностями её исторического, демографического и политического развития, а равно и национально-психологическими факторами представляется вполне взвешенной и демократической. Тем самым юридически утверждается принцип непрерывности российского гражданства, его открытости для всех сограждан, разбросанных волею судеб по белу свету, и всех желающих приблизиться к её духовному, культурным и человеческим ценностям и пользоваться её юрисдикцией.

В этом отношении подчеркнем и особо важное значение, которое имеет установленный законом судебный порядок обжалования всех решений, связанных с приобретением, прекращением, принадлежностью к гражданству Российской Федерации, а также процессуальные действия должностных лиц при рассмотрении заявлений по вопросам гражданства. Таким образом, при малейших нарушениях данного закона заинтересованное лицо вправе обратиться с жалобой в суд. Предусмотренный механизм обеспечивает эффективность закона и защиту прав человека.

Действующая Конституция Российской Федерации и Закон о гражданстве Российской Федерации - являются основными демократическими источниками, в которых заключены нормы, регулирующие устойчивую правовую связь человека с государством, выражающуюся в совокупности их взаимных прав, обязанностей и ответственности, основанная на признании и уважении достоинства, основных прав и свобод человека. Помимо этого государство также защищает гражданские права человека: личные, экономические, социальные и другие. Такие права закреплены в Конституции Российской Федерации как основополагающие принципы правового демократического государства.

Развитие института гражданства, норм, которые регулируют вопросы, связанные с этим, повлечет за собой немало проблем. Особенно остро это будет осуществляться в России, в связи с ее исторически - политическим прошлым и не менее кризисным в политическом плане настоящим.

Не на должном уровне развиты связи, регулирующие вопросы гражданства со странами ближнего и дальнего зарубежья, что может повлечь за собой нарушение статьи 61 части 2 Конституции Российской Федерации, которая гарантирует своим гражданам защиту и покровительство за ее пределами.

Таким образом, государство не в праве допускать нарушения закрепленных в Конституции Российской Федерации демократических принципов, а в частности, связанных с гражданством, так как нарушают свою демокра-

тическую основу. Во избежание этого, государство должно вести политику, направленную на поддержание не только общедемократических принципов, но и вопросов, касающихся гражданства, путем создания нормативно-правовых актов, федеральных законов и международных договоров.

Итак, гражданство является одним из основных показателей здоровья всего государства. Из этого следует, что защита и развитие этого института есть обязанность не только государства, но и человека.

### **Множественное гражданство.**

#### **Двойное гражданство**

Такое правовое состояние возможно, когда, например, женщина выходит замуж за иностранца, а по законам его государства жена обязана принять гражданство мужа. В таком же состоянии находится ребенок, родители которого имеют разное гражданство. Частыми стали случаи, когда русскоязычные граждане ряда государств СНГ желают одновременно состоять в гражданстве России. Пребывание в двойном гражданстве расширяет не только права, но и обязанности гражданина. Он должен платить налоги двум государствам (если двойное налогообложение не исключается двусторонним соглашением), в каждом из них нести воинскую службу, лишается права занимать некоторые должности (судья, адвокат). Ни одно государство, признающее двойное гражданство, не делает каких-либо послаблений таким лицам в отношении их гражданских обязанностей. Конституция РФ допускает для своих граждан право иметь также гражданство иностранного государства, т. е. двойное гражданство, но только в соответствии с федеральным законом или международным договором. Следовательно, и иностранный гражданин может иметь одновременно российское гражданство на основе соответствующего международного договора (между данным государством и Российской Федерацией). Приобретение гражданином РФ иного гражданства не влечет за собой прекращение гражданства Российской Федерации. Глава 16. Гражданство 319 Конституция ясно указывает, что приобретение граждани-

ном РФ иного гражданства не меняет его правового статуса как гражданина России. За ним сохраняются все права и свободы, и он не освобождается от обязанностей, вытекающих из российского гражданства. Однако в этом же тексте (ч. 2 ст. 62) допускаются отступления от этого общего правила в соответствии с федеральным законом или международным договором Российской Федерации. Но пока таких законодательных норм или договорной практики нет.

## **Правовые основания и порядок приобретения гражданства в России.**

### **Понятие гражданства**

**Гражданство** - это первый и основополагающий элемент правового статуса личности. Гражданство дает объем прав, свобод и обязанностей конкретному лицу. Ст. 6 Конституции РФ говорит, что приобретение гражданства происходит в соответствии с федеральным законом (Законом РФ "О гражданстве"). Закон говорит, что гражданство представляет собой устойчивую связь человека с государством. Эта связь выражается в совокупности прав и обязанностей, основанных на уважении и достоинстве основных прав и обязанностей.

### **Закон о гражданстве РФ установил следующие основания приобретения гражданства:**

1. Признание гражданства как основание его приобретения не предусматривалось в предшествующем законодательстве. Во всех прежних законах содержалась общая норма, определяющая принадлежность к гражданству, т.е. дающая ответ на вопрос о том, кто является гражданином государства. Обретение такого статуса связывалось с двумя основаниями: 1) признание гражданства, 2) приобретением гражданства в соответствии с данным законом. Последнее основание начинало действовать с момента вступления в силу нового закона, т.е. нацелено на будущие отношения гражданства. Но закон должен решить и вопрос о тех, кто уже имел гражданство данного го-

сударства до принятия нового закона.

Поэтому применяется форма признания гражданства, означающая законодательное решение вопроса о том, за кем из числа лиц, состоявших в гражданстве данного государства на момент вступления в силу нового закона, сохраняется этот статус.

Закон обычно применяет «нулевой вариант». Он заключается в том, что по новому закону гражданами государства признаются все лица, которые состояли в его гражданстве на момент вступления в силу данного закона.

Российский закон не мог использовать форму признания гражданами Российской Федерации всех лиц, которые состояли в гражданстве Российской Федерации на день вступления в силу закона. Объясняется это тем, что гражданство Российской Федерации (как и других союзных республик) за весь период её пребывания в составе СССР не имело юридического оформления. Хотя по союзной и республиканской конституциям Россия обладала гражданством, однако оно растворялось полностью в союзном гражданстве, не фиксировалось ни в каких документах. Действовал единый паспорт гражданина СССР, и нельзя было правовыми средствами ни подтвердить, ни опровергнуть факта принадлежности к гражданству Российской Федерации.

По Закону (ст. 13) гражданами Российской Федерации признаются все граждане бывшего СССР, постоянно проживающие на территории России на день вступления в силу закона о гражданстве (6 февраля 1992 года), если в течение одного года после опубликования закона они не заявили о нежелании состоять в гражданстве РФ.

Следовательно, основаниями признания являлись такие признаки, как обладание гражданством СССР и постоянное проживание на территории Российской Федерации. По сути, это нулевой вариант, так как фактически никому из проживающих в России граждан СССР не пришлось принимать какие-либо меры для подтверждения гражданства.

Для решения вопросов, связанных с приобретением гражданства в порядке регистрации, восстановления в гражданстве, имеет значение порядок

определения гражданства лиц, родившихся 30 декабря 1922 года и позднее и утративших гражданство бывшего СССР. Закон определил, что такие лица считаются состоявшими в гражданстве Российской Федерации по рождению, если родились на территории Российской Федерации или если хотя бы один из родителей на момент рождения ребёнка был гражданином СССР и постоянно проживал на территории РФ. При этом под территорией России понимается ее территория по состоянию на момент рождения гражданина.

2. Главным постоянно действующим основанием пополнения корпуса граждан является приобретение гражданства по рождению. Это основание исходит из сочетания двух принципов приобретения гражданства: «право крови», т.е. с учётом гражданства родителей, и «права почвы», - т.е. в зависимости от места рождения.

Гражданами России признаются лица по принципу "по рождению" ("по крови"). Если один из родителей является гражданином России, а второй родитель - лицо без гражданства, то ребенок будет являться гражданином Российской Федерации. Если один из родителей - гражданин России, а второй - гражданин иностранного государства, то вопрос о гражданстве ребенка, не зависимо от места его рождения, определяется письменным соглашением родителей. При отсутствии такого соглашения ребенок становится гражданином России, если он родился на ее территории.

Если ребенок будет найден на территории Российской Федерации, а родители его не будут установлены, то он становится гражданином России - принцип «право почвы». Если же впоследствии будут найдены родители или опекуны ребенка, то ребенок может изменить гражданство.

Если ребенок родился на территории России у родителей, являющимися гражданами иностранных государств, то он будет признан гражданином России, если эти государства не предоставят ему своего гражданства.

3. Принцип "в порядке регистрации". Регистрация - это упрощённый порядок приобретения гражданства. Она не связана со сложными процедурами, сопутствующими решению о приёме в гражданство, которое оформля-

ется указом Президента РФ. Эта форма приобретения гражданства РФ распространяется на:

а) лиц, у которых супруг или родственник по прямой восходящей линии является гражданином РФ;

б) лица, у которых на момент рождения хотя бы один из родителей был гражданином РФ, но который приобрел иное гражданство по рождению, в течение 5 лет после достижения 18 лет могут заявить и стать гражданином РФ;

в) лица, родившиеся от бывших граждан РФ также могут, в течение 5 лет по достижении 18 лет, подать заявление о приобретении Российского гражданства;

г) лица - граждане бывшего СССР, проживающие на территории государств, входивших в состав бывшего СССР, а также прибывшие для проживания на территорию РФ после 6 февраля 1992 года, если они в течение трех лет после принятия закона о гражданстве заявили о своем желании приобрести гражданство РФ;

д) лица без гражданства, которые на день вступления в силу закона о гражданстве постоянно проживают на территории России или на территории других республик, входивших в состав бывшего СССР при условии, что они в течение одного года после вступления в силу закона о гражданстве заявили о своем намерении получить гражданство России;

е) иностранные граждане и лица без гражданства независимо от их места жительства если они сами или хотя бы один из родственников по прямой восходящей линии состояли в Российском гражданстве "по рождению" и при условии, что эти иностранные граждане и лица без гражданства в течение одного года после вступления в силу закона о гражданстве заявили о своем желании приобрести гражданство России.

4. Основанием приобретения гражданства является также восстановление в гражданстве Российской Федерации (ст. 20). Оно предусматривалось и в прежнем союзном законодательстве, однако не рассматривалось в качестве

основания приобретения гражданства. В действующем Законе Российской Федерации предусмотрены различные формы восстановления в гражданстве:

1. В порядке регистрации.
2. Признание факта восстановления.
3. По ходатайству лица.

Восстановление осуществляется в порядке регистрации и распространяется на лиц, у которых такое гражданство прекратилось в связи с установлением опеки или попечительства; на лиц, у которых гражданство прекратилось в связи с изменением гражданства родителей. Восстановление в гражданстве происходит в течение 5 лет по достижении 18-летнего возраста по заявлению лица. Граждане, которые были лишены гражданства Российской Федерации без их свободного волеизъявления считаются восстановленными в гражданстве Российской Федерации.

5. Гражданство РФ может приобретаться в результате выбора гражданства (оптации). Такая форма применяется при изменении государственной принадлежности территории и по другим основаниям, предусмотренными международными договорами Российской Федерации.

6. К иным основаниям приобретения гражданства, предусмотренным действующим Законом РФ относятся усыновление, опекунов, соглашение родителей о российском гражданстве ребёнка, предоставление почётного гражданства и др.

Дееспособное лицо, достигшее 18-летнего возраста и не состоявшее в гражданстве РФ, имеет право ходатайствовать о приеме в гражданство РФ. При этом закон о гражданстве закрепляет принцип равноправия для всех лиц ходатайствующих о гражданстве. В качестве обычного условия приема в гражданство в России установлено - постоянное проживание на ее территории.

Для иностранцев и лиц без гражданства необходимо прожить 5 лет на территории РФ при этом 3 года непрерывно перед обращением о приеме в гражданство. Непрерывным считается проживание в России, если лицо вы-

езжало за пределы России для учебы или лечения не более, чем на 3 месяца.

Особый статус при ходатайстве о приобретении гражданства РФ имеют беженцы, официально признанные законом. В этом случае сроки сокращаются вдвое.

Закон Российской Федерации "О гражданстве" определяет основания прекращения российского гражданства:

1. В результате выхода из гражданства Российской Федерации. Такая форма прекращения гражданства может осуществляться двумя путями.

Во-первых, по ходатайству гражданина. закон предусматривает возможность отклонения такого ходатайства в случае проживания гражданина или его намерения поселиться в стране, не связанной с Россией договорными обязательствами о правовой помощи, но имеющего либо имущественные обязательства перед физическими или юридическими лицами РФ, либо неисполненные обязанности перед государством, вытекающие из оснований, определенных законом России.

Во-вторых, в порядке регистрации. Такая форма может иметь место, если у лица, заявившего о намерении выйти из гражданства РФ, хотя бы один из родителей, супруг или ребенок имеет иное гражданство либо если лицо выехало на постоянное место жительства в другое государство в установленном порядке. При этом должны отсутствовать препятствия, отмеченные выше и связанные с ограничениями выхода из гражданства по ходатайству. Закон определяет и случаи, не допускающие выхода из гражданства России ни по ходатайству, ни в порядке регистрации.

Выход невозможен после получения повестки о призыве на срочную военную службу и до ее окончания, а также в случае, когда гражданин, ходатайствующий о выходе из гражданства России, привлечен в качестве обвиняемого по уголовному делу либо в отношении него имеется вступивший в законную силу и подлежащий исполнению обвинительный приговор суда.

2. В результате отмены решения о приеме в гражданство РФ. Такая форма применяется в отношении лиц, приобретших гражданство на основании заведомо ложных сведений и фальшивых документов. Сам факт пред-

ставления таких сведений и документов устанавливается в судебном порядке. При этом отмена решения о приеме в гражданство России не освобождает данное лицо от ответственности. Отмена решения о приеме в гражданство РФ не распространяется на супруга и детей лица, приобретших такое гражданство вместе с ним, в том случае, если не будет доказана их осведомленность о том, что гражданство было приобретено незаконным путем. Установлен срок, в течение которого возможна отмена решения о приеме в гражданство, - 5 лет после приема.

3. В результате выбора гражданства (оптации) при изменении государственной принадлежности территории. При изменении границ лицо, проживающее на территории, выходящей из состава России, может прекратить российское гражданство.

4. По другим основаниям, предусмотренным международными договорами Российской Федерации. Имеются в виду иные, чем предусмотренные в Законе, основания прекращения гражданства России.

5. По иным основаниям, предусмотренным Законом о гражданстве РФ. К таким основаниям относится случай, когда оба родителя прекращают гражданство России. В такой ситуации дети в возрасте до 14 лет следуют гражданству родителей, то есть тоже прекращают гражданство России.

Часть 1 ст. 62 Конституции РФ регулирует случаи двойного гражданства. Такая ситуация возникает обычно из-за применения государствами разных принципов при решении вопросов приобретения гражданства. Ребенок может приобрести двойное гражданство, например, при различном гражданстве родителей или в случае усыновления иностранным гражданином, женщина - при выходе замуж за иностранца, если по законам его государства жена должна следовать гражданству своего мужа.

До последнего времени российское законодательство стояло на позиции непризнания за гражданами РФ двойного гражданства:

в случаях, когда российский гражданин имел доказательства принадлежности к гражданству иностранного государства и фактически становился

лицом с двойным гражданством, законодательство рассматривало его только как российского гражданина.

Отступление от этой позиции наметилось в Законе о гражданстве РФ от 28 ноября 1991 года. Часть 1 ст. 62 Конституции РФ определяет, что российский гражданин может одновременно иметь и гражданство иностранного государства. Но допускается это только в одном из следующих случаев:

- 1) если такую возможность предусматривает федеральный закон;
- 2) если это предусмотрено международным договором Российской Федерации.

Упоминание в Конституции федерального закона означает, что решение вопроса двойного гражданства в других законодательных актах недопустимо. Согласно ст. 3 Закона о гражданстве российскому гражданину может быть разрешено по его ходатайству иметь одновременно гражданство другого государства, с которым имеется соответствующий международный договор. как видно, к предусмотренному Конституцией обязательному условию - наличию международного договора - Закон о гражданстве других возможностей признания двойного гражданства не добавляет.

Признание в соответствии с Конституцией двойного гражданства российских граждан лишь в указанных, строго ограниченных случаях означает, что общий принцип, по которому за лицом, состоящим в гражданстве Российской Федерации, не признается принадлежность к гражданству другого государства, продолжает действовать.

Гражданин иностранного государства при приобретении гражданства российской Федерации может сохранить гражданство этой страны (обязательного отказа от иностранного гражданства, при получении российского, не требуется). Но в России в соответствии с нашим законодательством он будет рассматриваться только как российский гражданин. Двойное гражданство будет за ним признано в России, лишь если с иностранным государством, гражданином которого он является, имеется соответствующий международный договор.

Наличие у гражданина РФ гражданства иностранного государства может создать определенные трудности, поскольку обладатель двух гражданств оказывается связанным с двумя государствами и должен подчиняться закона обоих. Это касается, например, несения военной службы.

Согласно ч. 2 ст. 62 Конституции РФ, факт двойного гражданства не умаляет прав и свобод российского гражданина и не освобождает его от обязанностей, вытекающих из российского законодательства. Однако ч. 2 ст. 62 допускает, что федеральным законом или международным договором РФ может быть предусмотрено то или иное ограничение или освобождение от обязанностей, вытекающее из факта двойного гражданства.

В ч. 3 ст. 62 Конституции РФ определено правовое положение в России иностранцев и лиц без гражданства. Иностранцами гражданами должны признаваться лица, имеющие доказательства своей принадлежности к гражданству иностранного государства.

Лица без гражданства - это лица, которые, не являясь российскими гражданами, не имеют доказательств своей принадлежности и к гражданству иностранного государства. Исходя из ст. 15 Всеобщей декларации прав человека, провозгласившей право каждого на гражданство, Российское государство стремится к устранению и предотвращению без гражданства проживающих на ее территории лиц.

Согласно ст. 7 Закона о гражданстве наше государство поощряет приобретение гражданства России лицами без гражданства и не препятствует приобретению ими другого гражданства.

В полном соответствии с общепринятыми нормами международного права Конституция РФ закрепляет приравнивание иностранных граждан и лиц без гражданства в отношении их прав и обязанностей к российским гражданам, т. е. устанавливает для этих лиц национальный режим.

Согласно ч. 3 ст. 62 Конституции принцип приравнивания действует в полной мере, если федеральным законом или международным договором Российской Федерации не установлено иное. Отклонение от национального

режима (в сторону ограничения прав или, наоборот, их расширения по сравнению с правами российских граждан) могут быть согласно Конституции РФ установлены только федеральным законом или международным договором Российской Федерации. Введение особых правил для иностранных граждан в каких-либо других актах неправомерно.

Специальные правила российского законодательства установлены для отдельных групп находящихся в России иностранных граждан: дипломатов - пользующихся дипломатическим иммунитетом, консулов, членов экипажей иностранных военных кораблей, самолетов и т. п.

Конституция не связывает применение к иностранным гражданам национального режима с принципом взаимности: он предоставляется в России независимо от того, пользуются ли таким режимом в соответствующем иностранном государстве иностранцы (а значит, и российские граждане). В то же время, если ограничение прав и свобод в иностранном государстве касаются только российских граждан (в отличие от других иностранцев), т. е. носят дискриминационный характер, Правительством России могут быть установлены в соответствии со ст. 3 Закона о правовом положении иностранных граждан в СССР ответные ограничения (реторсии).

## **Правовые основания и порядок прекращения гражданства в России.**

### **Гражданство Российской Федерации прекращается:**

1. Вследствии выхода из гражданства (ст.22ч1 п «а»)
2. Вследствии отмены решения о приеме в гражданство (ст.22ч1 п «б»)
3. Путем выбора гражданином (оптации) при изменении государством принадлежности территории (ст.22ч1 п «в»)
4. По иным основаниям, предусмотренным законом (ст.22ч1 п «г»)

Выход из гражданства (ст.23 «Закона о гражданстве») - это утрата лицом по собственному волеизъявлению. Выход из гражданства может быть реализован двумя способами;

8. по ходатайству гражданина (ст.23ч1 п «а»)

9. в порядке регистрации ( т.е. в упрощенном порядке), если у лица, заявившего о намерении выйти из гражданства Р.Ф., хотя бы один из родителей, супруг или ребенок имеет иное гражданство, либо если выехало на постоянное жительство в другое государство в установленном законом порядке (ст.23ч1 п «б»).

«Закон о гражданстве» установил две группы оснований, которые препятствуют выходу из гражданства;

1. Если человек проживает или намеревается поселиться в стране, не связанной с Р.Ф. договорными обязательствами о праве помощи, но имеет либо имущественные обязательства перед физическими и юридическими лицами Р.Ф., либо неисполненные обязанности перед государством, вытекающие из оснований, определенных законом Р.Ф.(ст.23ч2 «Закона о гражданстве»), ходатайство о выходе из гражданства может быть отклонено.

2. Выход из гражданства Р.Ф. не допускается:

(ст.23ч.3 «Закона о гражданстве»)

после получения повестки о призыве на срочную военную или альтернативную службу и до ее окончания;

если гражданин, ходатайствующий о выходе из гражданства Р.Ф., привлечен в качестве обвиняемого по уголовному делу либо в отношении него имеется вступивший в законную силу и подлежащий исполнению обвинительный приговор суда.

Отмена решения о приеме в гражданство (ст.24 «Закона о гражданстве»)

- единственный случай возможного прекращения гражданства Р.Ф. без волеизъявления самого лица.

Отмена о приеме в гражданство применяется в отношении лица, которое приобрело гражданство Р.Ф. на основании заведомо ложных сведений и фальшивых документов. Факт предоставления заведомо ложных документов и сведений устанавливается в судебном порядке. Отмена решений о приеме в

гражданство не освобождает данное лицо от установленной законодательством ответственности.

Отмена решения о приеме в гражданство Р.Ф. возможна в течении 5 лет после приема.(согласно ст.24ч.3 «Закона о гражданстве»)

Выбор гражданства - «оптация» (ст.21 «Закона о гражданстве»)

Основанием прекращения гражданства является оптация в случаях, когда гражданин Р.Ф.при изменении государственной принадлежности территории, на которой он проживает, выбирает иное государство.

#### **Иные основания прекращения гражданства.**

К таким основаниям «Закон о гражданстве» относит, прекращение гражданства Р.Ф. у детей в возрасте до 14 лет, родители которых приобрели иное гражданство (ст.26ч.1 «Закона о гражданстве»)

#### **Порядок разрешения дел о гражданстве Р.Ф.**

**Государственными органами, ведающими делами о гражданстве РФ, являются:**

1. Президент Российской Федерации.
2. Комиссия по вопросам гражданства при Президенте РФ.
3. МВД РФ и его органы.
4. Министерство Иностранных дел РФ, дипломатические представительства и консульские учреждения РФ.

#### **Президент РФ принимает решения по вопросам :**

приема в гражданство;  
восстановления в гражданстве;  
разрешение на выход из гражданства РФ;  
двойного гражданства;  
отмены решения о приеме в гражданство;  
предоставление почетного гражданства.

По всем названным вопросам Президент издает указы.

Для предварительного рассмотрения вопросов гражданства Президент РФ образует комиссию по вопросам гражданства.

Важную роль в системе государственных органов ведающих делами гражданства, играет МВД РФ и его органы, МИД РФ, дипломатические представительства и консульские учреждения.

Они осуществляют следующие полномочия :

1. Принимают заявления и ходатайствуют по вопросам гражданства РФ;
2. Проверяют факты и документы, представленные в обоснование заявлений и ходатайств по вопросам гражданства РФ;
3. Направляют ходатайства по вопросам гражданства вместе с соответствующими документами в комиссию по вопросам гражданства при Президенте РФ;
4. Определяют принадлежность лиц к гражданству РФ, осуществляют регистрацию приобретенного или прекращенного гражданства РФ в предусмотренных законом случаях;
5. Осуществляют исполнение решений по вопросам гражданства.

Изменение гражданства РФ (приобретение или прекращение) осуществляется либо в порядке регистрации (упрощенный порядок), либо в случаях не подпадающих под регистрационный порядок, путем подачи ходатайств на имя Президента РФ.

При изменении гражданства в порядке регистрации заинтересованным лицом подается заявление, решение по которому принимается соответствующим органом внутренних дел или Министерством

Иностранных дел, дипломатическим представительством, консульским учреждением.

Срок рассмотрения заявления не может превышать 6 месяцев.

Решение соответствующего органа оформляется заключением, которое может быть обжаловано в суде в месячный срок.

В случае не подпадающем под регистрационный порядок, заинтересованным подается ходатайство на имя Президента РФ. Срок рассмотрения ходатайства не может превышать 9 месяцев. Результат рассмотрения ходатай-

ства оформляется Указом Президента РФ и обжалованию не подлежит.

Гражданство РФ считается прекращенным со дня решения полномочным органом или издания Указа Президента РФ.

Согласно « Положения о порядке рассмотрения вопросов гражданства РФ » от 10.04.92 г., выход из гражданства по ходатайству происходит следующим образом (глава 2 п. 11) :

Граждане РФ предоставляют в органы внутренних дел или консульские учреждения по месту постоянного проживания следующие документы;

- ходатайство на имя Президента РФ;
- копия свидетельства о рождении и браке заявителя.

Для лиц, проживающих или имеющих намерение поселиться в стране, не связанной с РФ договорными обязательствами об оказании правовой помощи, включающей взаимное признание и исполнение судебных решений, документы, включающие личную декларацию, об отсутствии неисполненных имущественных обязательств перед физическими и юридическими лицами РФ.

Российские граждане состоящие на воинском учете, предоставляют в отдел внутренних дел по месту постоянного проживания справку из военного комиссариата о том, что лицу, ходатайствующему о выходе из гражданства, не направлена повестка о призыве на срочную службу.

Если заявитель одновременно ходатайствует о выходе из гражданства РФ несовершеннолетних детей, то в зависимости от обстоятельств предусмотренных законом представляются : копия свидетельства о рождении, установление опеки или попечительства, лишения родительских прав; письменное согласие сторон на прекращение гражданства ребенка, или один из родителей или опекунов остается Российским гражданином; документ, выдаваемый полномочным органом другого государства, о готовности предоставить гражданство ребенку, один из родителей который остается гражданином России; письменное согласие детей в возрасте от 14 до 18 лет на изменение гражданства.

Пункт 12 « Положения о порядке рассмотрения вопросов гражданства РФ » гласит :

Российские граждане, на которых распространяется положения ст.23 п.«б» Закона о гражданстве предоставляют по месту постоянного проживания следующие документы :

заявление;

документы, подтверждающие принадлежность к иному гражданству супруга - заявителя, либо одного из его родителей или детей;

копии свидетельств о браке и рождении.

Если заявитель проживает или намерен поселиться в стране, несвязанной с РФ договорными обязательствами об оказании правовой помощи, включающей взаимные признания и исполнение судебных решений, представляет документы, включающие личную декларацию, об отсутствии неисполненных имущественных обязательств перед физическими и юридическими лицами РФ. Граждане состоящие на воинском учете представляют в органы внутренних дел по месту постоянного проживания справку из военного комиссариата о том, что заявителю не направлена повестка о призыве на срочную службу.

Если заявитель одновременно ходатайствует о выходе из гражданства РФ несовершеннолетних детей, то в зависимости от обстоятельств предусмотренных законом представляются : копия свидетельства о рождении, установление опеки или попечительства, лишения родительских прав; письменное согласие сторон на прекращение гражданства ребенка, или один из родителей или опекунов остается Российским гражданином; документ, выдаваемый полномочным органом другого государства, о готовности предоставить гражданство ребенку, один из родителей который остается гражданином России; письменное согласие детей в возрасте от 14 до 18 лет на изменение гражданства.

Согласно главы 3 « Положения о порядке рассмотрения вопросов гражданства РФ » отмена решения о приеме в гражданство допускается :

При установлении подтвержденным судебным решением факта приобретения лицом гражданства РФ на основании заведомо ложных сведений и фальшивых документов МВД республики в составе РФ, ГУВД или УВД либо дипломатическое представительство или консульское учреждение выносит заключение, которое вместе с материалами о приеме данного лица в

Российское гражданство направляет соответственно в МВД России или МИД

России, а затем в комиссию по вопросам гражданства при Президенте РФ.

Согласно Главы 4 « Положения о порядке рассмотрения вопросов гражданства РФ » выбор гражданства - оптация, допускает :

1. Установление принадлежности к Российскому гражданству лиц, постоянно проживающих на территории РФ, осуществляет ОВД по личному заявлению этих лиц или по инициативе государственных органов в случаях, когда возникают сомнения относительно принадлежности к Российскому гражданству. Если у лица ходатайствующего об установлении принадлежности к гражданству

РФ, имеются несовершеннолетние дети, то одновременно с проверкой и установлением гражданства родителей проверяется и устанавливается гражданство его детей.

2. В отношении лиц на которых распространяется положение (ст.20 ч.2 «Закона о гражданстве РФ») прибывших на территорию РФ с заявлением об оставлении на постоянное место жительства, установление принадлежности к этой группе лиц проводится одновременно с решением вопроса об оставлении их на постоянное место жительства.

3. По итогам определения МВД Республики в составе РФ, ГУВД или УВД выносит мотивированное заключение, которое утверждается руководителем соответствующего органа и направляется в МВД РФ.

Результаты определения принадлежности к гражданству проводимые по личному заявлению граждан или по инициативе государственных органов

доводятся до их сведения.

4. Принадлежность к гражданству лиц постоянно проживающих за пределами РФ, устанавливается консульскими учреждениями на основании доказательств, подтверждающих Российское гражданство, а в случаях их отсутствия - на основании доказательств, подтверждающих принадлежность в прошлом к гражданам СССР и факт их постоянного проживания на территории РФ непосредственно перед выездом за пределы бывшего СССР.

### **Гражданство и брак.**

Заключение или расторжение брака не влечет за собой каких-либо изменений в их гражданстве супругов или гражданстве рожденных в браке (усыновленных) детей. Также, при изменении гражданства одного из супругов, гражданство другого не меняется.

### **Понятие брака.**

В юридической литературе сложились различные определения брака. Приведем одно из них, предложенное Г. К. Матвеевым: “Брак есть свободный, равноправный и в принципе пожизненный союз женщины и мужчины, заключенный с соблюдением порядка и условий, установленных законом, образующий семью и порождающий между супругами взаимные личные и имущественные права и обязанности”.

В данном определении, как и в большинстве других, брак понимается как особый институт семейного права. Обосновывая отраслевую самостоятельность семейного права, большинство авторов считали, что в понятии брака ключевым словом выступает “союз”, подчеркивающий несовместимость и несводимость брака к гражданско-правовым сделкам. Понимание брака как союза не относится к достижениям советской юридической мысли. Русская дореволюционная цивилистика, раскрывая понятие брака, также определяла его как “союз мужчины и женщины с целью сожителства, основанный на взаимном соглашении и заключенный в установленной форме, не отрицающая при этом гражданско-правовую природу брачных отношений.

## **Юридическая природа брака.**

Существует несколько правовых теорий, объясняющих юридическую природу брака. В наиболее общем виде их можно свести к пониманию брака как договора, как таинства и как института особого рода. Теория брака как договора берет свое начало в Древнем Риме. В римском праве классического периода все основные формы вступления в брак носили на себе признак простой гражданской сделки. Данный подход был прежде всего связан с тем, что правовому регулированию в Риме подвергалась только определенная сфера брачных как договор, а как институт особого рода. Право должно было стоять на страже этого установления, при этом брак опять попадал в сферу действия права целиком, во всем многообразии составляющих его отношений.

Такое понимание брака мы встречаем у И. Канта в “Метафизике нравов”. Кант считает, что только такое соединение, где оба лица обладают друг другом, сохраняет их нравственную свободу и достоинство. Кант придерживался точки зрения, что концепция договора не применима к браку. Договор, по его мнению, не может порождать брак, поскольку договор всегда имеет в виду нечто временное, какую-либо цель, с достижением которой он себя исчерпывает, а брак охватывает всю человеческую жизнь и прекращается не достижением определенной цели, а только смертью людей, состоявших в брачном общении. Недостатком этой теории является перенесение этических представлений о браке в область права. Право, безусловно, должно строиться в соответствии с этическими представлениями своей эпохи. Но право не может полностью включать в себя этические нормы. Кроме того, брачные отношения настолько тесно связаны с глубинными основами человеческого существования, что малейшая попытка права вторгнуться в интимные или духовные взаимоотношения супругов может привести к посягательству на человеческую личность и ее важнейшие права.

В современном плюралистическом обществе невозможно навязывание всем его членам единых представлений о браке. Поэтому право, основываясь на нравственных нормах, должно охватывать лишь ту сферу брачных отно-

шений, которая, во-первых, поддается правовому регулированию, а во-вторых, нуждается в нем. Постепенно осознание необходимости такого разделения все же пробивает себе дорогу. Одновременно с этим возрождается интерес к концепции брака как договора. “Согласно с воззрениями, сложившимися во Франции, -- пишет по этому поводу К.Д. Кавелин, -- брак по своей духовной стороне есть таинство и как таинство подлежит ведению церкви, но как светское учреждение, вытекающее из контракта и на нем основанное, брак есть гражданский институт”. Данное определение, на наш взгляд, соответствует и современной ситуации. В той части, в которой брачные отношения регулируются правом, -- это гражданско-правовые отношения. В другой своей части, которая лежит в религиозно-этической или просто этической сфере, брак может рассматриваться как таинство, как мистический союз, как союз, предполагающий наиболее полное общение, или даже как средство достижения определенных выгод -- все это лежит за границами права.

Этическая оценка своего брака -- сугубо личное дело каждой супружеской пары, она зависит исключительно от их религиозных, философских и этических представлений. Навязывание таких представлений извне есть не что иное, как посягательство на свободу мировоззрения личности. Католик может считать свой брак нерасторжимым и, даже получив развод в светском учреждении, не допускать для себя возможности вступления в новый брак. Супруги, заключившие брак из чисто материальных побуждений, могут считать, что все их права и обязанности вытекают из заключенной ими сделки, и государство признает такой брак действительным, поскольку мотивы заключения брака не имеют правового значения. Все это небезразлично для религии и морали, но и то и другое может быть у разных людей разным, и признание этого факта является одной из важнейших гарантий человеческой свободы.

Концепция брака как института особого рода была весьма популярна и в прошлом. Ее сторонники признают наличие в брачном правоотношении

тех или иных договорных элементов, но отказываются рассматривать его как договорное. И.А. Загоровский, например, указывает, что хотя брак “в происхождении своем заключает элементы договорного соглашения, но в содержании своем и в прекращении далек от природы договора; как содержание брака, так и его расторжение не зависят от произвола супругов. Поэтому брачный институт вернее причислить не к области договорного права, а к разряду институтов особого рода”

Примечание - В дальнейшем канонические нормы придают институту брака характер мистического таинства, подчеркивая его духовную сторону. Классическим каноническим понятием брака становится представление о нем, как о “самом полном (физическом, нравственном, экономическом, юридическом, религиозном) общении между мужем и женой”. Таким образом, в орбиту права попадают не только правовые, но и этические, религиозные и в определенной степени физические элементы брака. В тот период, когда семейные отношения регламентировались религиозными правилами, этот подход был вполне оправдан, но с заменой канонических норм светскими установлениями он изживает себя. Светское право, в отличие от религии, не регулирует и не может регулировать отношения, принадлежащие духовной, этической сфере.

В браке можно условно выделить разные группы отношений: духовные, физические и материальные. Духовные и физические элементы брака, безусловно, не могут регулироваться правом, и с этим соглашались практически все современные и дореволюционные ученые. Однако такое разделение отношений, составляющих брачный союз, получило признание не сразу. Историческое развитие представлений о браке происходило таким образом, что на место религиозных представлений о браке, а иногда и вместе с ним встали этические представления. Понятие брака в этой концепции выводится не из освящения его церковью (или не только из него), но из соответствия брачного союза нравственной природе человека. Брак рассматривается при этом уже не как таинство

Г.Ф. Шершеневич считал, что основанием возникновения и брака, и гражданского обязательства является договор, но брачное правоотношение, по его мнению, не является гражданским обязательством. Отличия брака от обязательства он видит в том же, что И. Кант: “Когда договор направлен на исполнение одного или нескольких действий, то последствием его будет обязательственное отношение. Брачное же сожителство не имеет в виду определенных действий, но общение на всю жизнь, оно имеет, по идее, нравственное, а не экономическое содержание” [3, с.160]. Таким образом, Г.Ф. Шершеневич признает юридический факт, порождающий брачное правоотношение, договором, отношение же, возникающее на его основе, он тоже относит к институтам особого рода.

Практически все современные ученые в нашей стране отказываются признавать соглашение о заключении брака гражданским договором. Основные их доводы можно свести к следующему: во-первых, они указывают, что целью заключения брака является не только возникновение брачного правоотношения, но также и создание союза, основанного на любви, уважении и т. д. Вторым доводом является указание на то, что, вступая в брак, будущие супруги не могут определять для себя содержание брачного правоотношения, их права и обязанности определены императивными нормами закона, что нетипично для договорных правоотношений.

Например, О. С. Иоффе отмечал, что брак возникает на основании юридического акта, совершенного с намерением породить правовые последствия. В этом проявляется сходство брака с гражданской сделкой. Но тем не менее социальное содержание и правовые особенности брака в социалистическом обществе, по его мнению, исключали квалификацию брака в качестве одной из разновидностей гражданско-правовых сделок. Сделка имеет своей юридической целью создание для ее участников конкретных прав и обязанностей. Брак, основанный на любви, а не на своекорыстных имущественных интересах, такой правовой цели не преследует. Целью вступления в брак О.С. Иоффе называл желание получить государственное признание создан-

ного союза, “основа которого -- взаимная любовь и уважение -- не входит в его юридическое содержание”. Поэтому брак может прекратиться в любое время, как только эта основа будет подорвана, что невозможно в гражданских сделках [4, с.187].

Действительно, воля лиц, заключающих брак, направлена на достижение целого ряда последствий, как правовых, так и неправовых. Прежде всего они стремятся приобрести общественный и правовой статус законных супругов. Статус состояния в браке влечет за собой и приобретение прав и обязанностей супругов.

Возникают ли они в силу закона независимо от воли супругов? По-видимому, нет. Прежде всего если супруги категорически против их возникновения, они могут не регистрировать брак. Заключая брак, они дают согласие на вступление в отношения, большая часть которых ранее была императивно определена законом. Можно ли на этом основании заключить, что брак отличается от договора тем, что договором стороны сами устанавливают для себя содержание правоотношения, а все права и обязанности, вытекающие из брака, уже закреплены в норме закона? Во-первых, с усилением диспозитивного регулирования и появлением брачных договоров и алиментных соглашений эти возможности значительно расширяются.

Само заключение брака как юридический факт не предназначено для конкретизации прав и обязанностей супругов. Из этого факта вытекает только то, что два лица становятся мужем и женой, приобретая новый правовой статус. С помощью брачного договора и алиментного соглашения супруги могут почти полностью изменить свои имущественные отношения. Даже если брачный договор не был заключен данной супружеской парой, супруги не теряют возможности заключить его в будущем.

Когда мы говорим, что брак -- это наиболее полное общение супругов: материальное, физическое и духовное, то мы предполагаем, что между супругами возникает бесчисленное множество личных отношений, содержание которых они определяют для себя сами. Все эти отношения не регулируются

правом, а, значит, и соглашения, устанавливающие их содержание, лежат во внеправовой сфере.

Поэтому невозможно сказать, что отношения, возникающие из брака, как в своей юридической, так и в своей неюридической части, заранее определены законом, в то время как отношения, вытекающие из гражданского договора, определяются этим договором. Напротив, содержание супружеских отношений может варьироваться еще в большей мере, чем содержание других договорных отношений, но изменение этих прав и обязанностей производится не актом вступления в брак, а с помощью специальных юридических актов: брачных договоров и других соглашений между супругами.

По нашему мнению, все вышесказанное позволяет сделать вывод о том, что соглашение о заключении брака по своей правовой природе не отличается от гражданского договора. В той части, в какой оно регулируется правом и порождает правовые последствия, оно является договором.

Признание этого факта ничуть не принижает этического значения брака. Безусловно, это соглашение играет и внеправовую роль, и в этой части оно рассматривается вступающими в брак по-разному. В зависимости от своих убеждений они могут расценивать его как клятву перед богом или как моральное обязательство, или как чисто имущественную сделку. Следует еще раз подчеркнуть, что все это лежит во внеправовой сфере.

### **Гражданско-правовой характер брака.**

Одним из первых современных авторов, заявивших о гражданско-правовой договорной природе брака, является М. В. Анкольская которая убедительно доказывает, что соглашение о заключении брака по своей правовой природе не отличается от гражданского договора и в той части, в какой оно регулируется правом и порождает правовые последствия, является именно договором [5, с.114]. Как видно, речь идет исключительно о соглашении о заключении брака. Вне определения брака остаются отношения, возникающие между лицами, вступившими в брак, то есть состояние в браке. Статус состояния в браке означает приобретение прав и обязанностей супру-

гов. Можно ли считать, что данные отношения являются внеправовыми или безразличны праву? Разумеется, нет, однако необходимо помнить о возможных пределах правового регулирования семейных отношений. Вне правового опосредования остаются такие ценности, как взаимная любовь и уважение, этические и моральные основы супружеских отношений, физические отношения. Хотя эти отношения и не являются юридически безразличными, но непосредственному правовому регулированию они все же не подвергаются. Они подлежат учету при принятии тех или иных решений, воспринимаясь при этом как определенная данность, которая не может быть ни доказана, ни опровергнута, ни сведена к какому-либо одному знаменателю. Например, при признании брака недействительным как совершенным без намерения создать семью, суд оценивает прежде всего морально-этические факторы, поскольку ни в одном законодательном акте нет и не может быть какого-либо критерия, позволяющего достоверно установить, имели ли стороны брачного отношения намерение создать семью или нет.

Определяя правовую природу соглашения о заключении брака, необходимо также иметь в виду, что договор не является исключительно гражданско-правовым институтом, а издавна применяется и в сфере публичных отношений между государствами, и в трудовых отношениях и многих других. Собственно гражданско-правовой договор есть разновидность двусторонней сделки. Соглашение о заключении брака также можно определить как гражданско-правовую сделку.

Трактовка же соглашения о заключении брака как сделки позволяет определить роль и значение данного обстоятельства как юридического факта, порождающего отношения между супругами.

В то же время необходимо различать соглашение о заключении брака и возникающие из него отношения, которые имеют иную правовую природу, нежели породившая их сделка. Указанные отношения -- отношения супружества представляют собой институт особого рода. Поскольку они существуют исключительно между двумя конкретными субъектами -- супругами,

они в отличие от абсолютных правоотношений являются относительными.

Законодатель регулирует главным образом имущественные аспекты возникающих между супругами отношений, определяя правовой режим имущества супругов, а также предусматривая ряд иных последствий гражданско-правового характера, возникающих из факта состояния в браке. Например, возможность наследования одним из супругов имущества, принадлежащего другому супругу, после его смерти. Нельзя, однако, утверждать, что содержание супружеского отношения полностью исчерпывается имущественными отношениями. Так, отношения материнства, отцовства, воспитания и образования детей, другие вопросы жизни семьи, которые в соответствии с СКРМ решаются супругами совместно, исходя из принципа равенства супругов, также включаются в содержание супружеского отношения. Можно ли утверждать, что и эти неимущественные отношения полностью охватываются гражданско-правовым регулированием? Ответ на этот вопрос неоднозначен. Гражданское законодательство устанавливает способы защиты неимущественных отношений в случае их нарушения, обеспечивает возможность восстановления нарушенных прав неимущественного характера. Вместе с тем непосредственное правовое регулирование неимущественных отношений гражданское законодательство не осуществляет. Неимущественные отношения, возникающие между супругами, не укладываются в рамки обычных представлений о гражданско-правовом регулировании неимущественных отношений.

Отношения супружества могут сочетать в себе элементы многих гражданских отношений. Так, отношения представительства, собственности, отдельные разновидности обязательственных связей присутствуют в той или иной мере и в супружеских отношениях. Однако отношения супружества ни к одному из известных видов гражданских отношений не сводимы. Отношения супружества представляют собой такую разновидность гражданских отношений, которые в своей совокупности порождают особый правовой статус их участников -- статус состояния в браке. Это отношения длящиеся, слож-

ные, обладающие емким, зачастую трудноуловимым содержанием. Последнее объясняется тем, что супружеские отношения не сводятся к осуществлению прав и исполнению обязанностей в строгом юридическом смысле слова. { Все сказанное позволяет утверждать, что в целом отношения супружества являются гражданско-правовым институтом особого рода.

### **Признаки брака.**

Обычно выделяют признаки, относящиеся прежде всего к отношениям супружества [6, с.44]. Однако некоторые признаки являются общими и для соглашения о вступлении в брак и для отношений супружества.

Законодательство признает только моногамный брак, то есть единобрачный союз мужчины и женщины. Законодательство России не признает супружескими отношениями союзы, основанные, на полигамной связи. В то же время браки, заключаемые по правилам мусульманской религии, признаются во многих странах Востока. Как правило, моногамная или полигамная модель брака избирается тем или иным государством на основе исторических традиций, господствующих в обществе религиозных и иных представлений. Правовые системы современности обычно признают одну модель брака: моногамную -- страны континентальной и англо-американской системы, полигамную -- страны мусульманского права и африканские страны. Однако взаимопроникновение правовых норм и традиций приводит к тому, что многие мусульманские страны допускают признание обеих моделей брачного союза. В связи с ростом активности различных сексуальных меньшинств в странах Европы и Америки стали высказываться предложения о допущении регистрации брака и между лицами одного пола [7, с.91], что противоречит самой природе брака.

Семейное законодательство устанавливает принцип свободы брака. Это означает, что вступление в брак, равно как его расторжение, основаны на свободном и добровольном волеизъявлении сторон. Брак, совершенный под физическим или психическим принуждением либо основанный на пережитках местных обычаев, не признается государством и может быть признан

недействительным.

Равенство сторон как один из предметных признаков гражданских отношений проявляется и в браке. Брак -- равноправный союз мужчины и женщины. В отличие от раннефеодального законодательства России, когда принципом брака являлась власть мужа над женой, уже к концу XIX в. в российском законодательстве закрепляется принцип равенства мужа и жены в брачных отношениях. Хотя власть мужа и признается в большинстве мусульманских стран, однако права жены или жен в них также законодательно закреплены и защищаемы, что фактически и в этих странах уравнивает жену и мужа в брачном отношении.

Запрещаются любые формы ограничения прав граждан при вступлении в брак и в по семейных отношениях признакам социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности. Права граждан в семье могут быть ограничены только на основании федерального закона и только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты нравственности, здоровья, прав и законных интересов других членов семьи и иных граждан.

Отношения супружества не могут устанавливаться на определенный срок, они, как правило, пожизненны. Брачное отношение устанавливается без определения срока, в нем не преследуется цель реализовать лишь какую-либо одну или несколько возможностей. В том случае, когда установление супружеских отношений преследует конкретную цель, например рождение ребенка, брак может быть признан недействительным. Поскольку цель брака -- создание семьи, рождение и воспитание детей, она не может быть реализована к конкретному сроку либо ограничена конкретным сроком, а реализуется до того момента, пока стороны имеют возможность и желание ее осуществлять. Как правило, эта цель конституирует брак до тех пор, пока он продолжается: в течение всей жизни супругов либо до момента, когда супруги решили расторгнуть брак.

Рождение и воспитание детей также может рассматриваться в качестве одного из признаков брака. Хотя нередки и бездетные браки, однако одной

из основных целей брака является продолжение рода. При этом возможно рождение детей и вне брака. В этом случае закон предусматривает такие формы правового регулирования, которые максимально позволяют восполнить отсутствие супружеских отношений между родителями, по крайней мере, в целях защиты интересов ребенка.

Одним из основных признаков брака в любой правовой системе является его совершение в порядке и форме, устанавливаемых законом. Этот признак можно считать единственным, имеющим конститутивное значение для отнесения складывающихся отношений к супружеским.

Браки могут совершаться по религиозным обрядам либо по светским правилам. Выбор той или иной формы регистрации брака основывается на традициях и степени влияния религии. Законодательство Р.М. признает исключительно брак, зарегистрированный в органах записи актов гражданского состояния (п. 2 ст. 2СК). Многие лица, вступающие в брак, наряду с государственной регистрацией брака в органах загса оформляют свои отношения и по религиозному обряду. Большинство концессий, действующих на территории Республики Молдова, допускают возможность совершения религиозного обряда только после регистрации брака в органах загса. Тем самым религиозная процедура в принципе не оказывает влияния на судьбу брака. Исключения составляют случаи, когда законодательство России признает регистрацию брака, совершенную по религиозным обрядам на временно оккупированных территориях, входивших в состав СССР в период Великой Отечественной войны, до восстановления на этих территориях органов записи актов гражданского состояния (п. 7 ст. 169 СК). СК не содержит указаний на признание юридической силы за религиозными браками, заключенными до принятия первого советского декрета “О гражданском браке” от 18 декабря 1917 г. и образования органов загса, однако юридическая сила за такими браками сохраняется, поскольку прямое указание об этом содержалось в ранее действовавшем законодательстве. Признание допустимости регистрации брака по религиозному обряду относится и к бракам, совершенным между

гражданином Р.М. и иностранным гражданином за пределами Р.М. с соблюдением законодательства государства, на территории которого они заключены. Так, если брак совершен вне пределов Р.М. в государстве, признающем регистрацию брака по религиозному обряду, например в США, то такой брак признается действительным и в Р.М. при отсутствии обстоятельств, препятствующих заключению брака (ст. 15 СК).

### **Фактический брак.**

Фактическим браком именуется отношения между состоящими в них лицами, удовлетворяющие всем требованиям и условиям вступления в брак, но не зарегистрированные в установленном законом порядке. Фактический брак не может породить тех. правовых последствий, которые возникают из зарегистрированного брака. Никакой законодательный запрет не может исключить из обычной жизни внебрачные связи длительного характера, которые сами стороны, желая того или нет, признают фактическим браком. Законодательства многих европейских стран и США не проводят жестких различий между зарегистрированным и фактическим браком в части порождаемых ими последствий. Например, в Шотландии признаются равнозначными и гражданская и религиозная церемония бракосочетания, признается также действительным брак, возникший вследствие фактического совместного проживания. В Р.М. молодые пары не всегда спешат узаконить свои отношения, предпочитая лучше узнать друг друга, присмотреться к поведению своего избранника в повседневной жизни и лишь впоследствии либо зарегистрировать брак, либо отказаться от него .

Отношения фактических браков также претерпели определенные изменения, все более и более смягчая ту нетерпимость в отношении фактических браков, которая господствовала в 70--80-е годы. Тем не менее законодательство жестко стоит на позиции признания юридической силы только за браком, зарегистрированным в органах загса.

### **Церковный брак.**

Церковный брак - брак ,заключенный в церкви по религиозным обря-

дам. Но юридическое значение имеет только брак, заключенный в органах записи гражданского состояния. Религиозный обряд правового значения не имеет.

### **Условия заключения брака.**

Согласно ст.11 СК РФ условиями заключения брака является бескорыстное взаимное согласие мужчины и женщины, вступающих в брак ,а также достижение ими брачного возраста.

Запрещаются браки между усыновленными и усыновителями. Это приобрело характер этической нормы. Брак между родителями и детьми стал невозможным и по соображениям морали. Поэтому в законодательстве и сохранено правило о запрете подобных браков.

Невозможно вступление в брак лица, призванного судом недееспособным вследствие психического расстройства так как данное лицо не способно дать осознанное согласие на вступление в брак.

### **Порядок заключения брака.**

Регистрация брака производится в присутствии лиц, вступающих в брак по истечении не менее чем одного месяца со дня подачи ими соответствующего заявления .При наличии уважительных причин по просьбе лиц, вступающих в брак, срок может быть сокращен заведующим отделом записи актов гражданского состояния. При особых обстоятельствах (угроза жизни, беременность, рождение ребенка и др.)брак может быть заключен в день подачи заявления. Максимальный срок, устанавливаемый для регистрации брака, не должен превышать двух месяцев со дня подачи заявления о вступлении в брак.

### **Гражданство.**

Каждый человек по праву носит название "гражданин", т.к. имеет право на гражданство. Это означает, что граждане пользуются равными правами независимо от того, имеют ли они гражданство по рождению или приобрели его по иным основаниям, и что граждане Российской Федерации не могут быть разделены на какие-то группы или разряды, порождающие, различные

права и обязанности. Принцип равенства в качестве права гражданина гарантирует всеобщее и равное избирательное право, обеспечивает защиту национальным меньшинствам, защиту от дискриминации, устанавливает запрет выдачи собственных граждан, запрет привилегий и соответственно равенство всех, граждан перед законом. Этот принцип прослеживается и в характерном для многих современных конституций разделении носителей прав и свобод на две основные категории: гражданам предоставляется более широкий объем прав и свобод; в отношении всех остальных, включая иностранцев, проживающих на территории данного государства, допускаются отдельные изъятия. Это главным образом касается политических прав. Только граждане Российской Федерации могут избирать и быть избранными в представительные органы. Только граждане обязаны защищать Отечество и нести некоторые другие обязанности. 80-е годы во многих европейских странах (Франция, ФРГ, Бельгия, Швейцария и т.д.) по мере усиления процессов интеграции все более четко обозначается либерализация оснований приема в гражданство, наряду с этим снимаются ограничения, и расширяется объем прав иностранцев.

В скандинавских странах (за исключением Финляндии) по законам о гражданстве конца 70-х начала 80-х годов иностранцам предоставляются некоторые политические права. В Дании, например, иностранец, проживший здесь 3 года, пользуется активным и пассивным избирательным правом при выборе коммунальных органов; пользуются иностранцы и свободой выражения мнений. Однако свободы собраний и объединений предоставляются только гражданам.

Демократический принцип провозглашения в действующей Конституции является своеобразной гарантией свободного использования российским гражданином его прав и свобод - "гражданин Российской Федерации не может быть выслан за пределы Российской Федерации или выдан другому государству".

Хотя высылка российских граждан за пределы России как мера уго-

ловного наказания не предусмотрена действующим Уголовным кодексом, в практике даже в 70-е годы были случаи принудительной высылки российских граждан за пределы России. Так был выслан, например, писатель Александр Исаевич Солженицын. Отсутствие в ранее действовавшей Конституции прямого запрета высылки давало властям возможность действовать произвольно.

Правило, прямо запрещающее высылку российских граждан за пределы России, полностью соответствует статье 13 Всеобщей декларации прав человека, провозглашающей право каждого человека покинуть любую страну и возвращаться в свою страну (ч. 2 ст.27).

Запрещение высылки российского гражданина другому государству, под выдачей (экстрадицией) понимается передача преступника государством, на территории которого он находится, другому государству в целях привлечения его там к уголовной ответственности или для приведения в исполнение вынесенного там приговора, вопрос о выдаче российского гражданина возникает обычно в случаях, когда такой гражданин, совершив преступление за границей, возвращается на родину.

Ранее действовавшая Конституция тоже запрещала выдачу российских граждан, однако допускала исключение, если они установлены законом или международным договором, но в настоящей нынешней Конституции никаких исключений не предусматривается: российские граждане никогда не должны выдаваться другому государству.

Закона, допускающего выдачу российских граждан, о котором упоминала ранее действовавшая конституция, не было принято, и международные договоры, заключенные Россией выдачу другому государству российских граждан не предусматривают. Так, все двусторонние договоры России о правовой помощи содержат правило о том, что выдача не имеет места, если человек, которого просто выдать, является гражданином запрашиваемого государства. Аналогичную норму содержит Конвенция стран СНГ от 22 января 1993 года о правовой помощи по гражданским, семейным и уголовным де-

лам (пока не вступила в силу).

Правило Конституции о запрещении выдачи российских граждан направлено на защиту прав, что, однако, не означает освобождение от уголовной ответственности. За совершенные за границей преступления российский гражданин не будет отвечать в России по российским законам. Согласно договорам Российской Федерации о правовой помощи каждое из договаривающихся государств обязалось по требованию другого государства осуществлять в соответствии со своим законодательством уголовное преследование против своих граждан, подозреваемых в том, что они совершили преступления на территории затрагиваемого государства. Компетентные органы России обязаны возбуждать уголовное преследование против российских граждан, подозреваемых в том, что они совершили преступления на территории затрагиваемого государства. Компетентные органы России обязаны возбуждать уголовное преследование против российских граждан, подозреваемых в совершении преступления, например, в Венгрии, Греции, Польше, Румынии, Финляндии.

Кроме того, в Законе о Гражданстве говорится о том, что "никто не может быть лишен своего гражданства или права изменить свое гражданство". Эта норма имеет для нашего общества и его граждан принципиальное значение, ибо исключает из будущего возможность использования этой меры для борьбы с инакомыслием, в целях преследования политических противников, насаждения страха в обществе, что было характерно для нашего государства на протяжении всей его 70-летней истории. Антидемократическая практика лишения гражданства сопровождалась к тому же применением и такой репрессивной меры, как высылка собственных граждан. Между тем подобная практика несовместима со многими международными нормами о правах человека. Так уже выше упомянутая Всеобщая декларация прав человека в статье 15 устанавливает, что никто не может быть произвольно лишен гражданства; в Международной Конвенции о сокращении безгражданства говорится о том, что нельзя лишать лицо гражданства, если такое лишение

делает его апатридом (ст.8 п.1); в ст. 3 Дополнительного протокола N 4 к Европейской Конвенции по защите прав человека и основных свобод содержится специальная норма о запрете высылки с территории государства, гражданином которого он является. Аналогичные запреты можно найти помимо упомянутых источников в конституциях многих государств (ФРГ, ст.16, Испания, ст.II п.2) и законах о гражданстве (Англия, закон о гражданстве 1985 года).

Отказавшись от этого антидемократичного института, российский законодатель тем самым привел наше законодательство в соответствии с общепризнанными нормами международного права. Попутно заметим, что следовало бы сделать и следующий шаг в этом направлении: определении на уровне закона запретить всякую возможность высылки своих граждан.

Кроме вышеизложенного, гражданин Российской Федерации находится под защитой государства не только на территории самого государства, но и за его пределами. Это правило имеет особое значение в связи с острой проблемой правового положения российских граждан, проживающих за границей. Это относится и к государствам - бывшим республикам СССР. Нуждаются в защите и российские граждане, выезжающие за границу на время - в командировки, по контрактам, по частным делам и тому подобное.

Государственные органы, дипломатические представительства и консульские учреждения Российской Федерации, их должностные лица обязаны: во-первых, содействовать тому, чтобы российским гражданам была обеспечена возможность в полном объеме пользоваться всеми правами, установленными законодательством государства их пребывания, международным договорам Российской Федерации, международными обычаями; во-вторых, защищать их права и охраняемые законом интересы; в третьих, при необходимости принимать меры для восстановления нарушенных прав российских граждан.

Функции дипломатических представительств Российской Федерации

определяются Венской конвенцией о дипломатических сношениях 1961 года, а функции консульских учреждений - Венской конвенцией о консульских сношениях 1963 года. Действует также Консульский устав 1976 года. Россией заключены и многочисленные двусторонние консульские договоры и конвенции.

К функциям дипломатического представительства относятся, в частности, защита интересов аккредитуемого государства и его граждан в пределах, допускаемых международным правом. Посольство может консультировать своих граждан по возникающим у них вопросам делать запросы по поводу защиты интересов граждан, заявлять протесты и делать представления властям страны пребывания. Консул ведет учет постоянно и временно прибывающих в его консульском округе российских граждан, имеет право производить усыновление детей, состоящих в гражданстве России и проживающих вне её пределов, принимает меры к установлению опеки и попечительства над находящимися в его округе несовершеннолетними российскими гражданами, к охране имущества, оставшегося после смерти российского гражданина и так далее. Консул следит, чтобы в отношении арестованного по подозрению в совершении преступления или отбывающего наказание в виде лишения свободы российского гражданина соблюдались законы государства пребывания и международные договоры, заключенные Россией с этим государством; обязан посещать российских граждан, находящихся в местах заключения. Он вправе представлять российских граждан в судах и других учреждениях представлять российских граждан в судах и других учреждениях страны пребывания. Консул выдает российским гражданам заграничные паспорта, а также выдает, продлевает и погашает визы на выезд в Россию.

Если меры, принятые дипломатическими представительствами или консульскими учреждениями, не приводят к положительным результатам, для защиты интересов своих граждан Российской Федерации могут быть предприняты и иные вытекающие из международного права шаги.

**Порядок изменения гражданства детей. Споры о гражданстве недееспособных и детей между родителями и опекунами.**

**Порядок изменения гражданства детей**

Гражданство детей следует гражданству родителей.

Гражданство детей от 14 до 18 лет изменяется с их согласия. Гражданство детей не изменяется при изменении гражданства родителей, лишенных род прав, а на изменение гражданства детей не требуется согласия родителей.

В случае, если 1 из родителей приобретает гражданство РФ, то ребенку предоставляется его гражданство по ходатайству этого родителя и при письменном согласии другого родителя.

Если гражданство РФ прекращается только у 1 родителя, то ребенок сохр. это гражданство. По ходатайству данного родителя и при письменном согласии др. родителя рос. гражданство ребенка прекращается, но при условии, что он не останется лицом без гражданства.

Гражданство недееспособного следует гражданству опекуна. Споры о гражданстве детей и недееспособных лиц рассматриваются в суд. порядке.

Иностр. гр-нами признаются гр-не, не явл. гражданами РФ и имеющие док-во своей принадлежности к гр-ву иностранного гос-ва. Выделяют 2 категории иностр. граждан:

- 1) постоянно пребывающие на территории РФ
- 2) временно пребывающие на территории РФ.

В ст. 41 Закона о гражданстве 2002 г. указывается, что споры между родителями, между родителями и опекунами или попечителями о гражданстве ребенка или недееспособного лица разрешаются в судебном порядке, исходя из интересов ребенка или недееспособного лица.

Споры между родителями могут возникать в тех случаях, когда решается вопрос о гражданстве ребенка при приобретении или прекращении гражданства Российской Федерации одним из его родителей (ст. 25 Закона о

гражданстве 2002 г.), если при этом требуется заявление обоих его родителей.

Такое заявление требуется, как уже отмечалось, для приобретения российского гражданства ребенком, проживающим за пределами Российской Федерации, если один из его родителей, имеющих иное гражданство, приобретает гражданство Российской Федерации (ч. 2 ст. 25); ребенком, если один из его родителей, приобретающий гражданство Российской Федерации, является лицом без гражданства, а другой родитель имеет иное гражданство (ч. 4 ст. 25). Оно также требуется для прекращения гражданства Российской Федерации ребенка одновременно с прекращением гражданства Российской Федерации одного из его родителей при условии, что ребенок не станет в результате прекращения гражданства Российской Федерации лицом без гражданства (ч. 5 ст. 25).

Споры между родителями и опекунами или попечителями о гражданстве детей или недееспособных могут возникать, когда дети и недееспособные лица, над которыми установлена опека или попечительство гражданами Российской Федерации, собираются приобрести гражданство Российской Федерации по заявлению опекуна или попечителя (ч. 1 ст. 27 Закона о гражданстве 2002 г.). А также когда ребенок или недееспособное лицо, над которым установлена опека или попечительство иностранного гражданина, приобретающего гражданство Российской Федерации, собираются приобрести гражданство Российской Федерации одновременно с указанным гражданином по его заявлению (ч. 3 ст. 27). Родители, не лишённые родительских прав, могут в судебном порядке оспаривать действия опекунов и попечителей, связанные с изменением гражданства детей и недееспособных лиц.

Если ребенок или недееспособное лицо находится на полном, государственном попечении в воспитательном или лечебном учреждении, учреждении социальной защиты населения либо другом аналогичном учреждении Российской Федерации, опекун или попечитель ему не назначается, а функции по опеке или попечительству выполняет администрация воспитательно-

го или лечебного учреждения. Родители, не лишённые родительских прав, могут в судебном порядке оспаривать действия такой администрации, связанные с изменением гражданства детей и недееспособных (ч. 2 ст. 27).

В соответствии с действующим законодательством централизованный учет детей, оставшихся без попечения родителей (первичный, региональный и федеральный), осуществляется органами опеки и попечительства, соответствующими органами исполнительной власти субъектов РФ и Минобрнауки России. Именно в эти органы обращаются лица, желающие усыновить ребенка, для получения сведений о детях, которые могут быть переданы на воспитание в семью.

Разногласия по вопросу гражданства между лицами, усыновившими (удочерившими) детей, могут возникать и в последующем. Однако в этом случае указанные лица будут выступать уже не в роли усыновителей, а в роли родителей со всеми вытекающими отсюда последствиями, предусмотренными Законом о гражданстве 2002 г. (ст. 25).

### **Производство по делам о гражданстве РФ.**

В соответствии со ст.37 Закона заявления о регистрации изменения гражданства подаются в органы внутренних дел Российской Федерации по месту жительства заявителя, а лицами, проживающими за пределами Российской Федерации, в соответствующие дипломатические представительства и консульские учреждения Российской Федерации.

Ходатайства по вопросам гражданства подаются на имя Президента Российской Федерации через органы внутренних дел по месту жительства заявителя, а лицами, проживающими за пределами Российской Федерации, через дипломатические представительства и консульские учреждения Российской Федерации.

Указом Президента РФ от 10.04.1992 № 386 утверждено Положение о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации.

Заявления и ходатайства по вопросам гражданства подаются в пись-

менном виде. Согласие заинтересованных лиц на приобретение, прекращение, сохранение или изменение гражданства должно иметь письменную форму. Подпись под этим документом удостоверяется нотариально. Подписи граждан Российской Федерации, проживающих за ее пределами, могут удостоверяться дипломатическими представительствами или консульскими учреждениями Российской Федерации.

Если заявитель не может подписать заявление или ходатайство по неграмотности или в силу своих физических недостатков, оно по его просьбе подписывается другим лицом, о чем делается соответствующая нотариальная запись. За пределами Российской Федерации такая запись в заявлении или ходатайстве делается дипломатическим представительством и консульским учреждением Российской Федерации.

Оформление заявления или ходатайства по вопросам гражданства Российской Федерации производится органом внутренних дел Российской Федерации по месту жительства при личном обращении заявителя, а если заявитель проживает за пределами Российской Федерации - соответствующим дипломатическим представительством или консульским учреждением Российской Федерации.

При наличии надлежащим образом оформленных документов, удостоверяющих невозможность личного обращения заявителя, орган внутренних дел, дипломатическое представительство или консульское учреждение Российской Федерации обязаны оформить материалы о гражданстве по заявлению или ходатайству, переданному через другое лицо либо направленному по почте. В этом случае подпись под заявлением или ходатайством должна быть удостоверена нотариально.

При подаче заявлений и ходатайств по вопросам гражданства Российской Федерации уплачивается государственная пошлина, размер которой устанавливается законом Российской Федерации. Малообеспеченные лица освобождаются полностью или частично от уплаты государственной пошлины в порядке, установленном законом Российской Федерации.

Орган внутренних дел Российской Федерации либо дипломатическое представительство или консульское учреждение Российской Федерации выносит по ходатайству о приобретении или прекращении гражданства Российской Федерации свое мотивированное заключение, а в необходимых случаях составляет представление.

Заключения и представления по вопросам гражданства Российской Федерации и другие необходимые документы направляются в Комиссию по вопросам гражданства при Президенте Российской Федерации.

Срок рассмотрения заявлений по вопросам гражданства не должен превышать шести месяцев, а ходатайств - девяти месяцев.

Срок подачи заявления по вопросам гражданства Российской Федерации, пропущенный по уважительным причинам, может быть по просьбе заявителя восстановлен Комиссией по вопросам гражданства при Президенте Российской Федерации.

Гражданство Российской Федерации считается приобретенным или прекращенным со дня принятия решения полномочным органом или издания указа Президента Российской Федерации.

### **Институт политического убежища.**

Политическое убежище - институт современного международного и внутригосударственного права - возможность иностранца (лица без гражданства) неопределенно долгое время оставаться на территории данного государства и пользоваться защитой последнего в отношении как себя лично, так и членов своей семьи, если у себя на родине этот иностранец подвергается преследованиям по политическим, религиозным, научным и иным основаниям подобного рода. В международном праве регулируется в основном обычаями международно-правовыми, а также Декларацией о территориальном убежище, принятой Генеральной Ассамблеей ООН от 14 декабря 1967 г. Во внутригосударственном праве право П. у. - особое личное право, которое конституции и законы демократических государств предоставляют ино-

странным гражданам и лицам без гражданства.

В соответствии со ст. 63 Конституции РФ Указом Президента от 26 июля 1997 г. № 746 утверждено "Положение о порядке предоставления в Российской Федерации политического убежища", -согласно которому П. у. предоставляется лицам, ищущим убежище и защиту от преследования или реальной угрозы стать жертвой преследования в стране своей гражданской принадлежности или в стране своего обычного места жительства за общественно-политическую деятельность и убеждения, отвечающие принципам, признанным мировым сообществом. Предоставление П. у. производится указом Президента РФ. Лицо, желающее приобрести П. у., обязано в течение 7 дней по прибытии на территорию РФ или с момента возникновения соответствующих обстоятельств обратиться в территориальный орган ФМС по месту своего пребывания с письменным ходатайством, которое при наличии достаточных оснований для предоставления

П. у. направляется в ФМС. Последняя рассматривает ходатайство, запрашивает заключения МИД, ФСБ и затем направляет все материалы в Комиссию по вопросам гражданства при Президенте РФ со своим заключением о возможности и целесообразности предоставления лицу П. у. Комиссия рассматривает ходатайство и материалы к нему и вносит свои предложения по каждому ходатайству Президенту РФ для принятия решения. Предоставление П. у. распространяется и на членов семьи при условии их согласия с ходатайством. Согласия детей, не достигших 14 лет, не требуется. Лицу, которому предоставлено П. у., а также членам его семьи выдается свидетельство установленного образца по месту обращения лица с ходатайством. Лицо утрачивает право на П. у. в случаях: возврата в страну своей гражданской принадлежности или обычного места жительства, которую оно покинуло; выезда на жительство в третью страну; добровольного отказа от П. у. в РФ: приобретения гражданства РФ или другой страны. Лицо может быть лишено предоставленного ему П. у. в РФ по соображениям национальной безопасности, а также в случае занятия деятельностью, противоречащей целям и прин-

ципам ООН, либо если лицо совершило преступление и в отношении него имеется вступивший в законную силу приговор.

### **Государственные организации по делам гражданства.**

Решение сложных вопросов приобретения и прекращения гражданства может быть доверено только строго определенным государственным органам, полномочия которых установлены за коном. К числу таких органов относятся: Президент РФ, Министерство внутренних дел РФ и его территориальные органы, Министерство иностранных дел РФ, дипломатические представительства и консульские учреждения Российской Федерации. Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации» закрепляет полномочия каждого из них. В Законе регламентируется порядок производства по делам о гражданстве — порядок подачи и форма заявлений, сроки подачи и рассмотрения заявлений, исполнение решений по делам о гражданстве. В соответствии с Законом Президентом РФ утверждено подробное Положение о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации (Указ в редакции от 3 ноября 2006 г.). Последними изменениями, в частности, предусмотрен отказ от процедуры оформления наличия у детей в возрасте до 14 лет гражданства Российской Федерации, по рождению, за исключением случаев, когда ребенок остался без попечения родителей и не имеется документов, подтверждающих наличие у него российского гражданства. Важной гарантией соблюдения законности при решении вопросов гражданства является возможность обжалования этих решений. Так, решение полномочного органа об отклонении заявления по вопросам гражданства может быть обжаловано в суд. Отказ в рассмотрении заявлений по вопросам гражданства, а также другие действия должностных лиц, нарушающие порядок рассмотрения дел и исполнения решений, могут быть обжалованы вышестоящему должностному лицу либо в суд. Весьма демократический порядок приобретения российского гражданства помогает многим людям приобрести гражданство Российской Федерации.

## **Правовое положение иностранцев и лиц без гражданства.**

Правовое положение (правовой статус) иностранных граждан и лиц без гражданства формируется в целом на основе общепризнанных принципов и норм международного права, международных договоров, права страны гражданства (страны места жительства) лица и права страны его пребывания. Более узким является понимание правового положения (правового статуса) иностранного гражданина и лица без гражданства как совокупности прав, предоставляемых этим лицам, и обязанностей, возлагаемых на них, в стране пребывания. В международном частном праве речь идет о правах и обязанностях, возникающих в таких областях, как гражданские, семейные, трудовые отношения, осложненные иностранным элементом.

К имущественным отношениям, основанным на административном или ином властном подчинении одной стороны другой, в том числе к налоговым и другим финансовым и административным отношениям, гражданское законодательство не применяется, если иное не предусмотрено законодательством (п. 3 ст. 2 ГК РФ). Вопросы правового положения иностранцев и лиц без гражданства, возникающие в сфере соответствующих отраслей публичного права, находятся большей частью за рамками рассматриваемой темы и затрагиваются в настоящей работе в основном в силу их тесной связи с отношениями, составляющими предмет международного частного права. Исключение образует процессуальное право: вопросы правового положения иностранцев и лиц без гражданства в международном гражданском процессе относятся к области науки международного частного права.

В Законе РФ "О гражданстве Российской Федерации" под иностранным гражданином понимается лицо, обладающее гражданством иностранного государства и не имеющее гражданства Российской Федерации, а под лицом без гражданства -лицо, не принадлежащее к гражданству Российской Федерации и не имеющее доказательств принадлежности к гражданству другого государства. Следует иметь в виду, что гражданин Российской Федера-

ции в силу ч. 1 ст. 62 Конституции РФ может иметь гражданство иностранного государства (двойное гражданство) в соответствии с федеральным законом или международным договором. Наличие у гражданина Российской Федерации гражданства иностранного государства не умаляет его прав и свобод и не освобождает от обязанностей, вытекающих из российского гражданства, если иное не предусмотрено федеральным законом или международным договором РФ. Гражданин Российской Федерации, если он в указанных случаях приобрел гражданство иностранного государства (двойное гражданство), рассматривается в России как российский гражданин.

Конституция РФ гарантирует соблюдение прав и свобод личности согласно нормам международного права (п. 1 ст. 17); закрепляет принцип национального режима, а именно: иностранные граждане и лица без гражданства пользуются в Российской Федерации правами и несут обязанности наравне с российскими гражданами, кроме случаев, установленных федеральным законом или международным договором (п. 3 ст. 62); конкретизирует реализацию приведенных предписаний (ст. 18).

Федеральный закон о государственном регулировании внешнеторговой деятельности от 13 октября 1995 г. так подходит к разграничению различных категорий иностранных участников внешнеторговой деятельности, являющихся физическими лицами: это - "иностранные граждане, гражданская правоспособность и дееспособность которых определяется по праву иностранного государства, гражданами которого они являются, и лица без гражданства, гражданская дееспособность которых определяется по праву иностранного государства, в котором эти лица имеют постоянное местожительства" (ст. 2).

От понятий "правовое положение", "правовой статус" следует отличать понятие "правовой режим". Оно обозначает начала, принципы, на которых строится правосубъектность иностранцев и лиц без гражданства в стране пребывания. Такими началами в международном частном праве являются прежде всего равенство, не дискриминация. Режим иностранцев (правовое

положение иностранцев) обычно определяют как совокупность прав и обязанностей иностранцев на территории данного государства. Существуют три вида режима иностранцев:

1. Национальный режим - означает уравнивание иностранцев в той или иной области с собственными гражданами государства пребывания;

2. Режим наибольшего благоприятствования - предоставление иностранцам в какой-либо области таких прав и (или) установление для них в какой-либо области таких обязанностей, какие предусмотрены для граждан любого третьего государства, находящихся на территории данного государства в наиболее выгодном в правовом плане;

3. Специальный режим - предоставление иностранцам в какой-либо области определенных прав и (или) установление для них определенных обязанностей, отличающихся от тех, которые предусмотрены в данной области для собственных граждан соответствующего государства, упрощенный порядок перехода государственной границы жителям приграничных районов.

Наиболее важные аспекты влияния международного права на режим иностранцев проявляются в тех случаях, когда это касается:

- \* политических прав иностранцев;
- \* военной службы иностранцев
- \* регулирования въезда и выезда иностранцев;
- \* установления пределов уголовной юрисдикции государств в отношении иностранцев;
- \* дипломатической защиты.

Под индивидуальным статусом иностранца, лица без гражданства в стране пребывания понимается статус отдельного гражданина, отдельного лица, совокупность предоставленных ему прав и возложенных на него обязанностей. Индивидуальный статус, объем составляющих его прав и обязанностей носят подвижный характер, изменяются с течением времени под влиянием многих обстоятельств.

Необходимым условием международного гражданского обмена явля-

ется равенство его участников. Последовательное соблюдение этого принципа, исключение из практики частноправовых отношений дискриминации их участников - проблемы, решение которых предполагает обращение к средствам международного частного права.

Практика международного общения выдвигает на первый план задачу совершенствования правовых начал, на которых строится статус иностранцев и лиц без гражданства. Применительно к российскому законодательству речь идет прежде всего о национальном режиме как основном для этой категории лиц.

Национальный режим означает приравнивание иностранных граждан и лиц без гражданства в правах и обязанностях к гражданам страны пребывания. Российское законодательство подняло регулирование вопроса о предоставлении национального режима на уровень конституционной нормы с широкой сферой применения. Иностранные граждане и лица без гражданства пользуются в Российской Федерации согласно ч. 3 ст. 62 Конституции РФ правами и несут обязанности наравне с российскими гражданами, кроме случаев, установленных федеральным законом или международным договором РФ.

Объем правомочий иностранных граждан фиксируется законодательством различными способами. Зачастую решения о правомочиях иностранных граждан прямо указываются в законе. Но возможно и иное, наделение иностранцев правомочиями или, напротив, непредоставление им правомочий производится без прямого упоминания об иностранцах, посредством формул, относящихся к любым гражданам или только к российским гражданам. В первом случае под гражданами понимаются также иностранные граждане, во втором случае на иностранных граждан решение не распространяется.

Из конституционного правила следует, что любое отклонение от национального режима - будь то умаление прав иностранцев (лиц без гражданства) или их расширение по сравнению с правами российских граждан - возможно лишь на основе федерального закона или международного договора

РФ.

Некоторые отличия в правах российских и иностранных граждан, опирающиеся на нормы международного права, вытекают из самой природы гражданства как устойчивой правовой связи человека с государством, выражающейся в совокупности их взаимных прав, обязанностей и ответственности. Из ст. 25 Международного пакта о гражданских и политических правах следует, что лишь гражданин вправе принимать участие в ведении государственных дел, как непосредственно, так и через посредство свободно выбранных представителей, допускаться в своей стране к государственной службе.

Конституцией РФ право участвовать в управлении делами государства (ч. 1 ст. 32), право избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также участвовать в референдуме (ч. 2 ст. 32) закреплено за гражданами Российской Федерации. Граждане Российской Федерации имеют равный доступ к государственной службе, право участвовать в отправлении правосудия (ч. 4 и 5 ст. 32). На гражданина Российской Федерации возлагается обязанность военной службы; защита Отечества является его долгом и обязанностью (ч. 1 и 2 ст. 59).

Соответственно только граждане Российской Федерации могут быть государственными служащими, сотрудниками органов внутренних дел, поступить на службу в милицию, в органы налоговой полиции. С принадлежностью к гражданству Российской Федерации связана работа судьей, прокурором, следователем, государственным нотариусом. Не являются государственными служащими адвокаты и частные нотариусы, но и они, занимаясь деятельностью, непосредственным образом связанной с отправлением государственных функций, должны быть российскими гражданами.

Законодательство Российской Федерации ограничивает для иностранных граждан возможность входить в экипаж морского судна и летный экипаж гражданского воздушного судна РФ.

Наиболее полно права и обязанности иностранных граждан изложены

в Законе СССР "О правовом положении иностранных граждан в СССР". Различая постоянно проживающих и временно пребывающих иностранных граждан, Закон ставит в зависимость от этого обстоятельства предоставление им ряда прав (например, пользование медицинской помощью наравне с гражданами России, право на получение пособий, пенсий и на другие формы социального обеспечения на общих основаниях с гражданами России, право на основаниях и в порядке, установленных для граждан России, получить в пользование жилое помещение в домах государственного и общественного жилищного фонда, жилищно-строительных кооперативов).

В области частного и прежде всего гражданского права национальный режим применяется шире, чем в какой-либо иной правовой сфере. Правила, установленные гражданским законодательством, применяются к отношениям с участием иностранных граждан и лиц без гражданства, если иное не предусмотрено федеральным законом (ст. 2 ГК РФ). Речь идет о правилах, определяющих правовое положение участников гражданского оборота, основания возникновения и порядок осуществления права собственности и других вещных прав, а также регулирующих договорные и иные обязательства, другие имущественные- и связанные с ними личные неимущественные отношения, основанные на равенстве, автономии воли и имущественной самостоятельности их участников. Иностранцы могут иметь имущество на праве собственности; наследовать и завещать имущество; заниматься предпринимательской и иной деятельностью, если занятие такой деятельностью не исключается законом; создавать в установленном порядке юридические лица самостоятельно или совместно с другими гражданами и юридическими лицами; совершать не противоречащие закону сделки и участвовать в обязательствах; избирать место жительства; иметь иные имущественные и личные неимущественные права. "Если иное не предусмотрено федеральным законом" - говорится в ст. 2 ГК РФ о применении правил гражданского законодательства к отношениям с участием иностранных граждан, лиц без гражданства и иностранных юридических лиц. Следуя конституционной норме,

ст. 2 ГК исключает, таким образом, возможность ограничения национально-го режима на основании федеральных подзаконных актов (актов Президента РФ, Правительства РФ, федеральных органов исполнительной власти), а также актов субъектов федерации.

В соответствии со ст. 7 ГК РФ "иное" может быть предусмотрено также международным договором РФ. Однако действие принципа национально-го режима не может быть ограничено положениями международного догово-ра РФ, решение о согласии на обязательность которого для Российской Федерации выражено в форме подзаконного акта.

Нет необходимости доказывать остроту вопросов, связанных с правом собственности на землю. До настоящего времени не принят новый Земель-ный кодекс РФ, не введена в действие глава 17 ГК РФ "Право собственности и другие вещные права на землю". Право юридических и физических лиц, включая иностранцев и лиц без гражданства, быть покупателями земельных участков предусматривалось в Указе Президента РФ от 14 июня 1992 г. № 631 "Порядок продажи земельных участков при приватизации государствен-ных и муниципальных предприятий, расширении и дополнительному строи-тельстве этих предприятий, а также предоставленных гражданам и их объе-динениям для предпринимательской деятельности", утратившем в этой части силу.

Законом РФ "Об организации страхового дела в Российской Федера-ции" право на страховую защиту предоставляется иностранным гражданам наравне с российскими гражданами.

Иностранцы граждане могут быть участниками хозяйственных об-ществ и товариществ. Создание иностранными гражданами хозяйственных обществ и товариществ осуществляется в порядке и на условиях, определяе-мых Законом РСФСР "Об иностранных инвестициях в РСФСР", а также иными актами российского законодательства. Так, в Федеральном законе "Об акционерных обществах" (п. 6 ст. 9) предусматривается, что создание такого общества с участием иностранных инвесторов осуществляется в соот-

ветствии с федеральными законами об иностранных инвестициях.

Иностранные граждане, лица без гражданства, российские граждане, имеющие постоянное место жительства за границей, могут быть иностранными инвесторами в Российской Федерации при условии, что они зарегистрированы для ведения хозяйственной деятельности в стране их гражданства или постоянного места жительства. Правовой режим иностранных инвестиций, а также деятельности иностранных инвесторов по их осуществлению не может быть менее благоприятным, чем режим для имущества, имущественных прав и инвестиционной деятельности российских граждан и юридических лиц за изъятиями, установленными Законом РСФСР "Об иностранных инвестициях в РСФСР".

Иностранцы вправе быть предпринимателями, включая осуществление предпринимательской деятельности без образования юридического лица. Для ведения такой деятельности необходима государственная регистрация, требования к которой определяются Положением о порядке государственной регистрации субъектов предпринимательской деятельности, утвержденным Указом Президента РФ от 8 июля 1994 г. № 1482.

Членами производственного кооператива могут быть не только российские граждане, но и наравне с ними иностранные граждане и лица без гражданства. Однако членами сельскохозяйственного производственного кооператива могут быть лишь граждане Российской Федерации. К членству же в сельскохозяйственном потребительском кооперативе допускаются, иностранные граждане - сельскохозяйственные товаропроизводители, признающие устав потребительского кооператива и участвующие в его хозяйственной деятельности.

Иностранные граждане имеют равные права с гражданами Российской Федерации (кроме случаев, установленных федеральными законами или международными договорами РФ) в сфере отношений, регулируемых законодательством об общественных объединениях. За исключением случаев, установленных федеральными законами и международными договорами РФ,

иностранные граждане и лица без гражданства, проживающие на территории Российской Федерации, могут состоять в российских профсоюзах (Федеральный закон "О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности"). Право иностранцев участвовать в благотворительной деятельности закреплено в Федеральном законе "О благотворительной деятельности и благотворительных организациях".

В сфере социального обслуживания граждан пожилого возраста и инвалидов иностранные граждане, лица без гражданства, в том числе беженцы, пользуются теми же правами, что и российские граждане.

Предоставление национального режима носит по российскому законодательству безусловный характер. Это означает, что суд или иной правоприменительный орган не вправе обуславливать распространение на иностранных граждан начал национального режима наличием взаимности в государстве, к которому принадлежит иностранный гражданин, за исключением тех случаев, когда условие о взаимности предусмотрено в федеральном законе или международном договоре РФ. Требование взаимности сформулировано в ряде законов, регламентирующих исключительные права на результаты интеллектуальной деятельности (ст. 36 Патентного закона РФ, ст. 47 Закона РФ "О товарных знаках, знаках обслуживания и наименованиях мест происхождения товаров", ст. 13 Закона РФ "О правовой охране топологий интегральных микросхем"). В силу международного договора РФ или на основе принципа взаимности иностранные граждане пользуются наравне с российскими гражданами правами, предусмотренными Законом РФ "О селекционных достижениях и иными законодательными актами РФ в области охраны селекционных достижений".

Ряд законодательных актов формулирует требования, обуславливающие наделение иностранцев правами в различных сферах деятельности. Так, граждане других государств, являющиеся субъектами предпринимательской деятельности, могут быть пользователями недр, если в соответствии с законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Рос-

сийской Федерации они вправе заниматься соответствующим видом деятельности при пользовании недрами. Участки континентального шельфа могут быть предоставлены физическим лицам иностранных государств в пользование для поиска минеральных ресурсов, их разведки и разработки и для иных целей, перечисленных в Федеральном законе "О континентальном шельфе Российской Федерации". Преимущественные права при прочих равных условиях предоставляются пользователям, максимально использующим возможности промышленности Российской Федерации. Однако в упомянутом законе установлено, что в интересах обеспечения безопасности и развития промышленности и энергетики Российской Федерации могут вводиться ограничения на участие иностранных пользователей в конкурсах (аукционах) на поиск, разведку и разработку ресурсов отдельных участков.

Иностранные граждане и лица без гражданства осуществляют архитектурную деятельность наравне с российскими гражданами, если это предусмотрено международным договором РФ. При отсутствии такого договора иностранные граждане и лица без гражданства могут принимать участие в архитектурной деятельности на территории Российской Федерации только совместно с архитектором - гражданином или юридическим лицом Российской Федерации, имеющим лицензию.

Обучение, подготовка и повышение квалификации иностранных граждан в образовательных учреждениях Российской Федерации, равно как и российских граждан в иностранных образовательных учреждениях, осуществляются по прямым договорам, заключаемым образовательными учреждениями, ассоциациями, органами управления образованием, иными юридическими лицами, а также физическими лицами в соответствии с международными договорами РФ. Органам управления образованием, образовательным учреждениям предоставлено право устанавливать прямые связи с иностранными предприятиями, учреждениями и организациями.

Иностранные граждане и лица без гражданства имеют равные права с российскими гражданами в сфере культурной деятельности. Особые условия

этой деятельности могут быть установлены законами Российской Федерации и республик в составе Российской Федерации.

Основы законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан (ст. 18) следующим образом определяют права иностранных граждан, лиц без гражданства и беженцев на охрану здоровья:

\* иностранным гражданам, находящимся на территории Российской Федерации, гарантируется право на охрану здоровья в соответствии с международными договорами РФ;

\* лица без гражданства, постоянно проживающие в Российской Федерации, и беженцы пользуются правом на охрану здоровья наравне с российскими гражданами, если иное не предусмотрено международными договорами РФ;

\* порядок оказания медицинской помощи иностранным гражданам, лицам без гражданства и беженцам определяется Министерством здравоохранения РФ, министерствами здравоохранения республик в составе Российской Федерации.

Отдельным Положением, утвержденным постановлением Правительства РФ от 7 февраля 1995 г. № 119, регламентируется порядок допуска к медицинской и фармацевтической деятельности в Российской Федерации лиц, получивших медицинскую фармацевтическую подготовку в иностранных государствах.

Вопросы правового положения иностранных граждан, находящихся на территории Российской Федерации, затрагиваются в актах законодательства, посвященных средствам массовой информации. Согласно Закону РФ "О средствах массовой информации" на корреспондентов, аккредитованных в Российской Федерации, независимо от их гражданства, распространяется профессиональный статус журналиста, установленный этим Законом. Правительством РФ могут быть установлены ответные ограничения в отношении корреспондентов средств массовой информации тех государств, в которых имеются специальные ограничения для осуществления профессиональной

деятельности журналистов средств массовой информации, зарегистрированных в Российской Федерации. Зарубежные корреспонденты средств массовой информации, зарегистрированных в Российской Федерации, независимо от их гражданства, обладают предусмотренными Законом РФ "О средствах массовой информации" правами и обязанностями журналиста, если это не противоречит законодательству страны пребывания. Постановлением Правительства РФ от 13 сентября 1994 г. № 1055 утверждены Правила аккредитации и пребывания корреспондентов иностранных средств массовой информации на территории Российской Федерации.

Принцип национального режима распространяется и на область процессуальных отношений с участием иностранных граждан и лиц без гражданства. Иностранные граждане и лица без гражданства имеют право обращаться в российские суды и пользуются гражданскими процессуальными правами наравне с российскими гражданами (ст. 433 ГПК РСФСР). Правило о национальном режиме включено в Арбитражный процессуальный кодекс РФ: иностранные граждане и лица без гражданства имеют право обращаться в арбитражные суды в Российской Федерации для защиты своих нарушенных или оспариваемых прав и законных интересов, пользуются процессуальными правами и выполняют процессуальные обязанности наравне с российскими гражданами (см. п. 1 и 2 ст. 210 АПК РФ).

Особенно важным является разграничение иностранных граждан по степени подчиненности юрисдикции страны пребывания, как имеющее наиболее существенные юридические последствия. Здесь различают:

\* иностранцы, полностью подчинённые юрисдикции России (к ним относятся лица, не обладающие иммунитетом и привилегиями - туристы, студенты, рабочие и специалисты, журналисты, лица без гражданства и некоторые другие);

\* иностранные граждане, освобождённые от юрисдикции России в полном объёме либо частично (при исполнении служебных обязанностей и на основе многосторонних или двусторонних соглашений России с зарубеж-

ными странами и т. д.)

Следует отметить, что Россия выступает приемником во многих международных соглашениях, заключённых с другими странами бывшим Советским Союзом, поэтому эти договоры и соглашения действуют на территории России и в настоящее время.

Договоры о правовой помощи, о поощрении и защите капиталовложений, о торгово-экономическом сотрудничестве чаще, чем какие-либо иные международные договоры РФ, выступают источниками норм о национальном режиме в соответствующих сферах отношений.

Наиболее значимы для иностранных лиц вопросы налогового статуса. Основной вид налога применительно к физическим лицам - подоходный. Уплата подоходного налога в РФ иностранными физическими лицами основана на принципе постоянного или преимущественного местожительства - резидентства.

Чтобы стать резидентом для целей налогообложения, иностранные граждане должны прожить на территории России 183 дня в календарном году. Таким образом резидентство в России устанавливается ежегодно (Закон РФ от 7 декабря 1991 г. с изменениями и дополнениями).

Для резидентов установлена полная налоговая юрисдикция государства проживания. Они уплачивают налог на доход, полученный как в России, так и за её пределами (Федеральный Закон "О внесении изменений и дополнений в отдельные законы о налогах, сборах и платежах во внебюджетные фонды и о льготах по платежам" от 11 ноября 1994 г., ст. 17 Закона "О подоходном налоге с физических лиц").

Для лиц - нерезидентов принцип резидентства сочетается с принципом территориальности, на котором основано взыскание налогов и на имущество. Это выражается в том, что лица - нерезиденты уплачивают налог только на доходы, полученные из источников на территории РФ, или на имущество, находящееся на территории РФ.

Различие между резидентами и нерезидентами проявляется, как видно,

в том, что первая категория несёт полную налоговую ответственность, а вторая ограниченную.

Исчисление налога для иностранных граждан осуществляется в том же порядке, что и для российских граждан. Кроме совокупного дохода, для иностранных граждан при определении облагаемого дохода учитываются надбавки за проживание на территории РФ, суммы, составляющие компенсационные выплаты на расходы по обучению детей в учебных заведениях, питание поездки членов семьи плательщика. Для лиц - нерезидентов, согласно тем же нормам, кроме доходов, получаемых от предприятия, учреждения, организации, в налогооблагаемый доход включается прибыль с гонораров от публикаций, от реализации произведений науки и искусства, научных разработок, технологий, доходов от продажи личного имущества, дивидендов и процентов, выплат по лицензиям.

Ставка подоходного налога для иностранных лиц исчисляется по методу сложной прогрессии - с ростом дохода растёт и размер ставки. Низшую ставку оставляют 12 %, а высшую 35 %. Иностранцы получающие доходы только из источников на территории РФ, платят налог по фиксированной ставке 20 % согласно п. 60 Инструкции ГНС № 35 от 21 июня 1999-5 г. "О порядке применения закона РФ "О подоходном налоге с физических лиц".

Льготы иностранным, как и российским гражданам, предоставляются только в соответствии с Законом РФ "О подоходном налоге с физических лиц" и законодательными актами субъектов Российской Федерации. В отличие от налогообложения юридических лиц, при налогообложении физических лиц льготы отдельным налогоплательщикам не предоставляются. Закон предусматривает три основных типа льгот: изъятия, скидки, налоговый кредит.

В сфере налогообложения иностранных граждан существуют международные договоры, точнее их особая разновидность - межправительственные соглашения об устранении двойного налогообложения. На сегодняшний

день для РФ являются действующими более сорока подобного рода соглашений.

Установление для граждан одного сотрудничающего государства на территории другого сотрудничающего государства национального режима в области гражданских и семейных правоотношений наиболее характерно для договоров о правовой помощи. Национальный режим, предусматриваемый договорами о правовой помощи, заключается, как правило, в предоставлении гражданам одной Стороны по договору на территории другой Стороны в отношении их личных и имущественных прав такой же правовой защиты, какой пользуются собственные граждане этой Стороны; граждане каждой Стороны имеют право свободно и беспрепятственно обращаться в учреждения юстиции другой Стороны, к компетенции которых относятся соответствующие дела, выступать в них, заявлять ходатайства, предъявлять иски и осуществлять иные процессуальные действия на тех же условиях, что и собственные граждане.

Иным образом формулируется правило о национальном режиме в ст. 1 Конвенции о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам 1993 г. Если двусторонние договоры предоставляют правовую защиту лишь гражданам государств, заключивших договор, то Конвенция распространяет ее и на других лиц, независимо от их гражданства, если они проживают на территории одной из Договаривающихся Сторон. Согласно ст. 1 Конвенции граждан не каждой из Договаривающихся Сторон, а также лица, проживающие на ее территории, пользуются на территориях всех других Договаривающихся Сторон в отношении своих личных имущественных прав такой же правовой защитой, как и собственные граждане данной Договаривающейся Стороны. В условиях прекращения существования СССР и образования независимых государств, на территориях которых проживают граждане бывших союзных республик, такая формула предоставления национального режима отвечает целям наиболее полной защиты их прав по месту проживания.

Следует особо остановиться на соотношении норм, обеспечивающих реализацию принципа национального режима, и норм о статусе иностранных физических лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица. Статья 210 АПК РФ является примером, когда статус такого физического лица - в части, касающейся его участия в гражданском судопроизводстве в качестве предпринимателя, - определяется на основе национального режима. К числу подобных норм относятся и правила Соглашения о порядке разрешения споров, связанных с осуществлением хозяйственной деятельности, 1992 г. Для целей этого Соглашения под хозяйствующими субъектами понимаются не только предприятия, их объединения, организации, но и граждане, обладающие статусом предпринимателя в соответствии с законодательством, действующим на территории государств - участников Содружества Независимых Государств, и их объединения. Соглашением установлено, что хозяйствующие субъекты каждого из государств - участников СНГ пользуются на территории другого государства - участника Содружества правовой и судебной защитой своих имущественных прав и законных интересов, равной с хозяйствующими субъектами данного государства. В развитие этого начала хозяйствующие субъекты каждого государства - участника СНГ наделены на территории других государств - участников Содружества правом беспрепятственно обращаться в суды, арбитражные (хозяйственные) суды, третейские суды и другие органы, к компетенции которых относится разрешение дел, указанных в ст. 1 Соглашения, могут выступать в них, возбуждать ходатайства, предъявлять иски и осуществлять иные процессуальные действия.

Вместе с тем гражданская правоспособность и дееспособность предпринимателей определяется в Соглашении по законодательству государства - участника Содружества, на территории которого зарегистрирован предприниматель. Соответственно к гражданской правоспособности иностранного физического лица как предпринимателя (если регистрация имела место за рубежом) будет применяться в Российской Федерации не национальный ре-

жим в силу п. 1 ст. 160 Основ гражданского законодательства, а законодательство той страны, где был зарегистрирован предприниматель. Этому же законодательству, а не закону гражданства (п. 2 ст. 160 Основ гражданского законодательства) будет подчиняться и дееспособность такого иностранного физического лица как предпринимателя. В этом случае речь идет не об общей право- и дееспособности физического лица, а о специальной право- и дееспособности предпринимателя, являющегося физическим лицом.

Лицам без гражданства посвящены Конвенция о статусе апатридов 1954 г. и Конвенция о сокращении без гражданства в 1961 г.

В преамбуле к Конвенции 1954 г. ее принятие объясняется желанием урегулировать и улучшить на основе международного соглашения положение апатридов с учетом того, что статус многих из них не охватывается Конвенцией о статусе беженцев 1951 г. Под термином "апатрид" в Конвенции 1954 г. подразумевается лицо, которое не рассматривается гражданином каким-либо государством в силу его закона. В общем, апатридам предоставляется статус, уравнивающий их с иностранцами. Положениями Конвенции 1954 г. регулируются различные стороны статуса апатридов, включая вопросы брака, вещных и исключительных прав, права на создание ассоциаций, прав в области образования, вопросы трудового законодательства, социального обеспечения и др.

Конвенция 1961 г. предусматривает меры, позволяющие существенно ограничить ситуации, приводящие к безгражданству. Так, каждое Договаривающееся государство предоставляет свое гражданство лицу, рожденному на его территории, которое иначе не имело бы гражданства. Если закон Договаривающегося государства предусматривает утрату гражданства вследствие какого-либо изменения в личном статусе (как-то: брака, прекращения брака, узаконения, признания или усыновления), такая утрата гражданства ставится под условие приобретения другого гражданства. Договаривающееся государство не лишает лицо его гражданства если такое лишение делает его апатридом. Рождение на судне или на воздушном корабле считается имев-

шим место в территории того государства, под флагом которого это судно плавает или в котором этот воздушный корабль зарегистрирован.

### **Правовой статус беженцев и вынужденных переселенцев.**

#### **ПРАВОВОЙ СТАТУС БЕЖЕНЦЕВ**

Как и любая другая демократическая страна, Россия в настоящее время сталкивается с проблемой миграции. Перемещение больших групп людей из других стран в Россию и на территорию России в основном являются следствием распада СССР и возникших в связи с этим межнациональных конфликтов, а также преследование людей по разным основаниям.

Законодательство закрепляет в отношении таких людей два правовых статуса: беженца и вынужденного переселенца. Первый - Федеральным законом о беженцах (в ред.от 22.08.2004г.) и второй- Законом РФ о вынужденных переселенцах (в редакции от 23.12.2003 №186-ФЗ.)

Федеральным Законом « О беженцах» ФЗ от 19.02.1993 № 4528-1 (ред. от 22.08.2004) « О беженцах» определяются основания и порядок признания беженцем на территории Российской Федерации, установление экономических, социальных и правовых гарантий защиты прав и законных интересов беженцев в соответствии с Конституцией Российской Федерации, а также общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами Российской Федерации.

Беженцами признаются лица, не имеющие российского гражданства, прибывшие или желающие прибыть на территорию Российской Федерации. Эти лица не могут или не желают пользоваться защитой страны своей гражданской принадлежности из опасений стать жертвой преследований по признаку расы, национальности, гражданства, вероисповедания, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений.

Статья 1 Закона гласит, что беженец- это лицо, которое не является гражданином Российской Федерации и которое в силу вполне обоснованных опасений стать жертвой преследований по признаку расы, вероисповедания,

гражданства, национальности, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений находится вне страны своей гражданской принадлежности и не может пользоваться защитой этой страны или не желает пользоваться такой защитой вследствие таких опасений, или не имея определенного гражданства и находясь вне страны своего прежнего обычного местожительства в результате подобных событий, не может или не желает вернуться в нее вследствие таких опасений.

Беженцем не может быть признано лицо, совершившее преступление против мира, человечности, военное преступление или другое тяжкое преступление не политического характера. Правовой статус беженцев регулируется Международной конвенцией о статусе беженцев Международная конвенция о статусе беженцев, принятая 28 июля 1951г., принятой 28 июля 1951г., к которой в 1992г. присоединилась и Россия.

Лицо, ходатайствующее о признании беженцем - это лицо, которое не является гражданином Российской Федерации и заявляет о желании быть признанным беженцем по обстоятельствам, предусмотренным подпунктом 1 пункта 1 настоящей статьи из числа:

- иностранных граждан, прибывших или желающих прибыть на территорию Российской Федерации;
- лиц без гражданства, прибывших или желающих прибыть на территорию Российской Федерации;
- иностранных граждан и (или) лиц без гражданства, прибывших на территорию Российской Федерации на законном основании.

Ходатайство лица, желающего получить статус беженца, рассматривается компетентными органами, которые при наличии необходимых данных выдают ему свидетельство, предоставляющее ряд прав (проживать в центре временного размещения, получать питание, пользоваться медицинской помощью, получать пособие.)

Временное убежище - это возможность иностранных граждан или лица без гражданства пребывать на территории Российской Федерации в соответ-

ствии со ст.13 настоящего Федерального Закона, с др. федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Место временного содержания - это место пребывания лица, ходатайствующего о признании беженцем, и членов его семьи в пункте пропуска через Государственную границу Российской Федерации; центр временного размещения лиц, ходатайствующих о признании беженцем и членов их семей на территории Российской Федерации.

Лицо, получившее свидетельство в месте временного содержания и прибывшие с ним члены семьи обязаны:

- 1) соблюдать Конституции Российской Федерации;
- 2) соблюдать установленный порядок проживания и выполнять установленные требования санитарно-гигиенических норм проживания;
- 3) пройти обязательное медицинское освидетельствование;
- 4) сообщать в федеральный орган исполнительной власти по миграционной службе либо в его территориальный орган достоверные сведения, необходимые для принятия решения о признании данных лиц беженцами.

Кроме того, им гарантированы права на:

- 1) получение услуг переводчика и получение информации о порядке признания беженцем, о своих правах и обязанностях;
- 2) получение содействия в обеспечении проезда и провоза багажа к месту пребывания;
- 3) получение единовременного денежного пособия на каждого члена семьи;
- 4) получение направления территориального органа федерального органа исполнительной власти по миграционной службе в центр временного размещения;
- 5) сопровождение и на охрану представительного территориального органа исполнительной власти по внутренним делам в центре временного размещения в целях обеспечения безопасности данных лиц;
- б) получение питания и пользования коммунальными услугами в цен-

тре временного содержания или в центре временного размещения;

7) медицинскую и лекарственную помощь;

8) получение содействия в направлении на профессиональное обучение в центре временного размещения или в трудоустройстве;

9) подачу заявления о прекращении рассмотрения ходатайства.

Лицу, признанному беженцем и достигшему возраста 18 лет, федеральным органом исполнительной власти по миграционной службе либо его территориальным органом выдается удостоверение о признании его беженцем. Выданное удостоверение действительно на всей территории Российской Федерации и является основанием для регистрации.

Лицо признается беженцем на срок до 3-х лет.

Лицо, признанное беженцем, имеет те же права, что были у него при наличии свидетельства, а также право на работу по найму или предпринимательскую деятельность наравне с гражданами Российской Федерации, социальную защиту, в том числе и социальное обеспечение, наравне с гражданами Российской Федерации, получение содействия в устройстве детей в государственные муниципальные и общеобразовательные учреждения, учреждения начального профессионального образования, а также участие в общественной деятельности наравне с гражданами Российской Федерации и право на выезд на место жительства в иностранное государство и добровольное возвращение в государство своей гражданской принадлежности.

Кроме того, правовое положение беженцев на территории Российской Федерации регулируется Постановлением Правительства РФ от 30.06.1998г. « Об утверждении общего положения о месте временного

содержания лиц, ходатайствующих о признании беженцами» Постановление Правительства РФ от 30.06.1998г. №679 « Об утверждении общего положения о месте временного содержания лиц, ходатайствующих о признании беженцами».. Настоящее Общее положение регулирует деятельность места временного содержания лиц, ходатайствующих о признании их беженцами.

## **ПРАВОВОЙ СТАТУС ВЫНУЖДЕННЫХ ПЕРЕСЕЛЕНЦЕВ**

Правовой статус вынужденных переселенцев на территории Российской Федерации регулируется Законом « О вынужденных переселенцах» ФЗ « О вынужденных переселенцах» (от 22.08.2004г. №122-ФЗ). Настоящий Закон определяет статус вынужденных переселенцев, устанавливает экономические, социальные и правовые гарантии защиты их прав и законных интересов на территории Российской Федерации в соответствии с Конституцией Российской Федерации, общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами Российской Федерации.

Статья 1 настоящего Закона дает определение понятия « вынужденный переселенец. Так, в ней записано:

1. вынужденный переселенец- гражданин Российской Федерации, покинувший место жительства вследствие совершенного в отношении его или членов его семьи насилия или преследования в иных формах либо вследствие реальной опасности подвергнуться преследованию по признаку расовой или национальной принадлежности, вероисповедания языка, а также по признаку принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений, ставших поводами для проведения враждебных кампаний в отношении конкретного лица или группы лиц, массовых нарушений общественного порядка.

2. По обстоятельствам, предусмотренным пунктом 1 настоящей статьи, вынужденным переселенцем признается:

1) гражданин Российской Федерации, вынужденный покинуть место жительства на территории иностранного государства и прибывший на территорию Российской Федерации;

2) гражданин Российской Федерации, вынужденный покинуть место жительства на территории одного субъекта Российской Федерации и прибывший на территорию другого объекта Российской Федерации.

3. Вынужденным переселенцем также признается иностранный гражданин или лицо без гражданства, постоянно проживающие на законных ос-

нованиях на территории Российской Федерации и изменившие место жительства в пределах территории Российской Федерации по обстоятельствам, предусмотренным пунктом 1 настоящей статьи.

4. Вынужденным переселенцем признается также гражданин бывшего СССР, постоянно проживавший на территории республики, входившей в состав СССР, получивший статус беженца в Российской Федерации и утративший этот статус в связи с приобретением гражданства Российской Федерации, при наличии обстоятельств, препятствовавших данному лицу в период действия статуса беженца в обустройстве на территории Российской Федерации.

Однако, существует и ряд обстоятельств, по которым лицо не может быть признано вынужденным переселенцем, в частности:

- при совершении лицом преступления против мира, человечности или другого тяжкого преступления, признаваемого таковым законодательством Российской Федерации;

- в случае не обращения по уважительным причинам с ходатайством о признании его вынужденным переселенцем в течение 12 месяцев со дня выбытия с места жительства либо в течение одного месяца со дня утраты статуса беженца в связи с приобретением гражданства Российской Федерации;

- в случае, когда лицо покинуло место жительства по экономическим причинам либо вследствие голода, эпидемии или чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

Лицо, покинувшее место жительства по обстоятельствам, которые предусмотрены п.1 ст.1 настоящего Закона и претендующее на признание его вынужденным переселенцем, должно лично или через уполномоченного представителя обратиться с ходатайством о признании его вынужденным

переселенцем в территориальный орган миграционной службы по месту своего нового пребывания.

При положительном решении вопроса о регистрации ходатайства каждому лицу, претендующему на признание вынужденным переселенцем, вы-

дается или направляется свидетельство о регистрации его ходатайства.

Права и обязанности лица, получившего свидетельство о регистрации ходатайства о признании его вынужденным переселенцем во многом схожи с правами и обязанностями беженцев. Вынужденные переселенцы имеют права на:

1) получение единовременного денежного пособия на каждого члена семьи в размерах, которые определяются Правительством Российской Федерации, но не ниже 100 рублей;

2) получение направления территориального органа миграционной службы на проживание в центре временного размещения вынужденных переселенцев при отсутствии возможности самостоятельного определения места жительства или места пребывания на территории Российской Федерации;

3) содействие в обеспечении их проезда и провоза багажа в месту временного поселения. При этом малообеспеченные лица (одиноким пенсионер, одиноким инвалид, семья, состоящая только из пенсионеров и (или) инвалидов, одиноким родитель (заменяющее его лицо) с ребенком или детьми в возрасте до восемнадцати лет, многодетная семья с тремя и более детьми в возрасте до восемнадцати лет), получившие свидетельства о регистрации ходатайства, имеют право на компенсацию расходов на проезд и провоз багажа от места регистрации ходатайства к месту временного переселения на территории Российской Федерации ;

4) проживание в центре временного размещения вынужденных переселенцев, получение питания по установленным нормам и пользование коммунальными услугами ;

5) медицинскую и лекарственную помощь в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения.

Обязанности вынужденного переселенца аналогичны обязанностям беженцев, о которых я уже говорил выше.

Лицу, признанному вынужденным переселенцем, присваивается статус вынужденного переселенца сроком на пять лет и выдается удостоверение,

действительное на всей территории Российской Федерации.

Вынужденный переселенец имеет право:

1) самостоятельно выбрать место жительства на территории Российской Федерации, в том числе в одном из населенных пунктов, предлагаемых ему территориальным органом миграционной службы. Вынужденный переселенец может в соответствии с установленным порядком проживать у родственников или у иных лиц при условии их согласия на совместное проживание независимо от размера занимаемой родственниками или иными лицами площади;

2) при отсутствии возможности самостоятельного определения своего нового места жительства на территории Российской Федерации получить у федерального органа миграционной службы или территориального органа миграционной в порядке, определяемом Правительством Российской Федерации, направление на проживание в центре временного размещения вынужденных переселенцев либо в жилом помещении из фонда жилья для временного поселения вынужденных переселенцев;

3) на получение содействия в обеспечении их проезда и провоза багажа к новому месту жительства или к месту пребывания.

Кроме того, вынужденный переселенец, так же, как и беженец, обязан:

1) соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы;

2) соблюдать установленный порядок проживания в центре временного размещения вынужденных переселенцев и жилом помещении из фонда жилья для временного поселения вынужденных переселенцев;

3) при перемене места жительства перед выездом сняться с учета в территориальном органе миграционной службы и в течение одного месяца встать на учет в территориальном органе миграционной службы;

4) проходить ежегодный переучет в сроки, устанавливаемые территориальным органом миграционной службы.

Органы исполнительной власти уполномочены на местах проживания вынужденных переселенцев:

1) предоставлять вынужденному переселенцу полный перечень населенных пунктов, рекомендуемых для постоянного проживания и информацию об условиях проживания и о возможностях трудоустройства в этих населенных пунктах;

2) включать вынужденного переселенца в соответствии с жилищным законодательством Российской Федерации в список граждан на получение жилья независимо от срока проживания в данной местности;

3) оказывать вынужденному переселенцу помощь при вступлении в жилищный кооператив, помощь в индивидуальном жилищном строительстве, включая предоставление (приобретение) земельного участка и приобретение строительных материалов в установленном порядке;

4) предоставлять вынужденному переселенцу, нуждающемуся в улучшении жилищных условий, безвозмездные субсидии на строительство (приобретение) жилья;

5) содействовать вынужденным переселенцам в организации компактных поселений на территории Российской Федерации в строительстве жилья, создании инженерной, социальной инфраструктуры и рабочих мест в местах компактных поселений;

6) предоставлять в первоочередном порядке одинокому переселенцу (престарелому или инвалиду), нуждающемуся в постоянном уходе место в учреждении социальной защиты населения;

7) оказывать содействие в устройстве детей вынужденного переселенца в государственные или муниципальные дошкольные и общеобразовательные учреждения, учреждения начального и профессионального образования;

Федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации в пределах своих полномочий:

1) содействуют реализации прав вынужденного переселенца на занятость, профессиональную подготовку (переподготовку) и повышение квалификации в соответствии с законодательством Российской Федерации;

2) регистрируют вынужденного переселенца в качестве безработного в

случае невозможности его трудоустройства;

3) оказывают вынужденному переселенцу по его просьбе содействие в получении документов, необходимых для восстановления трудового стажа;

4) предоставляют вынужденным переселенцам- детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, места в детских домах;

5) оказывают вынужденному переселенцу по его просьбе содействие в возвращении на прежнее место жительства.

Следует заметить, что вынужденный переселенец не может быть возвращен против его воли на территорию, которую он покинул по обстоятельствам, предусмотренным пунктом 1 статьи 1 настоящего Закона.

Вынужденный переселенец не может быть переселен без его согласия в другой населенный пункт.

Лицо утрачивает статус вынужденного переселенца при прекращении гражданства Российской Федерации, а также:

1) при выезде для постоянного проживания за пределы территории Российской Федерации;

2) в связи с истечением срока предоставления статуса.

В случае утраты лицом статуса вынужденного переселенца или в случае лишения статуса вынужденного переселенца удостоверение вынужденного переселенца признается недействительным соответствующим органом миграционной службы.

В случае утраты лицом статуса вынужденного переселенца или в случае лишения статуса вынужденного переселенца данное лицо обязано освободить жилое помещение, предоставленное ему из фонда жилья для временного поселения вынужденных переселенцев.

Лишение статуса вынужденного переселенца в связи с сообщением им ложных сведений или в связи с предъявлением им заведомо фальшивых документов является основанием для истребования средств, затраченных на проезд, провоз багажа, содержание и обустройство данного лица.

## **Специфика и международно-правовой базис конституционных прав и свобод гражданина и человека.**

Обязанность государств осуществлять сотрудничество в поощрении и развитии уважения к правам человека и основным свободам без какой-либо дискриминации была зафиксирована в Уставе Организации Объединенных Наций. Однако потребовалась длительная борьба западных держав против сопротивления тоталитарных государств, прежде чем появились крупные международно-правовые акты в этой области. Первым из них стала Всеобщая декларация прав человека, принятая Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г. (СССР и другие социалистические страны при голосовании воздержались).

Всеобщая декларация прав человека состоит из преамбулы и 30 статей. В ней не делается различия между правами человека и правами гражданина, и все права трактуются как принадлежащие всем людям. Статья 1 гласит: "Все люди рождаются свободными и равными в своем достоинстве и правах. Они наделены разумом и совестью и должны поступать в отношении друг друга в духе братства". Далее провозглашаются права на жизнь, свободу и личную неприкосновенность, другие личные права и свободы, а также экономические, социальные и культурные права, на которые человек вправе претендовать как "член общества" (право на труд, социальное обеспечение, образование и др.). Нормы этого документа имеют декларативный характер, а сам он не содержит механизма обеспечения этих норм. Однако Декларация сыграла и продолжает играть важную роль в утверждении прав человека.

В 1966 г. Генеральная Ассамблея ООН приняла новые важные акты -- Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах и Международный пакт о гражданских и политических правах (ратифицированы СССР в 1973 г.). В этих актах дается более детализированный перечень прав человека и гражданина, а, кроме того, Пактом о гражданских и политических правах предусматривается создание Комитета по правам человека, ответственного за соблюдение и принятие мер по претворению в жизнь прав,

признаваемых в этом Пакте. В 1984 г. аналогичный Комитет был создан по экономическим, социальным и культурным правам. Оба пакта составили своеобразный международный кодекс прав человека и гражданина, а государства-участники взяли на себя обязательство принять необходимые законодательные меры по обеспечению предусмотренных в пактах прав и свобод.

Важнейшим международно-правовым актом о правах человека является Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод, принятая в Риме 4 ноября 1950 г. В Конвенции и связанных с ней протоколах (их в настоящее время насчитывается одиннадцать) закреплены основные права и свободы, уголовно-процессуальные гарантии, имущественные и другие права. Для охраны этих прав и свобод учрежден Европейский Суд по правам человека, юрисдикция которого распространяется на все дела, касающиеся толкования и применения Конвенции. Участниками Конвенции являются члены Совета Европы (их сейчас вместе с Россией 39), который является межправительственной организацией, Согласно ст. 3 Устава этой организации каждый член

Совета Европы должен признавать принцип верховенства права и принцип, в соответствии с которым все лица, находящиеся под его юрисдикцией, должны пользоваться правами человека и основными свободами. Членом Совета Европы может стать также любое европейское государство, которое рассматривается как способное и стремящееся соответствовать положениям ст. 3 (в таком статусе, изложенном в ст. 4 Устава, в Совет в 1996 г. принята Россия).

Существуют и другие международно-правовые акты о правах человека: Европейская конвенция по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания, Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации и др. Серьезные документы в этой области -- конвенции и рекомендации -- приняты специализированной организацией ООН -- Международной организацией труда

(МОТ).

Указанные международно-правовые акты послужили базисом для соответствующей главы в Конституции России. Часть 1 ст. 17 устанавливает: "В Российской Федерации признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в соответствии с настоящей Конституцией". Такая формулировка означает, что любое из прав человека, перечисленных в международно-правовых актах, действует в России только в том случае, если оно зафиксировано в российской Конституции. Но, как отмечалось выше, среди основ конституционного строя действует правило о том, что общепризнанные принципы и нормы международного права являются составной частью правовой системы Российской Федерации (ч. 4 ст. 15). Налицо очевидное несоответствие. Однако, учитывая, что статус норм, являющихся основами конституционного строя, выше, чем статус других норм Конституции, следует признать, что общепризнанные принципы и нормы международного права в области прав человека имеют в России прямое действие и не требуют механизма имплементации, т. е. закрепления через внутреннее законодательство.

Это тем более важно, что международно-правовые акты и конституция часто закрепляют по сути одинаковые права не в идентичных формулировках, что рождает различные толкования по поводу последствий. В Конституции РФ нет нормы, равносильной ст. 2 Пакта об экономических, социальных и культурных правах, в которой закреплено "право каждого на достаточный жизненный уровень для него самого и его семьи, включающий достаточное питание, одежду и жилище, и на непрерывное улучшение условий жизни". К тому же со временем международное сообщество может принять акты о новых правах и свободах, включение которых в Конституцию России по каким-то причинам будет задерживаться или вообще признано нецелесообразным. Аналогичный вопрос встает в связи со вступлением России в Совет Европы -- основные европейские конвенции содержат высокие стандарты по

правам человека, что требует приведения в соответствие с ними внутреннего законодательства страны. Ясно, что права человека во всех таких случаях должны быть защищены, и формой этой защиты выступает прямое действие международно-правовых актов.

Процесс правовой интернационализации прав человека развивается быстро и в весьма эффективных формах, превращая гражданина государства в гражданина планеты. Фактически уже сейчас в силу признания международного права внутренним правом страны ни одно государство не должно отказывать человеку в каком-то субъективном праве на том основании, что оно не зафиксировано в конституции данного государства. Трудно предположить, что в России Государственная Дума откажется ратифицировать какой-либо международно-правовой акт, закрепляющий новые права и свободы, а гражданам будет отказано в этих правах по соображениям их отсутствия в Конституции. Это указывает на неуклонное сближение международно-правового и конституционно-правового институтов прав и свобод, что в перспективе может сделать последний излишним. Единый всемирный правовой статус человека и гражданина, несомненно, будет чертой будущей цивилизации.

### **Правовой статус личности: понятие, принципы, виды.**

Многообразные связи права и личности наиболее полно могут быть охарактеризованы через понятие правового статуса, в котором отражаются все основные стороны юридического бытия индивида: его интересы, потребности, взаимоотношения с государством, трудовая и общественно-политическая деятельность, социальные притязания и их удовлетворение. Это собирательная, аккумулирующая категория.

В самом кратком виде правовой статус определяется в науке как юридически закрепленное положение личности в обществе. В основе правового статуса лежит фактический социальный статус, т.е. реальное положение человека в данной системе общественных отношений. Право лишь закрепляет

это положение, вводит его в законодательные рамки. Социальный и правовой статусы соотносятся как содержание и форма. В логосударственном обществе определенный социальный статус был, а правового нет, поскольку там не было права.

Подобное внеправовое состояние можно отразить понятием социально-нормативного статуса, т.е. такого, который определяется соответствующими социальными нормами и отношениями. Его важнейшей органической частью в дальнейшем стал правовой статус. Последний представляет собой совокупность прав, свобод, обязанностей и законных интересов личности, признаваемых и гарантируемых государством Венгеров А.Б. Теория государства и права: Учебник для юридических вузов. 3-е изд. - М.: Юриспруденция, 2000. - 528 с..

Юридическое оформление фактического положения индивида осуществляется различными путями и способами, с помощью ряда специфических средств. Оно начинается уже с признания человека субъектом действующего и обществе права и наделения его при этом особым качеством - праводее-способность, после чего он может вступать в соответствующие правовое отношения, нести ответственность за свои поступки.

Понятия «правовой статус» и «правовое положение» личности равнозначны. Во всяком случае, законодательство, юридическая практика, печать, а также международные акты о правах человека не проводят между ними какого-либо различия, а употребляют в одном и том же смысле. Они вполне взаимозаменяемы.

Сердцевину, основу правового статуса личности составляют ее права, свободы и обязанности (здесь нет расхождений), закрепленные в Конституции и других важнейших законодательных актах, провозглашенные в Декларации прав человека и гражданина. Это главным образом и определяет правовое положение личности в обществе, ее роль, возможности, участие в государственных делах. Разумеется, это положение зависит и от ряда других факторов.

Правовой статус объективно отражает как достоинства, так и недостатки реально действующей политико-юридической системы, принципов демократии, государственных основ данного общества. Потому его нельзя правильно понять и раскрыть, не обращаясь к сущности того социального уклада, в условиях которого он складывается и функционирует. Правовой статус - часть, элемент общества.

В разные исторические эпохи правовой статус граждан был неодинаков. Достаточно сравнить, скажем, рабовладение, феодализм, буржуазный период, чтобы убедиться в этом. Существенно зависит он и от типа политического режима в рамках одной и той же формации. Причинная обусловленность его сложная и богатая.

Для современного юридического статуса личности в Российской Федерации характерны такие особенности, как крайняя его неустойчивость, слабая социально-правовая защищенность, отсутствие надежных гарантирующих механизмов, неспособность государственных властных структур эффективно обеспечить интересы гражданина, его права, свободы, жизнь, честь, достоинство, собственность, безопасность.

Правовой статус личности несет на себе печать того глубокого кризиса (социально-экономического, политического, духовного), который переживает сегодня Россия, подвержен всем ее катаклизмам. Изменилась материальная основа статуса (многообразие форм собственности, включая частную, имущественное расслоение, появление рынка труда, безработицы, падение жизненного уровня).

Все вышеперечисленное - это в основном негативные тенденции. Есть и позитивные.

Во-первых, под правовой статус личности подводится современная законодательная база (новая российская Конституция, Декларация прав и свобод человека, Закон о гражданстве и другие важнейшие акты). При этом нормативная основа создается с учетом международных критериев в данной области.

Во-вторых, закладывается новая концепция взаимоотношений личности и государства с приоритетом личности как высшей социальной и моральной ценности; патерналистские начала этих отношений уступают место свободному партнерству и сотрудничеству в соответствии с принципами гражданского общества.

В-третьих, правовой статус, как и многие другие юридические институты, очищается от идеологического и классового догматизма, апологетики, тоталитарного сознания и мышления индивида как носителя этого статуса; он стал более адекватно отражать современные реалии. „1

В-четвертых, осуществляется переход от командно-запретительных методов регламентации правового положения личности к дозвоительно-разрешительным, от сковывающего любую инициативу и предприимчивость бюрократического централизма к разумной автономии и самостоятельности.

В-пятых, меняется соотношение и роль структурных элементов правового статуса: на первый план в нем выходят такие приоритеты, как права человека, достоинство личности, гуманизм, свобода, демократизм, справедливость.

В-шестых, сняты многие ограничения личной свободы индивида, провозглашен принцип «не запрещенное законом дозволено», усилена судебная защита прав граждан, действует презумпция невиновности Доржиев Ж.Б. Теория государства и права. Учебно-методическое пособие. - Улан-Удэ: Изд-во ВСГТУ, 2005. - 345 с.

Практическое значение проблемы правового статуса состоит в том, что она непосредственно затрагивает интересы людей, отражается на их судьбах, особенно в переломные периоды, когда общество реформируется, рушатся старые и нарождаются новые связи, структуры, отношения. Реформа освящается законами, иначе она идти не может. И оттого, как это делается, зависит, с одной стороны, успех провозглашенного курса, а с другой - прочность и незыблемость правового статуса субъектов данного процесса, их активность или пассивность.

Правовой статус - комплексная, интеграционная категория, отражающая взаимоотношения личности и общества, гражданина и государства, индивида и коллектива, другие социальные связи. Поэтому важно, чтобы человек правильно представлял свое положение, свои права и обязанности, место в той или иной структуре, ибо, как справедливо отмечается в литературе, «в жизни нередко встречаются примеры ложно понятого или присвоенного статуса. Если этот статус понимается неверно, то человек ориентируется на чуждые образцы поведения».

Процесс социализации человека, который продолжается и ныне, наполняется новыми правами и свободами, обязанностями и ответственностью, демонстрируя организационную, коэволюционную взаимосвязь права и человека Теория государства и права: Курс лекций / Под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. - 2-е изд., перераб. и доп. - М.: Юристъ, 2001. - 776 с.

Именно в этом специализированном смысле и понимается личность в современной теории права как средоточие общественных отношений, как общественное существо, наделенное достоинством, волей и сознанием, как итог определенного эволюционного процесса.

Этот смысл понятия «личность» следует отличать от других подходов к определению личности, когда за основу берутся некоторые черты, «составляющие» личность, и гиперболизируются, превращаются в самостоятельные определения личности. Творческая личность, выдающаяся личность - это примеры иного, функционального подхода к определению личности.

Таким образом, личность - это социальная характеристика человека на определенном этапе общественного развития. Это член общества, наделенный правовым статусом, правосубъектностью, адресат правового воздействия, участник многообразных общественных отношений, совокупность и содержание которых определяют его положение и социальную роль, поведение и духовную жизнь.

Однако для характеристики личности в ее взаимодействии с другими социальными институтами используются уже иные понятия.

Понятие личности является динамичным. В наполнении этого понятия действует принцип историзма: оно наполняется новыми характеристиками прав и свобод. Проявляется это в таком ценном свойстве личности, которое определяется как свобода личности Матузов Н.И. Право в системе социальных норм // Правоведение. 1996. №2..

Свобода личности выражает возможность каждому вести себя в отношениях с другими личностями так, как это полезно, необходимо, но при этом не нарушая свободы других личностей. Установление общего содержания свободы личности, ее меры, баланса с другими свободами - великая задача права. Особенно ценным становится такое правовое установление общего содержания и меры в отношениях личности и государства. Государство, его органы не должны ограничивать произвольно свободу личности, установленную и закреплённую правом. Самые фундаментальные, конституционные отношения в обществе формируются, как отметил И.Г. Фарбер, вокруг народовластия, суверенитета, свободы личности.

По сути, характеристика свободы личности определяет и существо государства, в котором реализуется эта свобода: тоталитарное ли это государство, теократическое или демократическое, правовое ли, социальное ли и т.д. Свобода личности как ее ключевая социально-правовая характеристика рассматривается, но многих философских, юридических и иных трудах. Для юридических наук, отраслевых и общетеоретических, она имеет особое значение при изучении тех прав и свобод, которые определяют ее содержание, при размышлениях о ее обеспечении государством, используемых для этого правовых самоограничений Протасов В.Н. Теория права и государства: Учебник. - М.: Новый Юрист, 1999. - 361 с..

Но кроме свободы личности, существует еще одна общая социально-правовая характеристика личности, определяющая ее правовое положение в разных обществах. Это как бы вторая, обратная сторона свободы личности: зависимость личности.

Диапазон зависимости личности включает в себя социальные отноше-

ния взаимопомощи, услуг, подчинения. В каких же исторически возникших регулятивных системах, а при появлении права - в каких юридических формах эта зависимость проявляется?

В первобытном обществе существует жесткая взаимозависимость личности и коллектива, которая закрепляется в обычаях, традициях, ритуалах. И хотя следует предостеречь от расхожего штампа, что, де, в этих обществах личность полностью подчинена коллективу, растворена в нем, все же можно отметить определенную зависимость личности от коллектива - приоритеты интересов коллектива на этой стадии действительно существуют.

С приходом цивилизации эта зависимость приобретает новые юридические формы. Возникает взаимная зависимость земледельцев - общинников и государства при азиатском способе производства.

Личный статус выражает индивидуальное существование человека и гражданина в конкретных правоотношениях, в которых он состоит (семейные, трудовые, имущественные и т.д.). Личный статус изменяется в течение человеческой жизни и связан с ее особенностями (статус ребенка, трудоспособной личности, инвалида, пенсионера) Доржиев Ж.Б. Теория государства и права. Учебно-методическое пособие. - Улан-Удэ: Изд-во ВСГТУ, 2005. - 345 с.

Принимаемые законы и подзаконные акты, касающиеся правового статуса личности, не должны противоречить нормам, закрепленным в гл. 2 Конституции. В ней также утверждается непоколебимость конституционных прав, свобод и обязанностей.

Таким образом, определив гражданское состояние личности можно вывести правовое последствие, а именно то, что предоставление, обладание личностью комплексов прав, свобод и обязанностей, правовое обеспечение его со стороны государства. Правовой статус личности вытекает из её гражданского состояния, определяется им, при этом обязательно необходимо исходить из правосубъектности личности.

### **Характеристика видов правового статуса личности**

Классификация правовых статусов личности в первую очередь проводится по сфере действия и структуре правовых систем. Различают общий (международный), конституционный (базовый), отраслевой, родовой (специальный) и индивидуальный правовые статусы личности.

Виды правового статуса. Различают: а) общий, или конституционный, статус гражданина; б) специальный, или родовой, статус определенных категорий граждан; в) индивидуальный статус; г) статус физических и юридических лиц; д) статус иностранцев, лиц без гражданства или с двойным гражданством, беженцев; е) статус российских граждан, находящихся за рубежом; ж) отраслевые статусы: гражданско-правовой, административно-правовой и т.д.; з) профессиональные и должностные статусы (статус депутата, министра, судьи, прокурора); и) статус лиц, работающих в различных экстремальных условиях или особых регионах страны (Крайнего Севера, Дальнего Востока, оборонных объектов, секретных производств). Набор правовых статусов велик, но в теоретическом плане наиболее существенное значение имеют первые три вида Доржиев Ж.Б. Теория государства и права. Учебно-методическое пособие. - Улан-Удэ: Изд-во ВСГТУ, 2005. - 345 с..

Общий правовой статус - это статус лица как гражданина государства, члена общества. Он определяется прежде всего Конституцией и не зависит от различных текущих обстоятельств (перемещений по службе, семейного положения, должности, выполняемых функций), является единым и одинаковым для всех, характеризуется относительной статичностью, обобщенностью. Содержание такого статуса составляют главным образом те права и обязанности, которые предоставлены и гарантированы всем и каждому Основным Законом страны. Изменение этого содержания зависит от воли законодателя, а не от каждого отдельного лица.

Общий (международный) правовой статус личности включает в себя помимо внутригосударственных права, свободы, обязанности и гарантии, выработанные международным сообществом и закрепленные в международно-правовых документах. Защита его предусмотрена как внутренним зако-

нодательством, так и международным правом. Например, в ст. 15 Конституции РФ предусмотрена возможность применения правил, установленных нормами международного права и международными договорами. А в рамках СНГ действует Комиссия по правам человека, которая согласно Положению о ней от 24 сентября 1993 г. компетентна рассматривать как письменные запросы государств по вопросам нарушения прав человека, так и индивидуальные и коллективные обращения любых лиц, исчерпавших все доступные внутригосударственные средства правовой защиты.

Общий правовой статус не в состоянии учесть всего многообразия субъектов права, их особенностей, отличий, специфики. Поэтому в него не входят многочисленные субъективные права и обязанности, которые постоянно возникают и прекращаются у субъектов в зависимости от их трудовой деятельности, характера правоотношений, в которые они вступают, других ситуаций. Если бы указанные права и обязанности были включены в понятие общего статуса гражданина, то получился бы различный, крайне нестабильный и неопределенный статус. Он уже не был бы единым. Общий правовой статус является базовым, исходным для всех остальных. По нему можно судить о характере, социальной природе, степени демократичности данного общества. *Общая теория права и государства: Учебник / Под ред. В.В. Лазарева. - 3-е изд., перераб. и доп. - М.: Юристъ, 2001. - 520 с..*

Специальный, или родовой, статус отражает особенности положения определенных категорий граждан (например, пенсионеров, студентов, военнослужащих, вузовских работников, учителей, рабочих, крестьян, инвалидов, участников войны и т.д.). Указанные слои, группы, базируясь на общем конституционном статусе гражданина, могут иметь свою специфику, дополнительные права, обязанности, льготы, предусмотренные текущим законодательством. Совершенствование этих статусов - одна из задач юридической науки. Родовой (специальный) статус личности отражает специфику правового положения отдельных категорий людей, которые могут иметь какие-то дополнительные субъективные права и обязанности: военнослужащих, пен-

сионеров, инвалидов, работников Крайнего Севера и др.

Индивидуальный статус фиксирует конкретику отдельного лица (пол, возраст, семейное положение, выполняемая работа, иные характеристики). Он представляет собой совокупность персонифицированных прав и обязанностей гражданина. Твердое знание каждым своего личного статуса, своих прав, обязанностей, ответственности, возможностей - признак правовой культуры, юридической грамотности. Индивидуальный правовой статус подвижен, динамичен, он меняется вместе с теми изменениями, которые происходят в жизни человека. Индивидуальный статус характеризует особенности положения конкретного человека в зависимости от его возраста, пола, профессии, участия в управлении государственными делами и т. п. Комаров С.А. Общая теория государства и права: Учебник. 6-е изд., дополнительное. - СПб.: Издательство Юридического института., 2001 - 352 с..

Рассмотренные три вида статуса соотносятся между собой как общее, особенное и единичное. Они тесно взаимосвязаны и взаимозависимы, распаиваются друг на друга, на практике неразделимы. Каждый индивид выступает одновременно во всех указанных качествах - гражданина своего государства (общий статус), он принадлежит к определенному слою (группе) и, следовательно, обладает родовым статусом, и он же представляет собой отдельную, неповторимую личность, т.е. имеет индивидуальный статус. Общий правовой статус у всех один, специальных статусов - множество, а индивидуальных ровно столько, сколько граждан.

Так же выделяют такие виды, как конституционный (базовый) статус личности и отраслевой статус личности.

Отраслевой статус личности состоит из правомочий и других компонентов, опосредованных отдельной или комплексной отраслью правовой системы -- гражданским, трудовым, административным правом и др.

Конституционный (базовый) статус личности объединяет главные права, свободы, обязанности и их гарантии, закрепленные в основном законе страны. Его характерным признаком является стабильность, которая обу-

словлена особенностями самой человеческой жизни и предполагает установление в обществе нормального правопорядка, предсказуемых и разумных изменений, обеспечивающих сохранение генофонда страны, темпы производства материальных и духовных ценностей, свободное развитие личности. Как любая основа, на которой образуются новые качества, конституционный статус должен обладать устойчивостью, его существование должно длиться до тех пор, пока основные общественные отношения не изменятся в корне и большинстве своем Венгеров А.Б. Теория государства и права: Учебник для юридических вузов. 3-е изд. - М.: Юриспруденция, 2000. - 528 с..

Стабильность конституционного статуса личности зависит от того, насколько полно он соответствует фактическим общественным отношениям, и от того, какой порядок принятия, отмены соответствующих норм и внесения в них изменений закреплен в законе. Конституция РФ в ст. 135 содержит некоторые гарантии стабильности статуса, определяя достаточно сложный порядок пересмотра статей гл. 2, содержащих нормы о правах и свободах человека и гражданина.

### **Классификация и общее содержание конституционных прав и свобод.**

Как уже отмечалось, правовой статус личности включает совокупность прав и свобод человека и гражданина, отраженных в нормах всех отраслей действующего права.

К основам правового статуса личности относятся конституционно закрепленные права и свободы. Они составляют относительно небольшую часть всех прав и свобод.

Причины, по которым одни права и свободы закрепляются в Конституции, другие - в текущем законодательстве, не произвольны.

Можно выделить следующие причины, от которых зависит выбор того или иного уровня правовых актов для закрепления прав и свобод.

1. Значимость данного права и данной конституционной свободы для

человека и общества.

В Конституции закрепляются те права и свободы, которые жизненно важны и в наибольшей мере социально значимы как для конкретного человека, так и в целом для общества, для государства. То есть основные права и свободы.

Для человека они являются условием достойного и свободного его существования, естественным правом на участие в решении вопросов устройства и управления тем обществом, членом которого человек состоит; экономической и социальной предпосылкой для удовлетворения его жизненно насущных материальных и духовных потребностей. Конституционное право.

Для государства, для общества значимость конституционно закрепленных прав и свобод выражается в том, что именно реализация этих прав и свобод означает претворение в жизнь сущностных свойств государства как демократического и правового.

Само существование государства, общества обеспечивается совокупной деятельностью людей во всех сферах их жизнедеятельности - политической, экономической, духовной. Так, без реализации права на свободу предпринимательства не могла бы быть создана соответствующая экономическая среда, без реализации избирательных прав граждан невозможно было бы формирование структур управления обществом.

Поэтому основные права и свободы не только признаются государством именно в Конституции, но и защищаются им как необходимое условие его существования. Вместе с тем, перечисление в Конституции основных прав и свобод не должно толковаться как отрицание или умаление других общепризнанных прав и свобод человека и гражданина (ст. 55 Конституции).

2. Изначальный или производный характер принадлежности человеку данного права и данной свободы. Статья 17 Конституции, как известно, устанавливает, что основные права и свободы человека неотчуждаемы и принадлежат каждому от рождения. Именно такого рода права и свободы закреп-

пляются конституционно.

3. Особые юридические свойства основных прав и свобод, специфика их реализации. Эти права и свободы:

а) составляют ядро правового статуса личности, лежат в основе всех других прав и свобод, закрепляемых иными нормативными актами. Так, все права, вытекающие из норм трудового права, базируются на конституционных положениях о труде; права, закрепленные в нормах отрасли права социального обеспечения, - на соответствующем конституционно закрепленном основном праве; права граждан в области здравоохранения - на праве на охрану здоровья. Конституционное право. Все права и свободы граждан в той или иной сфере жизни производны от основных прав и свобод; поэтому основные права и свободы являются главными в характеристике правового положения личности;

б) адресованы самому широкому кругу субъектов; закрепляются за каждым человеком и гражданином либо за каждым гражданином. Все другие (неосновные) права и свободы, устанавливаемые нормами не конституционного, а других отраслей права, увязываются с обладанием лицом различными статусами - рабочих и служащих, собственников имущества, нанимателей жилой площади, покупателей, истцов, ответчиков и т.д.;

в) характеризуются всеобщностью: они равны и едины для всех без исключения, соответственно для каждого человека или для каждого гражданина. Признавая то или иное право основным, государство исходит из возможности осуществления его всеми. Этим обуславливается процесс расширения основных прав и свобод по мере создания соответствующих социально-экономических предпосылок. Основные права и свободы гражданина Российской Федерации отличаются от других прав и свобод основанием возникновения. Единственным таким основанием является принадлежность к гражданству Российской Федерации. Они не связаны с осуществлением гражданином своей правоспособности и принадлежат всякому гражданину как субъекту права. Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Конституционное право РФ. -

М., 2001. - С. 72. Это свидетельствует о том, что основные права и свободы выражают главные связи лица с государством, его статус как гражданина. Они не приобретаются и не отчуждаются по его волеизъявлению, принадлежат ему в силу гражданства, неотделимы от его правового статуса и могут быть утрачены только вместе с утратой гражданства;

г) отличаются особым механизмом реализации. Все другие права и свободы могут стать достоянием человека и гражданина в процессе реализации его правоспособности через участие в конкретном правоотношении. Основные же права и свободы выступают в качестве предпосылки любого правоотношения в конкретной сфере, постоянного, неотъемлемого права каждого участника правоотношения;

д) имеют особую юридическую форму их закрепления. Они фиксируются в нормативном правовом акте государства, имеющем высшую юридическую силу, - в Конституции;

е) обеспечиваются повышенной правовой охраной:

конституционные нормы, их закрепляющие, не могут быть изменены в рамках действующей Конституции, без принятия новой;

граждане вправе обратиться в Конституционный Суд с жалобой на нарушение конституционных прав и свобод для проверки конституционности закона, примененного или подлежащего применению в конкретном деле; причем жалоба допустима, если закон затрагивает именно конституционные права и свободы граждан;

Указанные выше свойства характеризуют понятие основных прав и свобод человека и гражданина. Оно может быть сформулировано следующим образом: конституционные (основные) права и свободы человека и гражданина - это его неотъемлемые права и свободы, принадлежащие ему от рождения (в надлежащих случаях в силу его гражданства), защищаемые государством и составляющие ядро правового статуса личности.

Различие между понятиями «право» и «свобода» в достаточной мере условно. И то и другое означает юридически признанную возможность каж-

дого избирать вид и меру своего поведения как человека, как гражданина государства.

Вместе с тем понятие «свобода» в большей мере увязано с такими правомочиями личности, которые очерчивают сферу ее самостоятельности, защищают от вмешательства в ее внутренний мир (свободы совести, вероисповедания, мысли, художественного, научного, технического и других видов творчества, преподавания).

Понятие «право» в большей мере предполагает какие-то положительные действия, услуги со стороны государства или правомочия человека на участие в деятельности определенных общественно-политических, хозяйственных структур.

Глава 2 Конституции «Права и свободы человека и гражданина», включает 48 статей, подавляющая часть которых посвящена конкретным правам и свободам. Они представляют собой определенную систему, имеющую логические основания, отражающую специфику самих этих прав и свобод, тех сфер жизнедеятельности человека и гражданина, которых они касаются.

В соответствии с этими основаниями конституционные права и свободы принято классифицировать на три группы: личные; политические; социально-экономические.

Однако система основных прав и свобод характеризуется не только их группировкой, но и тем порядком расположения, который устанавливается в Конституции. Это имеет далеко не техническое значение, а отражает соответствующую концепцию правового статуса личности, которой придерживается государство.

В действующей Конституции, основанной на новой концепции прав человека, перечень прав и свобод зафиксирован в такой последовательности: сначала указаны личные, затем политические, а потом социально-экономические права и свободы. Именно такова последовательность во Всеобщей декларации прав человека, принятой Генеральной Ассамблеей

ООН в 1948 году. Всеобщая Декларация прав человека. (Принята 10.12.1948 Генеральной Ассамблеей ООН) // Российская газета от 05.04.1995.

В российском законодательстве такая последовательность впервые была воспроизведена в Декларации прав и свобод человека и гражданина, принятой 22 ноября 1991 г., а затем отражена в Конституции Российской Федерации 1993 года.

Во всех предшествующих конституциях, вплоть до Основного Закона 1978 года в его первоначальной редакции, последовательность закрепления прав и свобод была иной. Сначала фиксировались социально-экономические, затем политические и личные права и свободы. Это свидетельствовало об иной системе приоритетов, при которой личные права отодвигались как второстепенные.

### **Личные права и свободы.**

В действующей Конституции личные права и свободы (ст. 20 - 29) не только открывают главу о правах и свободах человека и гражданина, но и представлены в значительно более широкой степени, чем это было в предшествующих, советских конституциях.

Специфические особенности личных прав и свобод заключаются в следующем:

1) эти права и свободы являются по своей сущности правами и свободами человека, т. е. каждого, и не увязаны напрямую с принадлежностью к гражданству государства, не вытекают из него,

2) эти права и свободы неотчуждаемы и принадлежат каждому от рождения;

3) это такие права и свободы, которые необходимы для охраны жизни, свободы, достоинства человека как личности, и другие естественные права, связанные с его индивидуальной, частной жизнью.

### **Право на жизнь**

Право на жизнь образует первооснову всех других прав и свобод,

складывающихся в этой сфере. Оно представляет собой абсолютную ценность мировой цивилизации, ибо все остальные права утрачивают смысл и значение в случае гибели человека. Это фундаментальное право вполне допустимо рассматривать в двух аспектах: во-первых, как право личности на свободу от любых незаконных посягательств на ее жизнь со стороны государства, его представителей либо частных лиц; во-вторых, как право личности на свободное распоряжение своей жизнью. По сути дела все остальные права так или иначе объединяются вокруг этого стержневого права. Такие права, как право на социальное обеспечение, на охрану здоровья, на благоприятную окружающую среду, равно как право на свободу от жестоких видов обращения и наказания, выступают в качестве дополнительных инструментов, обеспечивающих его эффективную реализацию. Государство обязано признать эти права и создавать благоприятные для жизни человека условия всеми имеющимися средствами. Не случайно преступления против жизни и здоровья личности составляют категорию особо тяжких уголовно наказуемых деяний. Отдельная проблема в этой области - право государства на применение смертной казни в качестве исключительной меры наказания. Право на жизнь выступает и как ограничитель смертной казни; в связи с вступлением в Совет Европы Россия должна будет подписать в течение одного и ратифицировать не позднее чем через три года с момента вступления Протокол № 6 к Европейской конвенции о защите прав человека Конвенция о защите прав человека и основных свобод (Заключена в г. Риме 04.11.1950) (вместе с Протоколом № 1 (Подписан в г. Париже 20.03.1952), Протоколом № 4 об обеспечении некоторых прав и свобод помимо тех, которые уже включены в Конвенцию и первый протокол к ней (Подписан в г. Страсбурге 16.09.1963), Протоколом № 7 (Подписан в г. Страсбурге 22.11.1984)) // СЗ РФ от 08.01.2001, № 2, ст. 163., касающийся отмены смертной казни в мирное время, и установить со дня вступления мораторий на исполнение смертных приговоров. В настоящее время в РФ смертная казнь как исключительная мера наказания не применяется впредь до принятия федерального закона,

реально обеспечивающего каждому обвиняемому в преступлении, за совершение которого установлена смертная казнь, право на рассмотрение его дела судом с участием присяжных заседателей. Данное право должно быть обеспечено всем обвиняемым на всей территории РФ, ибо оно выступает в качестве особой уголовно-процессуальной гарантии судебной защиты права каждого на жизнь.

### **Право на достоинство**

Право на достоинство является, по существу, основной целью всех остальных нрав человека. В этом смысле достоинство человека - источник его прав и свобод. Разделы о правах и свободах человека во многих современных конституциях открываются понятием «достоинство человека». Достоинство - это признание обществом социальной ценности, уникальности конкретного человека, значимости каждой личности как частицы человеческого сообщества.

Посягательство на достоинство человека может быть средством как физического, так и психического воздействия. Никто не должен подвергаться пыткам, насилию, другому жестокому или унижающему человеческое достоинство обращению и наказанию, а также без добровольного согласия - медицинским, научным или иным опытам. Достоинство как субъективное право человека включает в себя и охрану чести, репутации и доброго имени. Защита достоинства личности безусловна и осуществляется государством: никакие обстоятельства не могут служить основанием для его умаления. Поэтому защите подлежат достоинство любой личности - не только взрослого и дееспособного человека, но и несовершеннолетних и душевнобольных.

Достоинство гарантируется и защищается личными правами (правом на свободу и личную неприкосновенность, правом на защиту чести и доброго имени и пр.). Реальная правовая защита достоинства человека обеспечивается и рядом социально-экономических прав, например правом на свободный труд при запрещении принудительного труда, правом на социальное обеспечение, гарантирующим достойный уровень жизни. Конституционное

право. В развитие конституционных норм достоинство личности охраняется нормами ряда отраслей права, вплоть до уголовного, предусматривающего такие составы преступлений против чести и достоинства, как клевета и оскорбление.

### **Право на свободу и личную неприкосновенность**

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

Указанное право складывается из следующих компонентов:

индивидуальной свободы личности располагать собой по своему усмотрению;

физической, нравственной и психической неприкосновенности личности.

Незаконное лишение свободы квалифицируется в уголовном законодательстве как акт насилия - физического или психического.

Однако существуют ситуации, требующие принудительного ограничения свободы или неприкосновенности.

Такого рода действия должны основываться на законе.

К основным принудительным способам ограничения свободы гражданина относятся: арест, заключение под стражу и содержание под стражей лиц, подозреваемых в совершении преступления; принудительное лечение психически больных, представляющих опасность для себя и окружающих; временная изоляция и лечение больных, страдающих тяжелыми инфекционными заболеваниями; направление несовершеннолетних в интернаты, спецшколы и т. п. *Права человека./Под ред. Е. А. Лукашева. - М.: НОРМА, 2005. - С. 142.*

В демократическом государстве ограничение свободы во всех этих случаях допускается, как уже отмечалось, на основе закона и только по судебному решению.

Гарантии от незаконного ограничения свободы личности подробно

регламентируются административным, уголовно-процессуальным, уголовным правом.

### **Право на неприкосновенность частной и семейной жизни и сохранение ее тайны**

Следует остановиться и на праве на неприкосновенность частной и семейной жизни и сохранение ее тайны. Уважение к частной жизни есть один из аспектов индивидуальной свободы. Это право означает предоставленную человеку и гарантированную государством возможность контролировать информацию о самом себе, препятствовать разглашению сведений личного, интимного характера. Частную жизнь можно определить как физическую и духовную сферу, которая контролируется самим индивидом, т. е. свободна от внешнего воздействия. Законодательство не может вторгаться в эту сферу; оно призвано ограждать ее от любого незаконного вмешательства. Закон устанавливает границы неприкосновенности частной жизни, формы ее охраны от неправомерного вторжения. Демократическое цивилизованное государство только в исключительных случаях, на основе закона и специального судебного решения может нарушить неприкосновенность частной жизни человека, ознакомиться с его корреспонденцией или содержанием телефонных либо иных сообщений. Очевидно, что подобная вынужденная необходимость сбора сведений о частной жизни гражданина может возникнуть только в целях борьбы с преступностью, а также охраны здоровья и безопасности других граждан. В Конституции РФ специально оговорено, что право на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту своей чести и доброго имени (ч. 1 ст. 23) не может быть ограничено даже в условиях чрезвычайного положения (ст. 56). В содержание рассматриваемого права входит также охрана тайны всех тех сторон личной жизни частного лица, оглашение которых оно по тем или иным причинам считает нежелательным. Права человека./Под ред. Е. А. Лукашева. - М.: НОРМА, 2005. - С. 160. Личные тайны, доверенные представителям ряда профессий для защиты прав и законных интересов граждан, следует рассматривать как тайны профессио-

нальные. К ним относятся медицинская, адвокатская тайны, тайна предварительного следствия, нотариальных действий, тайна исповеди и др. Субъекты профессиональных тайн несут юридическую ответственность за их разглашение.

### **Право на защиту чести и доброго имени**

Большую роль в уяснении природы рассматриваемого права играет защита чести и доброго имени гражданина.

Конституционное право на защиту чести и доброго имени конкретизируется в гражданско-процессуальном и уголовно-процессуальном законодательстве.

Это возлагает на всех граждан и должностных лиц обязанность поддерживать себя от вмешательств» против воли человека в его частную жизнь, в случае необходимости требовать от компетентных органов ограждения его чести и доброго имени от незаконных посягательств.

Поэтому гражданин вправе требовать по суду наряду с опровержением порочащих сведений возмещения убытков и морального вреда, причиненных их распространением.

### **Тайна переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений**

Тайна переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений является одной из основных гарантий права на охрану частной и деловой жизни. Это право предусмотрено международными нормами, закреплено почти во всех современных конституциях, включая Конституцию РФ (п. 2 ст. 23). Ограничение этого права допускается только на основании закона и судебного решения. Как правило, наложение ареста на корреспонденцию и выемка ее в почтово-телеграфных учреждениях могут производиться в порядке, установленном Уголовно-процессуальным Кодексом, Уголовно-процессуальный Кодекс Российской Федерации от 18.12.2001 № 174-ФЗ (ред. от 01.06.2005) // СЗ РФ от 24.12.2001, № 52 (ч. I), ст. 4921, СЗ РФ от 06.06.2005, № 23, ст. 2200. а также Федеральным законом РФ от 5 ию-

ля 1995 г. «Об оперативно-розыскной деятельности». Федеральный закон «Об оперативно-розыскной деятельности» от 12.08.1995 № 144-ФЗ (ред. от 22.08.2004) // СЗ РФ от 14.08.1995, № 33, ст. 3349, СЗ РФ от 30.08.2004, № 35, ст. 3607. За нарушение тайны переписки устанавливается уголовная ответственность, которой подлежат не только должностные лица, но и граждане.

Принцип невмешательства в личную и семейную жизнь человека предполагает предоставление каждому члену общества гарантированной государством возможности контролировать сбор и обработку информации о его частной жизни.

Очевидно, что соответствующее законодательство требует достаточно детальной регламентации. В частности, к органам, занятым сбором и обработкой информации о гражданах, должны предъявляться четкие требования, закрепленные в Законе.

Например, без согласия лица сбор, хранение, использование и распространение информации о его частной жизни недопустимы; собираемые персональные данные должны соответствовать целям сбора и использования этих данных. По общему правилу нельзя ограничить права граждан на основе использования информации об их социальном происхождении, о расовой, национальной, языковой, религиозной и пр. принадлежности. Гарантируется это субъективное право судебной защитой.

### **Право на неприкосновенность жилища**

Право на неприкосновенность жилища означает, что ник-то не может без законного основания войти в жилище против воли проживающих в нем лиц.

Таким образом, ненарушимость жилища фигурирует в качестве одного из аспектов свободы личности.

По закону нарушение неприкосновенности жилища (незаконный обыск, незаконное выселение, вселение и переселение и др.) влечет уголовную или административную ответственность. В РФ указанное право принад-

лежит всем гражданам, проживающим на любой жилой площади независимо от ее правового режима.

Неприкосновенность жилища нельзя считать абсолютной и беспредельной: во всех странах этот принцип сопровождается ограничительными оговорками. Права человека./Под ред. Е. А. Лукашева. - М.: НОРМА, 2005. - С. 179.

В отдельных случаях, предусмотренных уголовно-процессуальным законодательством, Законом об оперативно-розыскной деятельности допускается вторжение в жилище без согласия проживающих в нем лиц, например в целях раскрытия преступления и установления истины по уголовному делу, пресечения правонарушений, борьбы со стихийными бедствиями и т. п.

### **Право определять и указывать свою национальную принадлежность и право на пользование родным языком**

Каждому человеку предоставляется право определять и указывать свою национальную принадлежность.

Фактически это право личности на свободное этническое самоопределение, реализуемое как возможность выбора собственной культурной идентичности и право удовлетворять интересы и запросы, связанные с этнической принадлежностью.

В этом праве объективно обосновывается понимание нации как «согражданства», поэтому указание своей национальной принадлежности - это не обязанность, а право человека.

Определение национальной принадлежности не влечет никаких правовых последствий и не может явиться основанием для дискриминации лица либо, напротив, предоставления ему каких-либо особых привилегий.

Сюда же примыкает право на пользование родным языком, свободный выбор языка общения, воспитания, обучения и творчества.

Право на сохранение и развитие национальных особенностей входит в состав основных, неотъемлемых прав народа и личности, провозглашенных в международно-правовых актах.

В условиях федеративных государств и сложного этнического состава населения закрепление права национальных меньшинств и малочисленных народов на пользование родным языком трудно переоценить.

С одной стороны, оно позволяет самореализоваться каждой личности как человеку, как гражданину, как представителю определенного народа, с другой - дает возможность народам развивать свой язык, культуру, сохранять традиции, поддерживать национальные обычаи.

**Право на свободу передвижения и выбора места пребывания и жительства в пределах каждого государства, как и право на выезд и беспрепятственное возвращение в свою страну**

Право на свободу передвижения и выбора места пребывания и жительства в пределах каждого государства, как и право на выезд и беспрепятственное возвращение в свою страну, признается международным сообществом и зафиксировано во всех основополагающих международно-правовых актах о правах человека.

Указанное право является существенным элементом свободы самоопределения личности, условием профессионального и духовного развития человека, его достойной жизни. В соответствии с международными стандартами Конституция РФ (ст. 27) гарантируемое право.

Понятие места жительства раскрывается, например, в ст. 20 ГК РФ Гражданский Кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 21.07.2005) // СЗ РФ от 05.12.1994, № 32, ст. 3301, СЗ РФ от 25.07.2005, № 30 (2 ч.), ст. 3120. : это место постоянного или преимущественного проживания гражданина.

Как известно, действовавшая в советский период система паспортной прописки по существу ограничивала свободу передвижения, ставила каждого гражданина под гласный надзор государственных органов.

В настоящее время в РФ, как и в большинстве европейских стран, существует процедура регистрации по месту жительства, которая носит не разрешительный, а уведомительный характер.

Дееспособные граждане по своему усмотрению избирают место жительства, а компетентные органы власти уполномочены зарегистрировать этот факт.

Вместе с этим данное право не носит абсолютного характера; свобода передвижения может стать объектом предусмотренных законом ограничений, необходимых для охраны государственной безопасности, общественного порядка, здоровья или нравственности населения либо прав и свобод других лиц.

Это может касаться пограничной полосы, зон экологического бедствия, территорий, где введено чрезвычайное или военное положение.

### **Свобода совести**

Одной из фундаментальных духовных свобод является свобода совести. Свобода совести в этическом плане - это право человека мыслить и поступать в соответствии со своими убеждениями, его независимость в моральной самооценке и самоконтроле своих поступков и мыслей. В то же время исторически свобода совести приобрела более узкое понимание - свобода в области религии. Она стала рассматриваться в плане взаимоотношений церкви и государства, а не только свободы мысли. Достижение свободы совести - обязательная предпосылка создания демократического общественного строя, ибо демократия предполагает защиту гражданина от идеологического господства любых учений как материалистического, так и идеалистического толка.

Свобода совести означает право человека исповедовать любую религию или не исповедовать никакой, отправлять религиозные культы и осуществлять атеистическую пропаганду. Государство устанавливает систему специальных гарантий, обеспечивающих это и рано.

Свобода совести признается во всех демократических конституциях». Гарантии свободы совести и религии включают:

равноправие граждан независимо от их отношения к религии, не допускающее ограничений прав граждан по мотивам конфессиональной при-

надлежности, разжигания вражды и ненависти на религиозной почве;

отделение религиозных и атеистических объединений от государства;

светский характер системы государственного образования;

равенство религий, религиозных объединений перед законом.

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

В соответствии с общепризнанными международными стандартами право на свободу совести связано с обязанностью уважать права и свободы других лиц, законы государства, требования морали и общественного порядка. Например, в РФ воспрепятствование принятию религиозных убеждений или отказу от них, вступлению в религиозное сообщество или выходу из него, равно как и применение в этих целях мер принуждения, наказывается по закону. В уголовно-правовом порядке наказуемо возбуждение вражды и ненависти вследствие религиозных или атеистических убеждений, причинение вреда здоровью людей под видом исполнения религиозных обрядов. Права человека./Под ред. Е. А. Лукашева. - М.: НОРМА, 2005. - С. 221.

Гражданским правам в посттоталитарном обществе должен быть возвращен их подлинный первоначальный смысл, состоящий в ограждении индивидуальных интересов личности, обособлении их от государственного вмешательства и подавления. Поскольку личные права и свободы выступают в качестве эффективных инструментов самозащиты человека от давления и вмешательства извне в его частную жизнь и внутренний мир, в их развитии и укреплении объективно заинтересовано все общество.

В Федеральном законе от 26 сентября 1997 г. «О свободе совести и о

религиозных объединениях» Федеральный закон «О свободе совести и о религиозных объединениях» от 26.09.1997 № 125-ФЗ (ред. от 29.06.2004) // СЗ РФ от 29.09.1997, № 39, ст. 4465, СЗ РФ от 05.07.2004, № 27, ст. 2711. предусмотрена широкая система гарантий реализации принадлежащей каждому свободы совести.

Закон дополнительно включил право менять религиозные и иные убеждения, что является правовой гарантией от преследования единоверцами лица, вышедшего из состава религиозного объединения.

### **Политические права и свободы.**

Основные политические права начинают действовать непосредственно с момента достижения гражданином Российской Федерации совершеннолетия. Это прямо выражено в ст.60 Конституции Российской Федерации, которая гласит, что:

Гражданин Российской Федерации может самостоятельно осуществлять в полном объеме свои права и обязанности с 18 лет. Политические права и свободы - это права, принадлежащие человеку как члену политического сообщества, когда он выступает, прежде всего, в качестве гражданина государства. Это права и свободы, связанные с участием в общественной жизни, в управлении государством.

В России политические права принадлежат преимущественно гражданам, хотя некоторыми правами (например, свободой слова, свободой объединений в неполитические организации) могут пользоваться также иностранцы и лица без гражданства.

Система же политических прав и свобод граждан состоит из двух взаимосвязанных подсистем. Первая из них включает в себя права граждан, содержащие правомочия по участию в организации и деятельности государства и его органов. Сюда можно отнести: избирательное право; право на референдум; право обращаться в государственные органы, право участвовать в управлении государством и отправлении правосудия. Вторая группа субъек-

тивных прав и свобод, входящих в систему политических прав, состоит из правомочий, представляющих собой неотъемлемые права граждан, целью реализации которых является активное участие индивида в жизни общества. Сюда относятся: право на свободу слова и печати, право на объединение, право на проведение публичных мероприятий.

Избирательное право граждан наступает с момента их совершеннолетия, когда гражданин становится полностью дееспособным лицом и имеет право в полной мере пользоваться политическими правами и свободами. Следует отметить, что право гражданина быть избранным в органы государственной власти и местного самоуправления (ст. 32 ч.2 Конституции РФ) наступает либо с 18 лет (пассивное избирательное право), либо позднее и с наличием особых прав (постоянное проживание на территории Российской Федерации непосредственно перед выборами, а так же обладание гражданством РФ). В частности можно привести пример,

что для избрания в депутаты Государственной Думы - обязательный возрастной ценз составляет 21 год, согласно части 1 ст.97 Конституции РФ; для осуществления полномочий Президента Российской Федерации обязательно постоянное проживание на территории Российской Федерации не менее 10 лет и возрастной ценз при этом составляет 35 лет, хотя еще существуют иные данные для избрания и осуществления полномочий (в частности, наличие опыта работы в руководящих структурах, высокая правовая грамотность).

Участие же в референдуме имеет низший возрастной ценз, который составляет в России всего 18 лет и не сопряжено для гражданина России ни с какими другим ограничениями. Референдум обеспечивает наиболее полное участие граждан в управлении делами государства.

Можно сказать, что всеобщее избирательное право не означает, что не существует никаких ограничений в этой области. В частности, это касается граждан, которые не способны по своему умственному или же психическому состоянию в полной мере осуществлять свои гражданские права и исполнять

гражданские обязанности (за ними в судебном порядке признается недееспособность - т.е. они не могут выступать в качестве субъекта правовых отношений).

Ограничению своих гражданских прав подвергаются также лица, содержащиеся в данный момент под стражей, т.е. в отношении которых есть законное постановление (решение) суда, которое уже вступило в силу. Однако лица, находящиеся под следствием, если в отношении их еще не вынесен приговор суда и они не признаны виновными в том или ином преступлении, которое влечет за собой лишение свободы, имеют полные избирательные права.

Конституционно закрепленное право граждан обращаться в органы государственной власти и органы местного самоуправления (ст. 33 Конституции РФ) является важным средством защиты прав и свобод граждан. Впервые в основном законе это право было закреплено в Конституции СССР 1977г., а также в Конституции РСФСР 1978г.

12 апреля 1968 года был издан Указ президиума Верховного Совета СССР "О порядке рассмотрения заявлений и жалоб граждан"

(в редакции от 4 марта 1980г.) К сожалению, этот Указ не смог определить многие важные аспекты, связанные с правом граждан на подачу обращений. В частности не были определены пределы действия настоящего Указа, не был определен перечень действий, обжаловать которые можно через суд, возможность непосредственно обращаться в суд, не было закреплено право обращения военнослужащих на действия своего начальства. Все это нашло свое отражение в Законе "Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан".

Обращения граждан содержат неодинаковую информацию, не совпадают по общественной направленности. Они различаются по своей юридической направленности и влекут разные правовые

последствия. Термин "обращение" носит собирательный характер. В обращениях граждан могут содержаться жалоба в связи с тем или иным на-

рушением их прав, инициативное предложение, заявление и пр.

Действующее законодательство не дает определения понятий "жалоба", "предложение", "заявление". Однако многолетняя судебная практика выработала свои критерии их разграничения.

Предложение - это такой вид обращения, который, как правило, не связан с нарушением прав граждан, в нем обычно ставится вопрос о необходимости решения конкретной технической, научной, творческой, юридической проблемы, об улучшении деятельности государственного органа, органа местного самоуправления, общественной организации и т.д.

Заявление - обращение гражданина в государственные органы, органы местного самоуправления, общественные организации с просьбой о реализации принадлежащего ему права, предусмотренного Конституцией или текущим законодательством (право на получение пенсии, на очередной отпуск, на обмен жилой площади).

Жалоба - обращение гражданина в государственные органы либо органы местного самоуправления с требованием о восстановлении права или законного интереса, нарушенного действиями юридических или физических лиц. Это важное средство защиты прав, свобод и законных интересов граждан. Жалоба всегда содержит информацию о нарушении субъективных прав обратившегося или прав других конкретных лиц.

Право на обращение закреплено не только за гражданами, но и за общественными организациями, в частности, творческие союзы, а так же учреждения, предприятия и должностные лица в целях защиты своих прав и интересов, прав и интересов своих членов имеют право обращаться в государственные органы. Закреплено так же право на коллективные обращения, когда затрагиваются законные интересы группы лиц.

Нормативными актами предусмотрено право граждан (юридических лиц) осуществлять обращения в письменной и устной форме, а за соответствующими лицами закреплена обязанность эти обращения принимать в порядке и сроки, установленные законодательством. В частности, предложения

граждан рассматриваются в срок до одного месяца, за исключением тех предложений, которые требуют дополнительного изучения, о чем сообщается лицу, внесшему предложение. Заявления же граждан решаются в срок до одного месяца со дня его поступления, а те, которые не нуждаются в проверке, - безотлагательно, но не позднее 15 дней со дня получения заявления. Предложения и заявления граждан рассматриваются теми органами, к непосредственному ведению которых относятся затрагиваемы в них вопросы.

В отличие от предложений - жалобы подаются в инстанции, вышестоящие по отношению к тем, действия которых обжалуются. Закон запрещает направлять жалобы граждан тем органам, на действия которых направлена эта жалоба. Наряду с административным порядком рассмотрения жалоб на незаконные действия должностных лиц и органов государства, существует судебный порядок обжалования таких действий. В частности, за гражданами РФ Закон закрепляет право непосредственного обращения в судебные органы на незаконные действия.

#### Статья 1. Право на обращение с жалобой в суд

Каждый гражданин вправе обратиться с жалобой в суд, если считает, что неправомерными действиями (решениями) государственных органов, органов местного самоуправления, учреждений, предприятий и их объединений, общественных объединений или должностных лиц нарушены его права и свободы.

#### Статья 2. Действия (решения), которые могут быть обжалованы в суде.

"К действиям (решениям) государственных органов, органов местного самоуправления, учреждений, предприятий и их объединений, общественных объединений и должностных лиц, которые могут быть обжалованы в суд, относятся коллегиальные и единоличные действия (решения), в результате которых:

- 1) нарушены права и свободы гражданина;
- 2) созданы препятствия осуществлению гражданином его прав и свобод;

3) незаконно на гражданина возложена какая-либо обязанность или  
4) он незаконно привлечен к какой-либо ответственности. Закон РФ  
“Об обжаловании в суд действий и решений нарушающих права и свободы  
граждан.” от 27.04.93

Если гражданин не согласен с решением суда - он может обжаловать  
его в вышестоящую инстанцию.

Право участия в управлении делами государства, быть избранным в  
органы государственной власти и местного самоуправления, равный доступ  
к государственной службе и участие в отправлении правосудия.

Прежде всего следует уделить внимание тому, что наиболее затраги-  
вающим все иные политические права и свободы, является

право участвовать в управлении делами государства которое закреплено  
в ст.32 Конституции РФ ч.1, ст.3 ч.2.

Положение данной статьи непосредственно вытекают из статьи 21  
Всеобщей декларации прав человека, а так же из статьи 25 Международного  
пакта о гражданских и политических правах, которая предписывает, что ка-  
ждый гражданин, без какой бы то ни было дискриминации и без необосно-  
ванных ограничений имеет право и возможность:

1) принимать участие в ведении государственных дел как непосредст-  
венно, так и через посредство свободно выбранных представителей;

2) голосовать и быть избранным на подлинных периодических выбо-  
рах, производимых на основе всеобщего и равного избирательного права при  
тайном голосовании и обеспечивающих свободное волеизъявление избира-  
телей;

3) допускаться в своей стране на общих условиях равенства к государ-  
ственной службе.

Участие граждан в управлении делами своего государства, будь то не-  
посредственно (т.е. путем референдума, выборов или личного участия в дея-  
тельности органов государства) или через избираемых ими же представите-  
лей в органах государственной власти или местного самоуправления, являет-

ся выражением суверенитета народа и формой осуществления им своей власти. При анализе механизма народовластия можно различить две главные формы демократии: прямую (непосредственную) и осуществляемую через органы, прежде всего представительные учреждения и другие выборные органы. Конституция объявила референдум и выборы не вообще высшем выражением власти народа, а высшим непосредственным ее выражением, т.е. высшим среди форм непосредственной демократии.

Что касается последовательного осуществления народом своей власти (через органы государства и органы местного

самоуправления), то здесь нужно прежде всего обратить внимание на следующее. В ранее действовавшей Конституции говорилось о том, что народ осуществляет государственную власть "через Советы народных депутатов, составляющие основу Российской Федерации" (ст.2 Конституции 1978г.). В действующей Конституции применена другая формула: "через органы государственной власти" (ст.3 п.2). Таким образом, представительные органы государственной власти уже не подняты над всеми остальными государственными органами; они утратили статус "политической основы государства". Все это отражено закреплением в действующей Конституции принципа разделения властей в качестве одной из основ конституционного строя вместо закреплявшегося ранее принципа верховенства и полновластия Советов.

В ст.3 п.3 конституции РФ названы формы непосредственного осуществления народом принадлежащей ему власти, имеющие наибольшую социальную значимость: референдум и выборы.

Референдум есть голосование по тому или иному вопросу; решения, принятые на референдуме, сами по себе обладают юридической силой и в каком-либо утверждении не нуждаются.

Согласно Конституции, референдум назначается Президентом Российской Федерации в порядке, установленном федеральным конституционным законом.

Выборы - наиболее часто и широко применяемая форма непосредственной демократии. Ими охватывается сложный процесс, именуемый избирательной кампанией, которая начинается с назначения даты выборов и завершается определением итогов голосования. Выборы - один из важнейших способов формирования государственных органов, замещения должностей.

Свободными считаются выборы, которые проводятся без какого-либо принуждения относительно как явки на выборы, так и голосования (“за” или “против”). Наибольшую свободу выбора дает наличие нескольких баллотирующихся кандидатур,

Обратимся теперь к праву граждан на равный доступ к государственной службе.

Это одна из новых норм для Конституции Российской Федерации. Ее включение означает не только приведение Конституции и законодательства в соответствии с нормами международного права, но и снятие ограничения на партийность (обязательное членство в КПСС), национальность, родственники за границей и т.д.

Это право означает равенство исходных возможностей и отсутствие дискриминации по каким - либо признакам. ст. 26 ч.1, ст. 19 ч.2, 28.

Статья 21. Право поступления на государственную службу имеют граждане Российской Федерации, достигшие 18 лет, но не старше 60 лет, если иное не установлено законами Российской Федерации. Не допускается установление при приеме на государственную службу каких бы то ни было прямых или косвенных ограничений в зависимости от расы, пола, национальности, языка, социального происхождения, имущественного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям.ст.21 Положение “О федеральной государственной службе” от 22.12.1993 г.

Не следует забывать, что во всем мире существует система конкурсов, тестирования, собеседований. Так, утвержденное Указом

Президента Российской Федерации от 22 декабря 1993г. Положение "О

федеральной государственной службе" предполагает прием на государственную службу либо в порядке назначения, либо в порядке конкурса (п.22),

Статья 22. Прием на государственную службу осуществляется в порядке назначения или конкурса при наличии соответствующего образования, опыта работы, квалификации по государственной должности, если иное не

предусмотрено законом Российской Федерации. 4

а так же регулярные аттестации государственных служащих.

30. Государственный служащий, занимающий государственную должность, подлежит аттестации не чаще одного раза в год, но не реже одного раза в четыре года. Аттестационная комиссия формируется руководителем

государственного органа. В случае признания аттестационной комиссией государственного служащего не соответствующим занимаемой государственной должности он может быть направлен на профессиональную переподготовку либо, с его согласия, понижен в должности. Порядок и условия проведения аттестации государственных служащих устанавливаются актами законодательства Российской Федерации. Положение "О федеральной государственной службе" от 22.12.1993 г.

Право граждан на участие в отправлении правосудия

долгое время имело форму выборов народных судей и народных заседателей либо участия в работе суда в качестве судей и народных заседателей. В настоящее время осуществляется в России поэтапное введение института присяжных заседателей, назначаемых путем жребия для участия в рассмотрении конкретного дела и вынесения решения по существу (виновен - невиновен) как основы приговора суда. Это так же предусматривает открытое разбирательство дел во всех судах, что предполагает пассивное участие граждан в отправлении правосудия. Суд присяжных заседателей образуется при краевом, областном, городском суде и действует в составе судьи и 12 присяжных заседателей; в его работе обязательно участвуют государственный обвинитель и защитник.

Статья 29 Конституции РФ гарантирует каждому право на свободу

слова и мысли. Свобода слова прежде всего предполагает выражение своих мнений не в частной беседе, а публично, не по личным вопросам, а по проблемам общественного характера, как в устной форме, так и в любом другом виде (в печати, по радио и т.д.). Свобода слова неотделима от права искать, получать, производить, передавать, распространять информацию любым законным способом. Ограничения касаются государственной тайны. В законах “О государственной тайне” (1993), “О безопасности” (1992), в ряде других законов, указов Президента и постановлений Правительства содержится перечень сведений которые нельзя засекречивать. Последнее касается сведений о чрезвычайных происшествиях, катастрофах, стихийных бедствиях, о состоянии экологии, здравоохранении, санитарии, демографии, образовании, культуры, сельского хозяйства, о состоянии преступности, о происшествиях, компенсациях и льготах и др.

Порядок осуществления свободы слова и других форм массовой коммуникации (например, передача изображений) регулируется Законом РФ “О средствах массовой информации” 1991 г., действующим с изменениями и дополнениями. Цензура (предварительное согласование сообщений), а также запрет на распространение сообщений не допускается.

Учредителем средства массовой информации может быть гражданин РФ (с 18 лет, не находящийся в местах лишения свободы по решению суда, не душевнобольной), а также лицо без гражданства, постоянно проживающий в России.

В соответствии с Международными пактами о правах человека свобода слова (поскольку её использование может иметь дестабилизирующее и отрицательное значение для общества) может подвергаться ограничениям. Такие ограничения возможны с целью охраны государственной безопасности, общественной безопасности, общественного порядка, здоровья и нравственности населения, уважения прав и репутации других лиц. Ограничения могут устанавливаться только законом и в соответствии с Конституцией.

Российский закон устанавливает, что не допускается использование

СМИ для совершения уголовно наказуемых деяний, для разглашения сведений, составляющих государственную или иную специально охраняемую законом тайну, для призыва к захвату власти, насильственного изменения конституционного строя и целостности государства, разжигания национальной, классовой, социальной, религиозной нетерпимости и розни, для пропаганды войны, а также для распространения передач, пропагандирующих порнографию, культ насилия и жестокости. Ограничения могут быть установлены также в соответствии с законами о чрезвычайном и военном положении.

Конституция РФ закрепляет право граждан РФ проводить собрания, митинги, шествия, демонстрации, пикетирования (ст. 31). В данной статье речь идёт о публичных собраниях и иных публичных мероприятиях по общественно значимым вопросам. Поэтому такое право предоставляется только гражданам.

Инициаторами публичных мероприятий могут быть граждане, достигшие 18 лет, уполномоченные общественных объединений, трудовых коллективов, отдельных групп граждан. Уполномоченный подаёт заявление о публичных мероприятиях в местную администрацию (мэрию и др.) не позднее, чем за 10 дней до намеченной даты проведения мероприятия.

Разрешение на проведение публичной акции даёт местная администрация разного уровня. Не позднее чем за пять дней до намеченной даты местная администрация принимает решение о проведении публичного мероприятия. Местная администрация может запретить публичное мероприятие, если цель его проведения противоречит Конституции РФ, основным законам субъектов Федерации, угрожает общественному порядку и безопасности граждан. Публичное мероприятие должно быть проведено (если решение администрации положительное) в установленные сроки и в обусловленном месте. Участникам собрания запрещено иметь при себе оружие, специально изготовленные или приспособленные предметы, могущие быть использованными против жизни и здоровья людей. Собрание не должно нарушать права и свободы других лиц. Запрещается использование этого права для насиль-

ственного изменения конституционного строя, разжигания расовой, классовой, национальной ненависти, для пропаганды насилия и войны. Неправомерные действия органов государственной власти, местного самоуправления, общественных объединений, должностных лиц, ущемляющих право на проведение публичных мероприятий, превышающих свои полномочия, применяющих незаконные средства для пресечения публичных мероприятий, могут быть обжалованы в вышестоящие органы и в суд.

Право на объединение - одно из самых всеобъемлющих политических прав граждан, затрагивающее основные аспекты политической жизни граждан. Его цель состоит в том, чтобы обеспечить возможность участия каждого в политической и общественной жизни, а так же юридически установить создание разного рода общественных объединений.

Право на объединение не является абсолютным правом и может подвергнуться определенным ограничениям. Эти ограничения устанавливаются Конституцией Российской Федерацией.

В частности на основании ст. 56 Конституции Российской Федерации отдельные ограничения устанавливаются в условиях чрезвычайного положения. Согласно ст. 23 Закона РФ "О чрезвычайном положении", в случае введения чрезвычайного положения при попытках насильственного свержения конституционного строя, массовых беспорядках и т.п. может быть приостановлена, после соответствующего предупреждения, деятельность политических партий, общественных организаций массовых движений, препятствующих нормализации обстановки.

Статья 23. В случае введения чрезвычайного положения по основаниям, указанным в п. "а" статьи 4 настоящего Закона, дополнительно могут вводиться следующие меры:

в) приостановление, после соответствующего предупреждения, деятельности политических партий, общественных организаций и массовых движений, препятствующих нормализации обстановки. Конституция также устанавливает нормы об условиях образования общественных объединений

и предъявляемых к ним требованиям.

В части первой статьи 13 Конституции РФ запрещается создание и деятельность объединений, цели и действия которых направлены на насильственное свержение основ конституционного строя, нарушение целостности Российской Федерации, подрыв безопасности государства, создание вооруженных формирований, разжигание национальной и религиозной розни.

Закон устанавливает, что отказ в регистрации общественного объединения по мотивам нецелесообразности не допускается. Отказ о регистрации дается в письменной форме и может быть обжалован в суде и не является препятствием для повторной сдачи документов, при условии устранения оснований, вызвавших отказ. Законодательством устанавливается также ограничение права на

объединение для судей, работников правоохранительных органов и военнослужащих. Согласно Закону РФ от 26 июня 1992г. "О статусе судей в Российской Федерации", судьи не принадлежат к политическим партиям и движениям. В Законе "О прокуратуре Российской Федерации" (ст.4), предусматривается, что в органах прокуратуры не допускается создание и деятельность политических партий и организаций. Такая деятельность не допустима и в органах МВД (Закон "О милиции" ст. 20). В соответствии с Законом Российской Федерации "Об обороне" в вооруженных силах Российской Федерации не допускается деятельность общественных и иных организаций и объединений, преследующих политические цели. Военнослужащие могут состоять в общественных объединениях, которые не преследуют политические цели, имеют право участвовать в их деятельности не находясь при исполнении обязанностей военной службы. (ст. 9 Закона "О статусе военнослужащих").

В статье 5 Закона "Об общественных объединениях" от 14 апреля 1995г. , принятом Государственной Думой формулируется понятие общественного объединения:

"Это добровольное, некоммерческое формирование, созданное по ини-

циативе граждан, объединившихся на основе общности интересов и для реализации общих целей, указанных в уставе общественного объединения".

Учредителями по существующему законодательству Российской Федерации являются как физические так и юридические лица. Причем их должно быть не менее трех человек (кроме политических партий и профсоюзов). Общественные объединения действуют и создаются на основе равноправия, самоуправления, законности гласности.

## **Социально-экономические и культурные права и свободы.**

### **1. Право на экономическую деятельность.**

Данное право предусматривает свободное использование человеком своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности ( ст. 34 Конституции РФ ). В сочетании с правом частной собственности такая свобода предпринимательства выступает как правовая база рыночной экономики, исключающая монополию государства на организацию хозяйственной жизни. Эта свобода рассматривается как одна из основ конституционного строя ( ст. 8 Конституции ).

Под предпринимательской деятельностью понимаются "самостоятельная, осуществляемая на свой риск деятельность, направленная на систематическое получение прибыли от пользования имуществом, продажи товаров, выполнения работ или оказания услуг лицами, зарегистрированными в этом качестве в установленном законом порядке" (ст. 2 ГК РФ).

Право на экономическую деятельность включает ряд конкретных прав, обеспечивающих возможность начинать и вести предпринимательскую деятельность. Для этого субъект права на экономическую деятельность может создавать предприятия под свой риск и ответственность, свободно вступать в договоры с другими предпринимателями, приобретать и распоряжаться собственностью. Никакой государственный орган не имеет права диктовать

предпринимателю, какую продукцию он обязан производить и каковы должны быть на нее цены ( если пределы не регулируются законодательством ). Предприниматель сам нанимает и увольняет работников с соблюдением трудового законодательства, сам распоряжается своей прибылью. В свободу предпринимательства также входит право осуществлять внешнеэкономическую деятельность, создавать союзы и объединения с другими предпринимателями, открывать счета в банках.

Признание права на экономическую деятельность порождает для государства определенные обязанности, выступающие как гарантии этого права. Государственные органы, например, не могут отказывать предприятию в регистрации, ссылаясь на нецелесообразность. Они должны бороться с рэккетом и вымогательством, защищать имущество частного предпринимателя наравне с государственной собственностью. Всей своей экономической политикой правительство правового государства содействует и помогает частному бизнесу, поощряет его развитие и защищает от незаконных посягательств. Любой ущерб, нанесенный предприятию по вине должностных лиц государственных органов, подлежит возмещению.

В то же время это право подлежит определенным ограничениям. Государство запрещает определенные виды экономической деятельности ( производство оружия, изготовление орденов и др. ) или обуславливает такую деятельность специальными разрешениями (лицензиями). Государство регулирует экспорт и импорт, что накладывает на многие предприятия определенные ограничения. Наконец, государственные органы вправе требовать от предпринимателя финансовой отчетности, не затрагивая при этом коммерческую тайну. Эти и ряд других ограничений необходимы в интересах всей национальной экономики, но должны опираться на законодательную базу.

Конкретные вопросы, связанные с реализацией права на экономическую деятельность, регулируются большим числом законодательных актов, и прежде всего Гражданским кодексом Российской Федерации, первая часть которого вступила в силу 1 января 1995 г. С этого времени утратили силу За-

кон о собственности в РСФСР 1990 г., Закон о предприятиях и предпринимательской деятельности 1990 г. ( кроме ст.34 и 35, устанавливающих порядок государственной регистрации ) и ряд других актов. Гражданское законодательство регулирует отношения между лицами, осуществляющими предпринимательскую деятельность, или с их участием. Правила этого законодательства применяются к отношениям с участием иностранных граждан, лиц без гражданства и иностранных юридических лиц, если иное не предусмотрено федеральным законом. Гражданский кодекс, этот своеобразный основной закон рыночной экономики, вводит экономическую деятельность в общие рамки отношений любых физических и юридических лиц с другими лицами, закрепляет свободу договора, недопустимость произвольного вмешательства кого-либо в частные дела. Закон опирается на необходимость беспрепятственного осуществления гражданских прав и обеспечения восстановления нарушенных прав, их судебной защиты.

Субъектом права на экономическую деятельность ( она не означает обязательно создание предприятий ) являются любые лица, не ограниченные законом в своей правоспособности. Правоспособность гражданина возникает в момент его рождения и прекращается с его смертью. Согласно ст.18 ГК РФ в содержание правоспособности входит право заниматься предпринимательской и любой иной не запрещенной законом деятельностью, создавать юридические лица самостоятельно или совместно с другими гражданами и юридическими лицами, совершать любые не противоречащие закону сделки и участвовать в обязательствах и др. Естественно, что малолетние граждане могут осуществлять свои права только через законных представителей ( родителей, опекунов ). В полном объеме способность гражданина своими действиями приобретать обязанности и исполнять их ( гражданская дееспособность ) возникает с наступлением совершеннолетия, т.е. с 18 лет.

Экономическая деятельность включает в себя и внешнеторговую деятельность. Президент РФ подписал 14 октября 1995 г. Федеральный закон "О государственном регулировании внешнеторговой деятельности". Целями За-

кона являются "защита экономического суверенитета, обеспечение экономической безопасности Российской Федерации, стимулирование развития национальной экономики при осуществлении внешнеторговой деятельности и обеспечение условий эффективной интеграции экономики России в мировую экономику ". В соответствии с законом правом осуществления внешнеторговой деятельности обладают все российские лица, "за исключением случаев предусмотренных законодательством РФ". Иностранцы осуществляют аналогичную деятельность с соблюдением законодательства России. Закон устанавливает порядок ввоза и вывоза товаров, ограничения экспорта и импорта, выдачи лицензий и пр.

Конституция РФ специально выделяет еще одну форму экономической деятельности, подлежащую запрету, - ту, которая направлена на монополизацию и недобросовестную конкуренцию.

Под недобросовестной конкуренцией понимается ведение конкурентной борьбы (которая сама по себе в рыночных условиях правомерна ) нечестными и незаконными методами. Конституционный уровень запрета монополизации и недобросовестной конкуренции объясняется тем, что ограничения злоупотребления свободой предпринимательства тесно граничат с самой этой свободой, а также стремлением законодателя подчеркнуть особую опасность этих злоупотреблений для национальной экономики. Злоупотребления, связанные с доминирующим положением на рынке и нарушение этических правил конкуренции, губительны для граждан и всего общества. Отсутствие конкуренции задерживает экономический и технологический прогресс, подавляет активность мелкого и среднего бизнеса, снижает качество товаров, ведет к поддержанию высоких цен, ущемляет право многих людей на свободную экономическую деятельность. По интересам граждан и экономики бьет недобросовестная конкуренция, которая проявляется в заключении соглашений о ценах ( для поддержания высоких цен ), разделе рынков, устранении с рынка других предпринимателей. Интересы потребителей ущемляются и тогда, когда их вводят в заблуждение относительно изготови-

теля, назначения, способа и места изготовления, качества и иных свойств товара другого предпринимателя, путем некорректного сравнения товаров в рекламной и иной информации, копирования внешнего оформления или использования товарного знака чужого товара и иными способами.

Подобного рода методы запрещены Законом РСФСР о конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках от 22 марта 1991 г.. Запрещены также распространение предпринимателем ложных, неточных или искаженных сведений, способных причинить убытки другому предпринимателю, изъятие товаров из обращения с целью создания или поддержания дефицита на рынке либо повышения цен, навязывание контрагенту условий договора, невыгодных для него или не относящихся к предмету договора, и ряд других действий.

Закон устанавливает, что признание положения доминирующим ( т.е. монополии ) возможно, если доля товаров на рынке превышает 35% и существует возможность ограничивать конкуренцию. Ограничивать конкуренцию запрещено не только отдельным предпринимателям, но и органам исполнительной власти. Средствами борьбы с монополизацией и недобросовестной конкуренцией может быть обращение в антимонопольные органы, которые вправе давать предписания о прекращении недозволенных действий, а при невыполнении предписаний - налагать штраф. В случае причинения убытков от таких действий можно обращаться в суд ( как общей юрисдикции, так и арбитражный ).

Для реализации положений Закона создан Государственный комитет Российской Федерации по антимонопольной политике и поддержке новых экономических структур, имеющий территориальные управления. Деятельность этих органов носит квазисудебный характер, поскольку они принимают решения о мерах воздействия в процессуальных формах, т.е. с предоставлением определенных гарантий сторонам, соблюдением их прав и законных интересов. Однако любые решения этих органов могут быть обжалованы в суд.

Антимонопольное законодательство не затрагивает сферу действий так называемых естественных монополий, т.е. монополий, производящих товары, удовлетворение спроса на которые на рынке данного товара эффективнее в отсутствие конкуренции в силу технологических особенностей производства и товары которых имеют устойчивый спрос в силу невозможности полной замены их другими товарами. Это транспортировка нефти и газа по трубопроводам, железнодорожные перевозки, услуги транспортных терминалов и портов, услуги электрической и почтовой связи. Федеральным законом от 17 августа 1995 г. предусмотрено регулирование деятельности этих естественных монополий через специальные федеральные органы исполнительной власти.

Государство оказывает поддержку и так называемому малому предпринимательству ( с числом занятых на предприятии до 100 человек ), о чем принят Федеральный закон от 14 июня 1995 г. Закон предусматривает создание льготных условий в финансовой области и налогообложении, поддержку внешнеэкономической деятельности малых предприятий и др. Государство призвано осуществлять специальные программы, создавать фонды поддержки малого предпринимательства.

Для защиты населения от недобросовестной конкуренции в области рекламы принят Федеральный закон о рекламе от 18 июля 1995 г. Закон предусматривает предотвращение и пресечение ненадлежащей рекламы, способной ввести потребителей в заблуждение или нанести вред здоровью граждан, имуществу, а также чести, достоинству и деловой репутации граждан и юридических лиц, окружающей среде, а также рекламы, посягающей на общественные интересы, принципы гуманности и морали.

Законом не допускается недобросовестная, недостоверная, неэтичная, заведомо ложная, скрытая реклама. Регламентируются особенности рекламы в радио- и телепрограммах, в периодических печатных изданиях, в кино- и видеообслуживании, рекламы, помещаемой наружно и на транспортных средствах, а также рекламы отдельных видов товаров и услуг (алкоголь, та-

бак, оружие и др. ).

В случае установления факта нарушения законодательства нарушитель обязан осуществить контррекламу в срок, установленный федеральным антимонопольным органом, а также несет ответственность в других формах.

С одинаковым основанием можно рассматривать как категорию и экономических прав, и личных прав право частной собственности.

### **Право частной собственности.**

Оно принадлежит каждому человеку и является одним из краеугольных камней свободы личности, а также - одной из основ конституционного строя, как это установлено ст.8 и 9 Конституции РФ.

Стремление обладать собственностью и иметь защищенное право на нее - естественное стремление большинства людей. Собственность есть основа подлинной независимости человека и его уверенности в завтрашнем дне. Великие философы прошлого ( Гегель, Кант и др. ) обосновали решающий вклад частной собственности в формирование свободного гражданского общества. Были, разумеется, и другие взгляды: "Собственность - это кража", - говорил теоретик французского анархизма Прудон, "Грабь награбленное!", - вторил ему В.И. Ленин. Но либеральные и социал-демократические учения все же пришли к пониманию конструктивной роли частной собственности в развитии экономики, нравственности и социальной справедливости.

Право частной собственности отвергалось нашим прежним тоталитарным государством, поскольку официальная идеология, марксизм-ленинизм, рассматривала его как источник всех несправедливостей и главный тормоз развития производительных сил. Но на деле, в результате 70-летнего соревнования и борьбы двух систем, стало очевидным, что все обстоит как раз наоборот. Право частной собственности и свобода предпринимательства обеспечили западному обществу экономический и социальный прогресс, а социалистическая система, отрицавшая их, пришла к краху.

В своем понимании природы, роли и пределов частной собственности западное общество значительно эволюционировало. Великая французская

революция провозгласила это право как "священное и неприкосновенное", но теперь о его священном характере уже не говорят, хотя неотъемлемость и неприкосновенность не отрицаются. Со временем западное общество осознало необходимость усиления частной собственности, что потребовало ввести определенные основания для ограничения этого права. Такие ограничения были обусловлены потребностями государственного регулирования экономики, развитием трудового и социального законодательства. Обществу стало очевидным, что неограниченное право частной собственности ведет к хозяйственному произволу на предприятиях, к социальному недовольству и конфликтам, к несправедливому распределению материальных благ. Поэтому оно способствовало утверждению сдерживающих этических ограничителей произвола и подталкивало государство на принятие таких мер, которые сделали бы собственниками большинство, а не узкий слой людей. Повсеместно была признана возможность отчуждения собственности для общественных нужд ("социализация"), но разумеется, с соответствующим возмещением.

Таким образом, признание права частной собственности нельзя считать чем-то незыблемым, это право требует детальной регламентации, его содержание постоянно развивается. Причина этого в его теснейшей связи с экономическими и социальными процессами развития общества. Однако при всем этом право частной собственности сохраняет свое системообразующее значение и охраняется государством.

Закрепление права частной собственности в Конституции РФ крайне важно не только для утверждения новой концепции прав и свобод человека, но и как правовая база перехода к рыночной экономике, к свободному гражданскому обществу. Конституция 1993 г. не содержит специального раздела об экономической основе государства и общества, не устанавливает какую-либо форму собственности в качестве основной или ведущей, равно как и не предусматривает и ограничений для других, в частности для личной собственности граждан, что провозглашалось предшествующими конституциями

и основанным на них законодательством. Государство приняло на себя обязанность защищать частную собственность, обеспечить ей неприкосновенность. В соответствии с Конституцией РФ каждый вправе иметь имущество в собственности, владеть, пользоваться и распоряжаться им как единолично, так и совместно с другими лицами (ст.35 ). Это право находится под охраной федерального закона, и никакие другие нормативные акты, включая законы субъектов Федерации, не могут менять его статус.

Содержание права частной собственности весьма широкое ( рассмотрим только основные моменты данной категории ). Собственник вправе совершать в отношении своего имущества любые действия, включая создание частных предприятий, фермерских хозяйств и другую экономическую деятельность. Собственник делает это свободно, без разрешения государственных органов ( что не исключает последующей регистрации предприятия или хозяйства ), если его действия не противоречат закону и другим правовым актам и не нарушают прав и законных интересов других лиц.

Охрана права частной собственности осуществляется уголовным, гражданским, административным и иным законодательством. Уголовный кодекс, например, предусматривает ответственность за такие преступления против собственности, как кража, мошенничество, присвоение, грабеж, разбой, вымогательство и др. Гражданский кодекс РФ закрепляет основания приобретения и прекращения права собственности, устанавливает, что в собственности граждан и юридических лиц может находиться любое имущество, за исключением отдельных видов, которое в соответствии с законом не может им принадлежать (ч.1 ст.213 ). С введением в действие нового Гражданского кодекса утратил силу Закон РСФСР о собственности от 24 декабря 1990 г., ранее определявший комплекс вопросов, связанных также с частной собственностью.

Право частной собственности, таким образом, является комплексным институтом, регулируемым многими отраслями российского права.

Конституция РФ устанавливает две важные юридические гарантии

права частной собственности. Во-первых, никто не может быть лишен своего имущества иначе, как по решению суда. Это, в частности, означает, что государственные органы не в праве, ссылаясь на любую нецелесообразность и даже закон, лишать человека имущества против его воли. Собственник всегда вправе обратиться в суд, доказывая неконституционность применяемых против него закона или действий.

Только решение суда или приговор, предусматривающий конфискацию имущества, могут быть основанием для принудительного прекращения права частной собственности. При чрезвычайных условиях ( стихийные бедствия, эпидемии и др. ) может осуществляться изъятие собственности ( реквизиция ) по решению государственных органов ( ст.242 ГК РФ ), возможна конфискация в административном порядке ( ст.243 ГК РФ ), но в любом случае предусмотрено право гражданина на обращение в суд для восстановления своего права собственности. Кроме того, любые такие действия могут быть обжалованы в суд в соответствии со ст.46 Конституции РФ.

Во-вторых, принудительное отчуждение имущества для государственных нужд может быть произведено только при условии предварительного и равноценного возмещения. Тем самым запрещается насильственная национализация и реприватизация без компенсации, которая принята в тоталитарном государстве. Частная собственность может перейти в разряд государственной, а государственная - в разряд частной ( приватизация ), но только в соответствии с законом и с возмещением, определяемым по договору или рыночным ценам.

Гарантией права частной собственности является также право наследования. Гражданский кодекс регулирует все тонкости перехода имущества собственника после его смерти к наследникам по закону или по завещанию. Наследственное право призвано гарантировать выполнение воли собственника в отношении его имущества и в то же время обеспечивать справедливость, особенно, когда речь идет об охране интересов нетрудоспособных или малолетних родственников.

Гарантированное ст.9 Конституции юридическое равенство форм собственности, равное их признание и защита означают одинаковое признание и одинаковую защиту всеми допускаемыми средствами и способами любых не противоречащих законодательству форм хозяйствования и признаваемых законом имущественных прав, а также недопустимость установления законодательством каких-либо привилегий или ограничений для тех или иных форм или субъектов хозяйственной деятельности. В отличие от ранее действовавших преимуществ в защите права социалистической собственности, в особенности государственной, собственности согласно ч.2 ст.8 Конституции права собственности всех субъектов ( носителей ) этого права защищаются абсолютно одинаково, на основании одних и тех же норм материального права.

Отдельно закреплено в Конституции РФ право частной собственности на землю (ст.35 ). Оно принадлежит только лицам, имеющим гражданство Российской Федерации, а также их объединениям.

Конституция фиксирует право государственной собственности на землю. Это особенно важно при применении законодательства о федеральных землях и землях, являющихся собственностью субъектов Федерации. Их правовое положение уже частично урегулировано такими правовыми актами, как Указ Президента о федеральных фондах природных ресурсов, который должен быть затем принят в виде закона.

В особую категорию выделяются природные ресурсы, являющиеся собственностью муниципальных органов, которые вправе сами распоряжаться ими, использовать их, передавать в собственность , пользование и аренду другим субъектам. При этом субъекты права собственности на природные ресурсы могут выступать как сам орган управления, так и от его имени граждане и юридические лица, в чье владение, пользование или аренду передан природный ресурс.

В истории экономических и правовых учений право частной собственности на землю не раз вызывало серьезные дискуссии. Многие философы,

писатели ( Ж.-Ж. Руссо, Л.Н. Толстой и др. ) полагали, что земля должна принадлежать всем или только тем, кто ее обрабатывает. Но экономические законы властно требовали введение земли в гражданский оборот и в конце концов утвердили в развитых странах такие принципы регулирования частной собственности на землю, которые обеспечивают равновесие интересов отдельного человека и всего общества.

В отличие от прежней Конституции, где упоминание о природных ресурсах не связывалось с иными формами собственности, кроме государственной, действующая Конституция допускает возможность частной, государственной, муниципальной и иных форм собственности на землю и другие природные ресурсы.

В противовес этому коммунистические режимы стремились доказывать преимущество организации сельского хозяйства без частной собственности на землю. Но это привело сельское хозяйство к отставанию и сделало землепользование крайне нерациональным. Крестьяне перестали чувствовать себя хозяевами земли, колхозы и совхозы приходили в упадок, громадные участки земли не осваивались.

Признание этого права - неременное условие демократической рыночной экономики, именно поэтому оно встречало и поныне встречает сопротивление политических сил, стремящихся сохранить свою опору в старой системе землепользования и сельского хозяйства. С этим связано возникновение в России уникальной ситуации, которая состоит в том, что , несмотря на прямое указание Конституции, в ряде субъектов Федерации право частной собственности на землю отвергается. Однако такого рода нормативные акты должны быть признаны недействительными.

Конституция РФ устанавливает, что владение, пользование и распоряжение землей и другими природными ресурсами осуществляется их собственниками свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов иных лиц. Есть, следовательно, только два конституционных ограничения права частной собственности на землю,

при соблюдении которых собственник остается свободным в своих действиях. Но эта свобода весьма относительна, ибо в этой же статье Конституции говорится, что условия и порядок пользования землей определяются на основе федерального закона ( ч.3 ст.35 ).

Однако реформа земельного законодательства еще не завершена, принятие нового Земельного кодекса затягивается. Поэтому как владение, так и распоряжение землей регулируются многими актами временного значения. Так, Указ Президента Российской Федерации об усилении государственного контроля за использованием и охраной земель при проведении земельной реформы от 16 декабря 1993 г. требует, чтобы владения земельным участком под угрозой штрафа сопровождалось его рациональным использованием. Другой акт аналогичной юридической силы - Указ Президента РФ о регулировании земельных отношений и развитии аграрной реформы в России от 27 октября 1993 г. представляет гражданам право продавать, передавать по наследству, дарить, сдавать в залог, аренду, обменивать, а также передавать земельный участок в качестве взносов в уставные фонды ( капиталы ) акционерных обществ, товариществ, кооперативов. В то же время при продаже земельных участков, используемых в сельском хозяйстве, необходимо получить разрешение органа исполнительной власти субъекта Федерации.

Наряду с указанными, действует много других нормативных актов, регламентирующих право частной собственности на землю - как отдельных граждан, так и их объединений, в отношении земли как в сельской местности, так и в городах.

Следующая категория - это трудовые права и свободы. Эта группа прав и свобод ( ст.37 Конституции РФ ) включает:

свободу труда;

право на труд и на защиту от безработицы;

право на забастовку;

право на отдых;

Итак:

## **Трудовые права и свободы.**

Трудовые права и свободы, в различных комбинациях закреплены в большинстве конституции мира, важны для лиц наемного труда, которые составляют основную часть работающего населения. Эти права распространяются на значительное число находящихся в России иммигрантов, т.е. лиц, не имеющих российского гражданства. Трудовые права и свободы защищают человека от произвола работодателей, дают возможность отстаивать свое достоинство и интересы.

Рыночная экономика существенно меняет правовое положение работников. При административно-командной экономике они были на словах полноправными, но отсутствие реального собственника создавало безразличное отношение к излишествам рабочей силы на предприятиях, низкой производительности труда и трудовой дисциплины. Как результат - низкая оплата труда, уравниловка, незаинтересованность работников в результатах труда при "полной занятости" и "неуклонном росте благосостояния трудящихся". Но жизненный уровень, организация труда все более и более отставали от общемировых стандартов, широковещательные права и свободы часто отставались на бумаге.

Частный собственник организует работу своего предприятия по другому. Он стремится сократить ненужный персонал, заставить работников трудиться интенсивно, но и оплачивать труд по достоинству. Однако его хозяйская власть, вытекающая из права частной собственности, объективно способна творить произвол и приносить интересы людей в жертву прибыли. Экономически общество в этом заинтересовано, но еще более оно заинтересовано в том, чтобы учитывался человеческий фактор, забвение которого способно привести к крупным социальным потрясениям (революции, трудовым конфликтам, массовому недовольству). Защите интересов человека на производстве служат трудовое и социальное законодательство, а также признаваемые государством договорные формы регулирования трудовых отношений (коллективные договоры и соглашения, индивидуальные трудовые

договоры и контракты ).

Свобода труда провозглашена в ч.1 ст.37 в соответствии со ст.23 Всеобщей декларации прав человека. Принцип свободы труда в определенной мере уже нашел отражение в действующем законодательстве.

Конституция РФ закрепляет свободу труда, раскрывая ее как право каждого свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию. Человек вправе как работать, так и не работать, не может быть и речи о привлечении к административной ответственности за так называемое "тунеядство", бродяжничество ( бомжи ) и т.д. Конституционной обязанности трудиться, как в прошлые годы, теперь нет. Человек свободен как в поступлении на постоянную работу, так и в уходе с нее, в переходе на другую, более интересную или выгодную для него. Свобода труда реализуется через индивидуальную трудовую деятельность, в занятии предпринимательской деятельностью и т.д.

Свобода труда связана с запретом принудительного труда. Запрет принудительного труда, предусмотренный ст.8 Международного пакта о гражданских и политических правах. Таким трудом считается не только откровенно рабский труд, что в наше время встречается крайне редко, но и любые формы принуждения человека работать на недобровольно принятых условиях или под угрозой какого-либо наказания.

Вместе с тем не считается принудительным трудом выполнение обязанностей, вытекающих из военной службы, в условиях чрезвычайного положения или по приговору суда. Принудительный труд запрещен Конвенцией Международной организации труда №29 (1930 г.), а также Кодексом законов о труде РФ ( ст.2 ).

25 сентября 1992 г. в КЗоТ была включена норма о запрете принудительного труда (ст.2), а из числа мер дисциплинарного взыскания исключено такое наказание, как перевод на нижеоплачиваемую работу или смещение на низшую должность.

Право на труд не означает чьей-то обязанности предоставлять работу

всем желающим. В рыночной экономике государство не в состоянии предписывать такую обязанность частному предпринимательству или брать ее на себя, поскольку оно уже не управляет всеми предприятиями. Поступление человека на работу в основном определяется договором с работодателем. Но наемный работник вправе требовать соблюдения определенных Конституцией условий, а именно: чтобы условия труда отвечали требованиям безопасности и гигиены, а вознаграждение за труд выплачивалось без какой бы то ни было дискриминации и не ниже установленного федеральным законом минимального размера оплаты труда. Следовательно, если безопасность и гигиена не обеспечены и здоровью работника на производстве причинен вред, то работодатель несет за это материальную, а в определенных случаях и уголовную ответственность.

Соответствующие нормы предусмотрены Правилами возмещения работодателями вреда, причиненного работникам увечьем, профессиональным заболеванием либо иным повреждением здоровья, связанным с исполнением ими трудовых обязанностей, утвержденными постановлением Верховного Совета Российской Федерации 24 декабря 1992 г. ( с изменениями и дополнениями, внесенными Федеральным законом от 24 ноября 1995 г. ). Действуют также Основы законодательства Российской Федерации об охране труда, принятые 6 августа 1993 г., и ряд других нормативных актов.

Конституция обязывает законодательный орган принимать законы о минимальном размере оплаты труда, а работодатель выплачивать вознаграждение за труд не ниже этого размера. Тем самым предполагается, что по договору ( коллективному или индивидуальному ) размер оплаты может быть больше, что и осуществляется на практике в соответствии с рыночной ценой рабочей силы или по тарифным разрядам, установленным государственными органами для учреждений и предприятий, находящихся на госбюджетном финансировании. Многочисленные статьи КЗоТ и других актов развивают и детально регламентируют указанные конституционные положения. Трудовое законодательство запрещает какое бы то ни было понижение размеров опла-

ты труда работников в зависимости от пола, возраста, расы, национальности, отношения к религии, принадлежности к общественным объединениям (ст.77). В регулировании трудовых отношений на основе социального партнерства на двухсторонней основе (между работодателями и работниками ) и трехсторонней основе ( т.е. еще и с участием государственных органов ) важную роль играет Закон о коллективных договорах и соглашениях от 11 марта 1992 г. ( с изменениями и дополнениями, внесенными Федеральным законом от 24 ноября 1995 г. ).

Право на защиту от безработицы предполагает обязанность государства проводить экономическую политику, способствующую, по возможности, полной занятости, а также бесплатно помогать гражданам, не имеющим работы, в трудоустройстве. Кодекс законов о труде защищает работника от необоснованных увольнений. При отсутствии работы и возможности ее получить гражданам выплачивается пособие по безработице в размере 45-75% среднего заработка, но не ниже минимального размера оплаты труда, предоставляется возможность бесплатного обучения новой профессии или участия в оплачиваемых общественных работах, компенсируются затраты в связи с добровольным переездом в другую местность. Эти нормы предусмотрены Законом о занятости населения а Российской Федерации от 19 апреля 1991 г. с изменениями и дополнениями, внесенными Законом от 15 июля 1992 г. Для реализации целей Закона создана Федеральная служба занятости России, имеющая отделения во всех субъектах Федерации, городах и районах страны.

Право на забастовку увязывается с правом на индивидуальные и коллективные трудовые споры с использованием установленных федеральным законом способов их разрешения. Забастовка - это остановка работы работниками для оказания давления на работодателя с целью удовлетворения их экономических требований. Забастовка не свидетельствует о желании работников разорвать трудовой договор. А потому неправомерный запрет забастовки рассматривается как форма принудительного труда. В соответствии с

Конституцией РФ, а также с Международным пактом об экономических, социальных и культурных правах право на забастовку реализуется в соответствии с законом. Поэтому закон вправе запретить забастовку в ряде отраслей хозяйства ( транспорт, общественное обслуживание и др. ). Однако этот запрет касается не всех работников отрасли, а только тех, кто по смыслу ч.3 ст.55 может нанести вред здоровью других лиц, безопасности государства и т.д. Устанавливать запрет на этих основаниях может только суд.

Действующим законом запрещены также некоторые виды забастовок. Коллективный трудовой конфликт не обязательно приводит к забастовке, прежде чем объявить ее, требуется использовать примирительные процедуры, предусмотренные Федеральным законом о порядке разрешения коллективных трудовых споров от 23 ноября 1995 г. На предприятиях существуют также комиссии по трудовым спорам, рассматривающие индивидуальные трудовые споры. Но любая система разрешения споров предусматривает возможность для недовольной стороны обратиться в суд.

Право на отдых имеет каждый человек, но для тех, кто работает по трудовому договору ( т.е. лиц наемного труда ), Конституция гарантирует установление федеральным законом продолжительности рабочего времени, выходных и праздничных дней, оплачиваемого ежегодного отпуска ( ежегодный отпуск предоставляется всем работникам с сохранением места работы ( должности ) и средней заработной платы продолжительностью не менее 24 рабочих дней ).

Действующий КЗоТ устанавливает максимальную продолжительность рабочего времени 40 часов в неделю. Для отдельных категорий работников с учетом условий и характера труда, возраста, состояния здоровья и иных факторов устанавливается сокращенная продолжительность рабочего времени без уменьшения заработной платы. Законом установлены все предусмотренные Конституцией виды отдыха, а коллективные договоры и соглашения часто вводят и более высокие стандарты.

Другой не менее важной категорией прав и свобод человека является

защита материнства, детства и семьи. Всеобщая декларация прав человека констатирует: "Семья является естественной и основной ячейкой общества и имеет право на защиту со стороны общества и государства" ( ч.3 ст.16 ).из общего конституционного положения вытекают семейные права граждан, и прежде всего - определенные права матери и ребенка.

### **Защита материнства, детства и семьи.**

Защита государством материнства и детства, семьи как конституционный принцип была впервые закреплена в 1977 году. Подтверждение государственной политики в данной области в новом Основном Законе Российской Федерации соответствует международно-правовым актам ООН по правам человека и свидетельствует о том значении, которое придается в современном обществе семье, женщине-матери, детям

Защита материнства и детства, семьи носит комплексный социально-экономический характер и осуществляется путем принятия разнообразных государственных мер по поощрению материнства, охране интересов матери и ребенка, укреплению семьи, ее социальной поддержке, обеспечению семейных прав граждан.

Государство защищает эти права, развивая охрану здоровья матери и ребенка, социальное обеспечение, охрану труда работающих матерей, законодательство о браке и семье и др. Так, трудовое законодательство устанавливает оплачиваемый отпуск по беременности и родам - 70 календарных дней до родов и 70 календарных дней после родов ( при осложненных родах - 86 дней, а при рождении близнецов - 110 дней ). При рождении ребенка женщина получает право на единовременное пособие в размере пяти минимальных окладов. Женщине вставшей на учет в женской консультации до 12 недель беременности, одновременно с пособием по беременности и родам выплачивается дополнительное пособие в размере 50% минимальной оплаты труда.

Отпуска по уходу за ребенком ( частично оплачиваемый отпуск до достижения ребенком полутора лет и дополнительный отпуск без сохране-

ния заработной платы до достижения ребенком трехлетнего возраста ) предоставляются женщине по ее заявлению с выплатой социальных пособий и компенсаций ( см. ст.39 ). По усмотрению семьи такие отпуска могут быть использованы ( полностью или частично ) не только матерью, но и другими членами семьи.

Законодательство обеспечивает особую охрану трудовых прав женщин и создание им благоприятных условий труда, отвечающих их физиологическим особенностям. Это включает:

повышение гарантии в связи с материнством при приеме на работу и увольнении. Так, запрещено отказывать женщинам в приеме на работу и снижать им заработную плату по мотивам, связанным с беременностью и наличием детей. Беременным, женщинам имеющим ребенка до 3 лет, а одиноким матерям - ребенка до 14 лет ( ребенка инвалида - до 16 лет ), причины отказа должны быть сообщены в письменной форме. Отказ может быть обжалован с суд. Не допускается также увольнение указанных категорий женщин по инициативе администрации за исключением случаев полной ликвидации предприятия и при условии обязательного их трудоустройства;

специальные правила по охране труда и здоровья женщин: запрещение их труда ( выделяя особо женщин детородного возраста ) на тяжелых работах и работах с вредными или опасными условиями труда; установление предельно допустимых нагрузок при подъеме и перемещении тяжестей вручную; ограничение труда в ночное время и др.

Законом предусмотрены меры, обеспечивающие сочетание труда с материнством:

использование труда женщин, имеющих детей, на работе с неполным рабочим днем или неполной рабочей неделей; по желанию женщин, имеющих детей до 14 лет ( детей- инвалидов - до 16 лет ), администрация обязана установить им такой режим работы по скользящему ( гибкому графику ), на дому;

предоставление одному из родителей ( лицам, их заменяющим ) 4 до-

полнительных оплачиваемых выходных дней в месяц для ухода за детьми-инвалидами, а также ежегодно двухнедельного отпуска без сохранения заработной платы женщинам, имеющим двух и более детей до 12-летнего возраста.

Трудовые льготы и гарантии, предоставляемые женщине в связи с материнством, распространены на отцов, воспитывающих детей без матери, а также на опекунов (попечителей) несовершеннолетних.

Охрана материнства и детства осуществляется и другими отраслями права. Так, основы законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан, принятые 22 июля 1993 г., предусматривают необходимость повышения заботы о здоровье женщины во время беременности, законодательство об охране окружающей среды способствует устранению экологических факторов, вредно влияющих на здоровье женщин и детей. Кодекс о браке и семье содержит основания для лишения родительских прав в случаях злостного нарушения прав ребенка.

Государство всемерно содействует укреплению семьи, устраняя дискриминацию при вступлении в брак, утверждая равенство прав мужчины и женщины, основывающих семью. Этому способствует Кодекс о браке и семье, Жилищный кодекс и другие нормативные акты.

Забота о детях, их воспитание объявлены Конституцией "равным правом и обязанностью родителей" ( ч.2 ст.38 ). Следовательно, родители не в праве перекладывать на государство функцию заботы о детях и их воспитании, эта функция является их обязанностью. В то же время государство, как и любые лица, не может лишать родителей аналогичного права, кроме случаев, указанных в законе. Родители имеют равные права и равные обязанности по воспитанию детей, обеспечению их здоровья, обучения и материального положения. Расторжение брака родителей ( или их раздельное проживание ) не влияет на объем родительских прав. Отдельно проживающий родитель не только в праве, но и обязан принимать участие в воспитании ребенка, другой не в праве ему в этом препятствовать. Все вопросы воспитания ребенка ( в

браке и при его расторжении ) разрешаются отцом и матерью совместно. В случае спора они разрешаются органом опеки и попечительства или судом.

Родительские права не могут осуществляться в противоречии с интересами детей. Родители, злоупотребляющие своими правами или не выполняющие своих родительских обязанностей, не могут рассчитывать на защиту их прав, но могут быть по суду в них ограничены или полностью их лишены.

Наконец, Конституция закрепляет обязанность трудоспособных детей, достигших 18 лет, заботиться о нетрудоспособных родителях. Это предполагает, что дети обязаны поддерживать родителей, а при необходимости и содержать их. При отказе в помощи необходимые средства (алименты) могут быть взысканы по суду, а при злостном уклонении от уплаты алиментов наступает уголовная ответственность. Однако суд может принять решение об освобождении детей от этой обязанности, если будет установлено, что родители уклонялись от родительских обязанностей ( ст.78 Кодекса о браке и семье ).

Семейное право, опирающееся на ст.38 Конституции РФ, детально регулирует брачно-семейные отношения, защищая многочисленные права их участников.

### **Право на социальное обеспечение.**

Непререкаемым принципом демократического общества является то, что каждый человек обязан обеспечить свое существование сам. Но в любом обществе живут люди, которые от рождения, в силу болезни или старости не в состоянии делать это. Недостаточно предприимчивые люди, одинокие женщины, инвалиды, многодетные граждане часто оказываются нуждающимися, нетрудоспособные люди требуют ухода и лечения и т.д. Общество не может бросить таких людей на произвол судьбы, а потому создает государственную систему их обеспечения материальными благами за счет общества. В этом проявляются человеческая солидарность и гуманизм. Каждый человек должен помнить, что рано или поздно он может оказаться в трудном положении, требующем общественной помощи. Поэтому следующей важной

категорией является право на социальное обеспечение, закрепленное в Конституции Российской Федерации в ст.39.

Согласно Конституции, каждому гарантируется социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей и в иных случаях, установленных законом. Каждый из этих случаев ( социальных рисков ) характеризуется утратой заработка или его недостаточностью для жизнеобеспечения человека и нетрудоспособных членов его семьи. Закон устанавливает наступление пенсионного возраста для мужчин с 60 лет, а для женщин с 55 лет, связывая размер пенсии со стажем работы (однако в связи с особыми условиями труда и по ряду других оснований пенсии назначаются с более раннего возраста ). Подробно регламентируются основания для получения пенсий по инвалидности, под которой понимается потеря трудоспособности на длительный срок или постоянно, а также в связи с потерей кормильца ( вследствие его смерти или безвестного отсутствия ). Как бы в развитие положений Конституции об охране материнства и детства предусматриваются основания социального обеспечения для воспитания детей ( пособия в связи с рождением ребенка, уходом за малолетним ребенком и др.). все эти формы социального обеспечения строятся на закреплении субъективных прав граждан на получение пенсий и пособий при наличии соответствующих оснований. Человек заранее должен знать, на что он может рассчитывать при наступлении тех или иных социальных рисков, т.е. каковы основания, условия, уровень обеспечения, порядок получения и т.д. Выход на пенсию - это право, а не обязанность человека. Поэтому в тех случаях, когда человека "выталкивают" на пенсию без его согласия ( например, при наличии "выслуги лет" ), должны быть веские причины для этого, которые могут быть проверены в судебном порядке.

В настоящее время в России действуют также: Закон РФ о пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, и их семей от 12 февраля 1993 г., Закон о пенсионном обеспечении родителей погибших военнослужащих, проходивших военную службу по

призыву, от 21 мая 1993 г. и др.

Государственные пенсии для отдельных категорий граждан установлены также Законами о занятости населения Российской Федерации, о социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС, о государственных гарантиях и компенсациях для лиц, работающих и проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях

Пенсионное законодательство весьма детализировано. Его основным актом является Закон РСФСР о государственных пенсиях ( с последующими изменениями и дополнениями ). Он устанавливает два основных вида пенсий: трудовые ( связанные с наличием определенного стажа работы ) и социальные ( назначаемые престарелым и нетрудоспособным при отсутствии права на трудовую пенсию ). Социальные пособия устанавливаются несколькими законами. Так, Закон от 19 апреля 1991 г. с дополнениями от 15 июля 1992 г. о занятости населения в Российской Федерации ввел пособия по безработице. Указ Президента РФ о совершенствовании системы государственных социальных пособий и компенсационных выплат семьям, имеющим детей, и повышении их размеров от 10 декабря 1993 г. установил ежемесячное пособие на каждого ребенка до 16 лет ( на учащихся общеобразовательных учреждений - до окончания обучения ). Несколько актами регламентируются выплаты пособий по временной нетрудоспособности ( болезни ), а также ряд других пособий ( Законом РФ о ритуальном пособии от 12 марта 1992 г. установлено единовременное пособие на погребение ). Эти выплаты производятся соответственно из средств федеральных учреждений: Пенсионного фонда Российской Федерации, Фонда социального страхования, Фонда медицинского страхования, Фонда занятости. Однако дополнительные пенсии и пособия, т.е. сверх федерального уровня, могут вводиться законодательными органами субъектов Федерации из собственных средств. Согласно ст.1 Закона о государственных пенсиях в РСФСР ( 1990 г. ) местные органы государственной власти, предприятия, учреждения ( в том числе

общественные ) вправе издавать акты о пенсионном обеспечении. Дополнительные по сравнению с установленными законодательством социальные льготы могут закрепляться также в коллективных договорах с учетом экономических возможностей предприятия согласно ст.13 Закона о коллективных договорах и соглашениях ( 1992 г. ).

В ст.39 говорится лишь о денежной форме социального обеспечения - о государственных пенсиях и социальных пособиях. Однако в необходимых случаях денежные выплаты могут заменяться либо дополняться натуральными формами социального обеспечения - содержанием в домах интернатах для престарелых и инвалидов, в детских домах, интернатах для детей, лишенных попечения родителей, социальным обслуживанием на дому и др.

В ст.39 Конституции РФ есть очень важный и новый по характеру пункт: о поощрении добровольного социального страхования, создания дополнительных форм социального обеспечения и благотворительности. Тем самым государство оказывает поддержку негосударственным формам материального обеспечения людей, т.е. созданию частных пенсионных фондов, личному страхованию. Указ Президента о негосударственных пенсионных фондах от 16 сентября 1992 г. №1077 создает правовую основу для развития этого направления социального обеспечения. Развитию благотворительности и созданию благотворительных фондов служит Федеральный закон "О благотворительной деятельности и благотворительных организациях", подписанный Президентом РФ 11 августа 1995 г.

Закрепление в Конституции гарантий социального обеспечения является устойчивой традицией Российского государства и соответствует положениям международно-правовых актов: Всеобщей декларации прав человека ( ст.22 и 25 ); Международного пакта об экономических и культурных правах ( ст.9, ч.1-3 ст.10 ); Конвенции о правах ребенка ( ч.1 ст.26. ).

Составной частью, входящей в достойный жизненный уровень человека, провозглашенный во Всеобщей декларации прав человека и Международным пактом об экономических, социальных и культурных правах, явля-

ется надлежащее жилье.

### **Право на жилье.**

Конституционное право на жилье выражает сущность системы удовлетворения жилищных потребностей общества, т.е. оно является сущностным правом, фундаментальным. От него зависит система конкретных жилищных прав граждан, и они должны соответствовать, не противоречить ему. В зависимости от того, как определяется его содержание, складывается и поведение граждан, органов государства, хозяйствующих субъектов при выборе вариантов решения жилищных проблем из юридически возможных в конкретной жизненной ситуации.

Право граждан на жилище может быть сведено к трем юридическим возможностям, хотя норма ст.40 Конституции конкретно не содержит такой юридической формулы: стабильное, устойчивое, постоянное пользование жилым помещением во всех разновидностях жилищного фонда; улучшение жилищных условий в домах всех разновидностей жилищного фонда; обеспечение здоровой среды обитания, жилой среды, достойной цивилизованного человека (последнее вытекает из норм международного права ).

Но такие же правовые возможности открывались и раньше. Однако дефектом уходящей в прошлое системы была закрепленная прежней Конституцией монополия государственного, муниципального и общественного жилищного фондов, созданных за годы социализма. Индивидуальному жилищному фонду отводилось в городах и поселках городского типа незначительное место. Он господствовал лишь в сельской местности. Его развитию, как и развитию жилищной кооперации - другой формы участия граждан своими средствами в строительстве жилья, Советское государство обязывалось лишь содействовать. Личная собственность граждан на жилой дом носила потребительский характер. Частная собственность была под запретом.

Эта система, основанная на коллективных началах, за многие десятилетия своего функционирования не дала ожидаемого социального результата. Миллионы людей улучшали жилищные условия, но и миллионы на про-

тяжении долгих лет продолжали томиться в очереди на получение благоустроенного жилья из общественных фондов потребления. Строительство и эксплуатация государственного, муниципального и общественного жилья требовали таких постоянно растущих бюджетных и общественных ассигнований, каких ни у государства, ни у местных Советов, ни у общественных организаций не было. Население было настолько пролетаризировано системой ограничений его доходов, количества и размеров жилых помещений, приходящихся на одного человека или семью, изъятий в общественные фонды потребления, парализовано организационными трудностями, что было не в состоянии участвовать в массовом жилищном строительстве.

Действующая конституция отражает смену эпох в удовлетворении жилищных потребностей, переход к новой системе, которая складывается из таких конституционных основ, как отказ монополии государства на собственность и экономическую деятельность, утверждение равенства всех форм собственности, частной собственности на жилье и землю. Государственный жилищный фонд утратил господствующее положение, возникли частная собственность граждан и юридических лиц на жилищный фонд, частные проектные и строительные организации, банки, образовался рынок жилья, земли и т.п.

Часть 3 ст.40 отражает новую роль государства и органов местного самоуправления на рынке жилья, которая сведена к содействию, поощрению жилищного строительства, любых форм собственности, юридическому регулированию отношений, связанных с удовлетворением жилищных потребностей общества, определению состава жилищного фонда социального использования для социально незащищенных слоев населения и других лиц.

В новой системе ни государство, ни органы местного самоуправления тотально не аккумулируют средства населения "в общем котле" для последующего государственного и муниципального жилищного строительства, и распределения свободных квартир нуждающимся в жилье. Каждый самостоятельно вкладывает средства в покупку и строительство жилья как в го-

роде, так и в деревне, не рассчитывая решить возникшую у него жилищную проблему за счет государственного, муниципального и общественного жилищного фондов, а полагаясь на систему компенсаций ( субсидий ), кредиты для приобретения жилья.

Так будет решаться жилищная проблема для большинства. Меньшинство, т.е. малоимущие и другие лица, названные в законах, будут обеспечиваться исходя из принципов прежней системы: сохраниться режим предоставления им жилых помещений в соответствии с установленным законом нормами из государственных, муниципальных и других жилищных фондов. Пользоваться предоставленной площадью они смогут на условиях найма жилого помещения, либо за доступную квартирную плату, либо бесплатно. Предоставление жилых помещений по договору найма в домах государственных или муниципальных жилищных фондов, как и прежде, будет осуществляться без оплаты их строительной стоимости. При этом обеспечение указанных жильем на таких условиях возможно неоднократно.

В Конституции не названы, естественно, все, для кого сохраниться планово-распределительная система выделения жилья. Это должно быть предусмотрено законами - федеральными и субъектов Федерации. Так, ст.9 Закона РСФСР о приватизации жилищного фонда в РСФСР от 4 июля 1991 г. для инвалидов Великой Отечественной войны и приравненных к ним в установленном порядке лиц, инвалидов труда, а также инвалидов с детства, ветеранов войны, семей погибших при исполнении государственных обязанностей, семей с доходами ниже официально установленного прожиточного минимума, нуждающихся в улучшении жилищных условий, сохраняет порядок предоставления жилых помещений в домах государственных и муниципальных жилищных фондов на условиях договора найма. Статья 10 на период перехода к рыночным отношениям для граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий, сохранен действующий порядок постановки на учет и обеспечения жилыми помещениями. Гражданам, получающим жилье в этих разновидностях жилищного фонда, площадь выделяется в порядке

очередности с учетом имеющихся в Законе льгот. За семьями, уже проживающими по договору найма в таких домах, сохраняется право найма независимо от площади занимаемого жилого помещения ( ст.14 Закона РФ об основах федеральной жилой политики от 24 декабря 1992 г. ).

Конституция расширила состав жилищного фонда социального использования. Если по закону об основах федеральной жилищной политики ( ст.12 ) он состоял из государственного, муниципального и общественного жилищных фондов, то по ст.40 Конституции его перечень уже не является закрытым, исчерпывающим. Значит, и частный жилищный фонд может входить в его состав. Таким фондом является не только в прошлом общественный, а ныне частный жилищный фонд, принадлежащий на праве частной собственности юридическим лицам на праве собственности. Граждане, относящиеся к категориям лиц, названным в ст.40, проживающие в этом фонде на условиях найма, в пределах социальной нормы площади жилья и нормативов потребления коммунальных услуг, с учетом совокупного дохода семьи, вправе рассчитывать на компенсации ( субсидии ) от органов государственного управления и местной администрации. Такое же право принадлежит и тем, кто арендует жилье в какой-либо разновидности жилищного фонда ( ст.18 Закона ): с учетом совокупного дохода семьи им может предоставляться компенсация ( субсидии ) на оплату аренды.

Создание правовой базы жилищной реформы углубит принципиальные перемены в этой сфере. Помимо приведенных выше законов действуют правительственное постановление РФ о переходе на новую систему оплаты жилья и коммунальных услуг и порядке предоставления гражданам компенсаций ( субсидий ) при оплате жилья и коммунальных услуг. Положение о предоставлении гражданам РФ, нуждающимся в улучшении жилищных условий, безвозмездных субсидий на строительство или приобретение жилья.

Никто не может быть произвольно лишен жилища ни органами власти; ни судебно-прокурорскими органами; ни хозяйствующими субъектами; ни должностными лицами и работниками предприятий, учреждений и органи-

заций; ни арендатором или нанимателем; ни собственником жилого дома или квартиры; ни членом Жилищно-строительного ( жилищного ) кооператива и совместно с ним проживающими лицами; ни иными гражданами.

Основания и порядок выселения граждан из занимаемого ими жилого помещения установлены законом. Законные владельцы жилого помещения вправе истребовать занимаемое ими жилое помещение из чужого незаконного владения, требовать устранения всяких нарушений их права на жилище, даже если эти нарушения и не связаны с лишением права собственности, владения и пользования. Постоянные пользователи могут защищать свои жилищные права также против собственника жилого помещения.

Нарушение права на жилище может быть обжаловано в суд ( по ст.46 ).

### **Право на охрану здоровья и медицинскую помощь.**

Охрана здоровья - комплексный институт, который включает подготовку медицинских кадров, многочисленные социальные, организационные, экономические, научно-медицинские, санитарно-эпидемиологические и профилактические меры, которые обязано проводить государство в интересах своих граждан. Право на охрану здоровья как раз означает совокупность этих обязанностей, выполняя которые государственные органы при содействии общественных организаций создают национальную систему здравоохранения. Налогоплательщики вправе требовать, чтобы эта система была эффективной.

Право граждан на охрану здоровья обеспечивается охраной окружающей природной среды, созданием благоприятных условий труда, быта, отдыха, воспитания и обучения граждан, производством и реализацией доброкачественных продуктов питания, а также предоставлением населению доступной медико-социальной помощи.

Государство обеспечивает гражданам охрану здоровья независимо от пола, расы, национальности, языка, социального происхождения, должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств.

Государство гарантирует гражданам защиту от любых форм дискриминации, обусловленной наличием у них каких-либо заболеваний. Лица, виновные в нарушении этого положения, несут ответственность в соответствии со ст.17 Основ законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан, принятых 22 июля 1993 г.

Гражданам России, находящимся за ее пределами, гарантируется право на охрану здоровья в соответствии с международными договорами Российской Федерации.

Иностранным гражданам, находящимся на территории России, также гарантируется право на охрану здоровья в соответствии с международными договорами России. Лица без гражданства, постоянно проживающие в России, и беженцы пользуются правом на охрану здоровья наравне с российскими гражданами, если иное не предусмотрено международными договорами России. Порядок оказания медицинской помощи иностранным гражданам, лицам без гражданства и беженцам определяется Минздравмедпромом России и министерствами здравоохранения республик в составе Федерации.

Конституция указывает ( ч.2 ст.41 ) на обязанность государства финансировать федеральные программы охраны и укрепления здоровья населения, необходимость принятия мер по развитию государственной, муниципальной, частной систем здравоохранения. Государство должно поощрять деятельность. Способствующую укреплению здоровья человека, развитию физической культуры и спорта, экологическому и санитарно-эпидемиологическому благополучию. Тем самым закладывая правовые основы для соответствующей деятельности органов государственной власти и создания материальных гарантий прав на охрану здоровья и медицинскую помощь. По основным направлениям деятельности органов здравоохранения действуют специальные программы и законы: Федеральная целевая программа на 1993-1995 гг. по предупреждению распространения заболеваний СПИДом, Концепция государственной политики по контролю за наркотиками в Российской Федерации 1993 г., Основы законодательства РФ о физической культуре и спорте 1992

г., Закон РСФСР о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения от 19 апреля 1991 г., Федеральный закон о природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах от 23 февраля 1995 г. и др. Целями охраны здоровья людей служат многие нормы уголовного, гражданского, административного, трудового и других отраслей права. Конституция запрещает сокрытие должностными лицами фактов и обстоятельств, создающих угрозу для жизни и здоровья людей. Это важная грань охраны здоровья человека, она призвана предупредить утаивание информации о фактах, подобных аварии на Чернобыльской АЭС, а также распространение заведомо недостоверных или ложных сведений о состоянии окружающей среды, эпидемиях, катастрофах и т.д. Конституция прямо устанавливает, что сокрытие фактов такого рода влечет за собой ответственность в соответствии с федеральным законом.

Для охраны здоровья граждан важную роль играют гарантии при распространении рекламы. Они установлены Указом Президента РФ от 17 февраля 1995 г. не допускается распространение в средствах массовой информации рекламы алкогольных напитков и табачных изделий, методов профилактики, диагностики, лечения, медицинских технологий и лекарственных средств, не утвержденных в установленном порядке, целителей, экстрасенсов и других лиц, объявляющих себя специалистами по лечению методами народной медицины, продукции, не имеющей необходимого сертификата. За рекламу подобного рода редакции средств массовой информации несут ответственность.

Другое дело - право на медицинскую помощь. Это субъективное право человека на лечение в поликлиниках, больницах и специальных медицинских учреждениях. Медицинская помощь включает профилактическую, реабилитационную, протезно-ортопедическую и зубопротезную помощь, а также меры социального характера по уходу за больными, нетрудоспособными и инвалидами, включая выплату пособий по временной нетрудоспособности.

Права отдельных групп населения гарантируются государством особо.

В Основах законодательства об охране здоровья граждан ( принятыми 22 июля 1993 г. ) гарантии в области охраны здоровья установлены: семье ( ст.22 ); беременным женщинам и матерям (ст.23); несовершеннолетним ( ст.24 ); военнослужащим, гражданам, подлежащим призыву на военную службу и поступающим на военную службу по контракту ( ст.25 ); гражданам пожилого возраста ( ст.26 ); инвалидам ( ст.27 ); гражданам при чрезвычайных ситуациях и в экологически неблагоприятных районах ( ст.28 ) и др.

При обращении за медицинской помощью и ее получении в соответствии со ст.30 Основ граждане имеют право на:

уважительное и гуманное отношение со стороны медицинского и обслуживающего персонала;

выбор врача, в том числе семейного и лечащего врача, с учетом его согласия, а также выбор лечебно-профилактического учреждения в соответствии с договорами обязательного и добровольного медицинского страхования;

обследование, лечение и содержание в условиях, соответствующих санитарно-гигиеническим требованиям;

проведение консилиума и консультаций других специалистов;

облегчение боли, связанной с заболеванием и ( или ) медицинским вмешательством, доступными способами и средствами;

сохранение в тайне информации о факте обращения за медицинской помощью, о состоянии здоровья, диагнозе и иных сведений, полученных при обследовании и лечении, в соответствии со ст.61 Основ;

информированное добровольное согласие на медицинское вмешательство в соответствии со ст.32 Основ;

отказ от медицинского вмешательства в соответствии со ст.33 Основ;

получение информации о своих правах и обязанностях и состоянии своего здоровья в соответствии со ст.31 Основ, а также выбор лиц, которым в интересах пациента может быть передана информация о состоянии его здоровья в соответствии со ст.30 Основ;

получение медицинских и иных услуг в рамках программ добровольного медицинского страхования в соответствии со ст.30 Основ;

возмещение ущерба в соответствии со ст.68 Основ в случае причинения вреда здоровью при оказании медицинской помощи.

В случае нарушения прав пациента он может обращаться с жалобой непосредственно к руководителю или иному должностному лицу лечебно-профилактического учреждения, в котором ему оказывается медицинская помощь, в соответствующие профессиональные медицинские ассоциации и лицензионные комиссии либо в суд.

Граждане имеют право и на дополнительные медицинские и иные услуги на основе программ добровольного медицинского страхования в соответствии с Законом РСФСР о медицинском страховании граждан в Российской Федерации от 28 июня 1991 г., а также за счет средств предприятий, учреждений и организаций, своих личных средств и иных источников.

Важнейшим фактором качества жизни, здоровья и благополучия людей является экологическая безопасность. Поэтому мировое сообщество признало экологические права в качестве фундаментальных прав человека и гражданина.

### **Право на благоприятную окружающую среду.**

Право граждан на благоприятные условия жизни предполагает реальные возможности проживания в здоровой, отвечающей международным и государственным стандартам окружающей природной среде, участвовать в подготовке, обсуждении и принятии экологических решений, осуществлять контроль за их реализацией, получать надлежащую экологическую информацию, право на возмещение ущерба.

Право граждан на благоприятную среду обитания обеспечивается планированием и нормированием качества окружающей среды, мерами по предотвращению экологически вредной деятельности и оздоровлению окружающей среды, предупреждению и ликвидации последствий аварий, катастроф, стихийных бедствий, социальным и государственным страхованием

граждан, образованием государственных и общественных, резервных и иных фондов помощи, организацией медицинского обслуживания населения, государственным контролем за состоянием окружающей среды и соблюдением природоохранного законодательства.

Нормативы предельно допустимых вредных воздействий, как и методы их определения, утверждаются специально уполномоченными на то государственными органами РФ, санитарно-эпидемиологического надзора и совершенствуются по мере развития науки и техники. При нарушении требований к качеству окружающей среды выброс, сброс вредных веществ и иные виды воздействия на среду могут быть ограничены, приостановлены или прекращены по предписанию органов Министерства охраны окружающей среды и природных ресурсов РФ, Федеральной службы лесного хозяйства России, иных специально уполномоченных государственных органов.

Добровольное и обязательное государственное экологическое страхование предприятий, учреждений, организаций, граждан и их собственности и доходов на случай экологического и стихийного бедствия осуществляется для предотвращения и ликвидации их последствий.

Единая система внебюджетных государственных экологических фондов объединяет Федеральный экологический фонд, республиканские, областные, краевые и местные фонды, которые образуются из средств, поступающих от юридических и физических лиц, включая платежи за выбросы, сбросы, размещение отходов и другие виды загрязнения, штрафы за экологические правонарушения, средства от реализации конфискованных орудий охоты и рыболовства.

Граждане обладают широкими полномочиями для реализации своих экологических прав, предполагающими возможность создавать общественные объединения по охране окружающей среды, вступать в такие объединения и фонды, делать взносы; принимать участие в собраниях, митингах, пикетах, шествиях, референдумах по охране окружающей среды; обращаться с письмами, петициями, требовать их рассмотрения; требовать в администра-

тивном и судебном порядке отмены решений о размещении, проектировании, строительстве, реконструкции, эксплуатации экологически вредных объектов, ограничении, приостановлении, прекращении их деятельности; ставить вопрос о привлечении к ответственности виновных юридических лиц и граждан.

За экологические правонарушения, т.е. за виновные противоправные деяния, должностные лица и граждане несут дисциплинарную, административную, гражданско-правовую либо уголовную ответственность, а предприятия, учреждения, организации - административную и гражданско-правовую ответственность.

Экологические общественные объединения граждан могут разрабатывать, утверждать и пропагандировать свои экологические программы, защищать экологические права и интересы населения, развивать его экологическую культуру, привлекать граждан к природоохранительной деятельности; за счет своих средств и добровольного участия населения выполнять работы по охране и воспроизводству природных ресурсов; оказывать содействие государственным органам в борьбе с нарушениями природоохранительного законодательства; создавать общественные фонды по охране окружающей среды и расходовать их на проведение экологических мероприятий; рекомендовать своих представителей для участия в государственной экологической экспертизе, проводить общественную экологическую экспертизу ( становящуюся юридически обязательной после утверждения ее результатов органами государственной экспертизы ); требовать назначения государственной экологической экспертизы; выступать с изложением своей платформы в средствах массовой информации.

Согласно ст.13 Закона РФ об охране окружающей среды от 19 декабря 1991 г. государственные органы и их должностные лица обязаны оказывать всемерное содействие общественным объединениям и гражданам в реализации их экологических прав и обязанностей, принимать меры по выполнению их предложений и требований. Должностные лица и граждане, пре-

пятствующим осуществлению экологических прав и обязанностей, привлекаются к ответственности в соответствии с законодательством. В частности, граждане и общественные объединения граждан могут требовать от гидрометеорологических и других соответствующих органов предоставления своевременной, полной и достоверной информации о состоянии окружающей среды и мерах по ее охране.

Должностные лица, граждане, предприятия, учреждения, организации, виновные в несвоевременной или искаженной информации о состоянии среды и радиационной обстановки, подвергаются штрафу, налагаемому в административном порядке ( граждане - до десятикратного размера минимальной заработной платы, должностные лица - до двадцатикратного размера минимальной заработной платы ).

В полном объеме подлежит возвращению вред, причиненный здоровью или имуществу граждан в результате неблагоприятного воздействия окружающей среды, вызванного деятельностью предприятий, учреждений, организаций или отдельных граждан. При определении величины вреда учитывается степень утраты трудоспособности потерпевшего; необходимые затраты на лечение и восстановление здоровья; затраты на уход за больным; упущенные профессиональные возможности; затраты связанные с необходимостью изменения места жительства и образа жизни, профессии; потери, связанные с моральными травмами, невозможностью иметь детей или риском иметь детей с врожденной патологией.

При определении ущерба имущества учитывается прямой ущерб, связанный с разрушением и снижением стоимости строений, жилых и производственных помещений, оборудования; упущенная выгода от потери урожая, снижения плодородия.

Возмещение вреда здоровью граждан производится на основании решения суда по иску потерпевшего, членов его семьи, прокурора, уполномоченного на то органа государственного управления, общественного объединения. Сумма денежных средств взыскивается с того, кто причинил вред, а

при невозможности его установления - из средств государственных экологических фондов.

Предприятия, деятельность которых связана с повышенной опасностью для окружающей среды, возмещает причиненный вред согласно ст.454 ГК.

Юридические и физические лица вправе предъявлять иски в суд или арбитражный суд и о прекращении экологически вредной деятельности, причиняющей вред здоровью и имуществу граждан, народному хозяйству и окружающей среде. Решение суда в этом случае является основанием для прекращения ее финансирования соответствующими банковскими учреждениями.

Территории с устойчивыми отрицательными изменениями в окружающей среде, угрожающими здоровью населения, состоянию естественных экологических систем, генетических фондов растений и животных, объявляются зонами чрезвычайной экологической ситуации, что влечет прекращение деятельности; отрицательно влияющей на окружающую среду, приостановку работы цехов, агрегатов, оборудования и т.д., ограничение отдельных видов природопользования. Финансовую ответственность несут виновники деградации среды. Таким образом, предусматривается обширная система мер, обеспечивающая экологические конституционные права граждан.

### **Право на образование.**

Важнейший фактор экономического, социального и духовного прогресса общества, необходимая предпосылка развития каждого человека, его культуры и благополучия - образование. Развитое общество не жалеет средств на образование, понимая окупаемость этих затрат в перспективе. Однако важно, чтобы сами граждане были заинтересованы в получении образования и имели реальную возможность его получить.

В ч.1 ст.43 признается право каждого человека на образование в соответствии со Всеобщей декларацией прав человека ( ст.13 ). Под образованием понимается целенаправленный процесс обучения и воспитания в интере-

сах личности, общества, государства, сопровождающийся констатацией достижения обучающимися определенных государством образовательных уровней. Под получением гражданином образования понимается достижение им определенного образовательного уровня, что удостоверяется соответствующим документом.

В ч.2 ст.43 гарантируется общедоступность и бесплатность дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования в государственных или муниципальных образовательных учреждениях и на предприятиях. Гражданам России на ее территории гарантируется возможность получения образования независимо от расы, национальности, языка, пола, возраста, состояния здоровья, социального, имущественного и должностного положения, социального происхождения, места жительства, отношения к религии, убеждений, партийной принадлежности, наличия судимости.

Ограничения прав граждан на профессиональное образование по признакам пола, возраста, состояния здоровья, наличия судимости могут быть установлены только в соответствии со ст.5 Закона РФ об образовании от 10 июля 1992 г.

Общие вопросы языковой политики в области образования регулируются Законом РСФСР о языках народов РСФСР ( 1991 г. ). Граждане России имеют право на получение основного образования на родном языке, а также на выбор языка обучения в рамках возможностей, предоставляемых системой образования в соответствии со ст.6 Закона об образовании.

Общедоступность и бесплатность дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования обеспечивается государством путем создания системы образования и соответствующих социально-экономических условий для получения образования.

Под системой образования понимается совокупность:

сети реализующих и образовательных учреждений различных организационно-правовых форм, типов и видов;

системы преемственных образовательных программ и государствен-

ных образовательных стандартов различного уровня и направленности;

системы органов управления образованием и подведомственных им учреждений и предприятий.

Образовательная программа определяет содержание образования определенного уровня и направленности. Виды образовательных программ и общие требования к ним предусматриваются в ст.9 Закона об образовании.

В соответствии с ч.3 ст.43 Конституции государство гарантирует получение на конкурсной основе бесплатного профессионального образования в государственных, муниципальных образовательных учреждениях в пределах государственных образовательных стандартов, если образование данного уровня гражданин получает впервые ( ст.5 Закона об образовании ).

Затраты на обучение в имеющих государственную аккредитацию негосударственных платных образовательных учреждениях, реализующих образовательные программы общего и профессионального образования, возмещаются гражданину государством в размерах, определяемых государственными нормативами затрат на обучение в соответствующем типе и виде государственного, муниципального образовательного учреждения.

Для реализации права на образование граждан, нуждающихся в социальной помощи, государство полностью или частично несет расходы на их содержание а период получения ими образования. Категории граждан, которым оказывается данная помощь, ее формы, размеры и источники определяются в порядке, устанавливаемом Правительством РФ.

Согласно ч.4 ст.43 основное общее образование и, следовательно, государственная аттестация по его завершении являются обязательными. Конституционная обязанность по обеспечению получения детьми основного общего образования возлагается на родителей или лиц, их заменяющих.

Вместе с тем ст.19 Закона об образовании устанавливает обязательность основного общего образования лишь до достижения обучающимся пятнадцатилетнего возраста, если соответствующее образование не было получено им ранее.

Получение основного общего образования в общеобразовательном учреждении с отрывом от производства ограничивается восемнадцатилетним возрастом обучающегося. Для лиц с отклонениями в развитии, с девиантным ( общественно опасным ) поведением, граждан, содержащихся в воспитательно-трудовых учреждениях, предельный возраст получения основного общего образования в соответствии со ст.19 Закона может быть увеличен.

По взаимному согласию родителей ( лиц, их заменяющих ) и местного органа управления образованием обучающийся, достигший четырнадцатилетнего возраста, может оставить образовательное учреждение до получения им основного общего образования.

Часть 5 ст.43 предусматривает, что РФ устанавливает федеральные государственные образовательные стандарты, поддерживает различные формы образования и самообразования. Федеральные государственные образовательные стандарты определяют обязательный минимум содержания основных образовательных программ, максимальный объем учебной нагрузки обучающихся, требования к уровню подготовки выпускников. При реализации образовательных программ для обучающихся с отклонениями в развитии могут быть установлены специальные государственные образовательные стандарты.

Порядок разработки, утверждения и введения государственных образовательных стандартов определяется Правительством в соответствии со ст.7 Закона об образовании.

Государственные образовательные стандарты являются основой оценки уровня образования и квалификации выпускников независимо от форм получения образования.

В Российской Федерации с учетом потребностей и возможностей личности разрешается в соответствии со ст.10 Закона об образовании освоение образовательных программ в различных формах: в образовательном учреждении с отрывом ( преимущественно ) и без отрыва от производства; в форме семейного образования, самообразования, экстерната. Однако для всех форм

получения образования в рамках конкретной основной общеобразовательной или основной профессиональной образовательной программы действует единый государственный образовательный стандарт.

### **Свобода творчества.**

Следуя общепризнанным принципам и нормам международного права, ст.44 Конституции РФ относится к числу важнейших прав и свобод граждан России право на свободу во всех сферах творческой деятельности. Это означает, что государство принимает на себя обязанность обеспечить своим гражданам эффективные средства юридической защиты этих прав и свобод.

Важнейшими законодательными актами, устанавливающими реальные правовые гарантии провозглашенных Конституцией свобод, являются Основы законодательства РФ о культуре ( 1992 г. ) и Закон РФ о средствах массовой информации ( 1991 г. ).

В числе таких гарантий следует прежде всего указать на недопустимость вмешательства органов государственной власти и органов местного самоуправления в творческую деятельность граждан и их объединений за исключением случаев, когда такая деятельность ведет к пропаганде войны, насилия и жестокости, расовой, национальной, религиозной классовой и иной исключительности или нетерпимости, порнографии. Запрет какой-либо культурной деятельности может быть осуществлен только судом, а авторы подобных произведений, как и органы, публикующие их, несут уголовную ответственность.

Гарантией права на свободу творчества в средствах массовой информации является установление недопустимой цензуры - требования от редакции средств массовой информации со стороны должностных лиц, государственных органов, организаций, учреждений или общественных объединений предварительно согласовывать сообщения и материалы ( кроме случаев, когда должностное лицо является автором или интервьюируемым ), а равно наложения запрета на распространение сообщений и материалов, их отдельных частей.

С точки зрения гарантий свободы творчества важно, что согласно законодательству право человека заниматься творческой деятельностью может осуществляться как на профессиональной, так и на непрофессиональной (любительской) основе. Профессиональный и непрофессиональный творческий работник равноправны в области авторского права и смежных прав, права на интеллектуальную собственность, охрану секретов мастерства, свободу распоряжения результатами своего труда, поддержку государства. Согласно ст.31 Основ законодательства о культуре представительная, исполнительная и судебная власть в РФ выступает гарантом прав и свобод всех субъектов культурной деятельности (в том числе и творческих работников), защищая их посредством законодательной и иной информативной деятельности, пресечения посягательств на права и свободы.

Для защиты авторских, издательских, иных прав на интеллектуальную собственность принят пакет специальных законов об охране объектов интеллектуальной собственности. К основным из них следует отнести законы РФ от 23 сентября 1992 г.: Патентный закон (охватывающий отношения, связанные с созданием, охраной и использованием изобретений, полезных моделей и промышленных образцов), Закон о товарных знаках, знаках обслуживания и наименовании мест происхождения товаров, Закон о правовой охране топологий интегральных микросхем, Закон о правовой охране программ для электронных вычислительных машин и баз данных и Закон об авторском праве и смежных правах (1993 г.).

Для обозначения исключительных прав на все виды объектов, попадающих под действие перечисленных законов, в Конституции используется общий термин - "интеллектуальная собственность". В этой связи необходимо обратить внимание на то, что право интеллектуальной собственности не является разновидностью права собственности. Это два различных правовых института. Под интеллектуальной собственностью понимаются исключительные права на результаты интеллектуальной деятельности, т.е. на нематериальные объекты, тогда как право собственности относится к вещным пра-

вам.

Выделяются две основные группы исключительных прав в зависимости от характера объектов этих прав.

Первая охватывает права "промышленной собственности" ("промышленные права"), под которыми понимаются исключительные права на результаты интеллектуальной деятельности, используемой в производстве, а также на охраняемые законом символы и обозначения, используемые в торговом обороте (товарные знаки, наименования мест происхождения товара и др.).

Защита прав промышленной собственности основывается на системе патентной охраны, закрепляющей исключительные права за патентообладателем. Патенты РФ на изобретения и промышленные образцы, а также свидетельства на полезные модели, товарные знаки, наименования мест происхождения товара выдаются в установленном законом порядке Комитетом по патентам и товарным знакам (Роспатентом).

Вторая группа охватывает исключительные права на объекты авторского права, которые не требуют специальной регистрации. Новое российское законодательство значительно расширило сферу действия авторского права. Наряду с охраной традиционных объектов (произведений науки, литературы, искусства) теперь охраняются также смежные права (исполнителей произведений, права на фонограммы, постановки, передачи эфирного и кабельного вещания). Система охраны произведений литературы распространяется также на программы ЭВМ и базы данных.

Авторское право на результаты своего труда признается автором пожизненно и за его наследниками в течение 50 лет после смерти автора. Патент действует 20 лет.

Защита исключительных прав на результаты интеллектуальной деятельности осуществляется в административном либо судебном порядке в зависимости от характера спора. Жалобы заявителей на решения Роспатента об отказе в выдаче патента (свидетельства), а также возражения третьих лиц

против выдачи патента ( свидетельства ) рассматриваются Апелляционной палатой Роспатента. Принятие окончательного решения по этим спорам отнесено к компетенции Высшей патентной палаты, которая должна действовать на основании специального закона. Однако, пока закон о Высшей патентной палате не принят, трудно сказать, будет ли этот судебный, квазисудебный или административный орган. Следует лишь отметить, что в соответствии с этим законом патентная палата должна рассматривать и ряд других патентных споров.

Споры об имущественных и личных правах патентовладельцев ( обладателей свидетельств ), а также авторов литературных, научных, художественных произведений и других субъектов авторского права рассматриваются судами общей юрисдикции, если это спор между гражданами, арбитражными судами, если сторонами спора выступают предприниматели, и третейским судами по желанию сторон, кроме споров, отнесенных к исключительной компетенции Высшей патентной палаты.

### **Право на участие в культурной жизни.**

Согласно ч.2 ст.44 Конституции право каждого на участие в культурной жизни в значительной мере обеспечивается доступностью учреждений культуры. Как указывается в Основах законодательства Российской Федерации о культуре, каждый человек имеет право на приобщение к культурным ценностям, на доступ к государственным библиотечным, музейным, архивным фондам, иным собраниям во всех областях культурной деятельности. Гарантией такой доступности является, в частности, установление правила о том, что ограничения доступности культурных ценностей по соображениям секретности или особого режима пользования устанавливаются законодательством Российской Федерации, а не по усмотрению чиновников или лиц, обслуживающих эти фонды.

Реализация права на участие в культурной жизни и пользование учреждениями культуры зависит и от того, насколько население обеспечено учреждениями культуры - библиотеками, театрами, концертными залами, му-

зеями, картинными галереями, кинотеатрами и т.д. В этом отношении важное значение имеет законодательный запрет на то, чтобы проектирование и строительство населенных пунктов и жилых массивов велось без обеспечения их объектами культуры с учетом градостроительных норм, правил и потребностей местного населения.

Доступ к культурным ценностям неразрывно связан с бесплатным использованием библиотечными фондами, доступными ценами на билеты в театры, концертные залы, музеи.

В законодательстве предусмотрена обязанность организаций, действующих в сфере культуры, устанавливать льготы для детей дошкольного возраста, учащихся, инвалидов, военнослужащих срочной службы ( ст.12, 48, 52 Основ законодательства о культуре ).

Особенно важно приобщать детей к культурной жизни, к занятию любительским искусством и др. Развитые государства имеют широкую сеть музыкальных и художественных школ, училищ и вузов, открытых для поступления всех одаренных детей и молодых людей. Для этого государственными и муниципальными органами проводится политика финансовой поддержки учреждений культуры, т.е. введение налоговых льгот, кредитов и др. Учреждения культуры не должны быть только частными, значительная их часть, непосредственно олицетворяющая национальную культуру, призвана оставаться объектом заботы со стороны государства и общественных объединений.

Если в ч.1 и 2 ст.44 Конституции говорится о правах, то в ч.3 речь идет об обязанности каждого гражданина заботиться о сохранении исторического и культурного наследия, беречь памятники истории и культуры. Культурное наследие народов России исключительно богато. Это материальные и духовные ценности, созданные в прошлом, памятники и историко-культурные территории и объекты, которые важны для сохранения и развития самобытности всех народов Российской Федерации, их вклада в мировую цивилизацию ( ст.1 и 6 Закона РСФСР об охране и использовании памятни-

ков истории и культуры 1978 г.)

**Система юридических механизмов защиты прав и свобод: конституционный контроль, судебная защита, административно-правовые формы защиты, международная защита.**

**Конституционный контроль**

Под контролем понимают такую систему отношений между органами публичной власти, при которой контролирующий орган может изменять акты подконтрольного органа.

Термин «конституционный контроль» подразумевает любую форму проверки на соответствие конституции актов и действия органов публичной власти, а так же общественных объединений, осуществляющих публичные функции или созданных (формально и/или фактически) для участия в осуществлении публичной власти.

Считается, что сама идея конституционного контроля появилась в начале XVII века в Великобритании и была связана с деятельностью Тайного совета, который признавал законы легислатур (законодательных собраний) колоний недействительными, если они противоречили законам английского Парламента, изданным для этих колоний или общему праву. Однако конституционный контроль в современном понимании, изложенном выше, впервые появился в США: в деле У. Мэрбери против Дж. Медисона в 1803 году. Верховный суд под представительством Дж. Маршала объявил, что федеральная Конституция - высший Закон страны и любой Закон Конгресса, противоречащий Конституции, может быть признан судом неконституционным. Этот примет позднее был заимствован рядом латиноамериканских государств (Бразилией в 1891 г., Уругваем в 1917 г. и др.). До первой мировой войны ему последовали некоторые европейские страны- Норвегия, Греция, частично Швейцария.

После первой мировой войны в Европе была выработана собственная модель конституционного контроля, которая в настоящее время стала рас-

пространяться и на других континентах. Во всяком случае ее восприняли все или почти все пост- «социалистические» страны. Идея европейской модели принадлежит ученому с мировым именем - австрийскому юристу Гансу (правильнее Хансу) Кельзену, участнику разработки австрийского Федерального конституционного закона 1920 года, а затем числу Конституционного суда этой страны.

Для обоснования конституционного контроля использовались три основные теории.

1. Органическая теория исходила из того, что поскольку конституция - акт учредительной власти, то акты органов, предусмотренных конституцией и обладающих властью, нижестоящей по отношению к учредительной, не должен противоречить акту учредительной власти.

2. Институциональная теория исходит из того, что конституция устанавливает «правила игры» для органов власти, ни один из которых не должен посягать на полномочия другого, а для федеративных государств особенно важно соблюдение сфер компетенции центра и субъектов федерации.

3. Естественно-правовая теория или теория общественного договора, считает, что конституция устанавливает правила для управляющих и управляемых, прежде всего гарантии прав человека и гражданина и конституционный контроль призван следить за их соблюдением.

Все эти теории верны и дополняют друг друга. Конечно же, необходимость конституционного контроля обусловлена прежде всего иерархичностью правовых норм, которая, в свою очередь, во многом есть следствие иерархичности в системе органов власти, управомоченных на правотворчество. К тому же число правовых норм в XX веке, можно сказать, обвалью возросло, и риск их противоречивости и неконституционности многократно увеличился.

Естественно, что конституционный контроль возможен только там, где действует писаное право, в том числе писанные конституции, положения которых обладают более высокой юридической силой по сравнению с любыми

другими национальными и местными правовыми положениями.

Особенность конституционного контроля в некоторых мусульманских странах (в частности в Иране) заключается в том, что законы и иные акты проверяются на соответствие не только конституции, но и Корану.

Что же собой представляет конституционный контроль как система?

Во-первых, конституционный контроль не ограничивается только рамками судебного контроля. Ибо следует иметь в виду также и функциональную роль законодательной и исполнительной властей, порядок и традиции сохранения нравственных, национальных и духовных ценностей. Во-вторых, конституционный контроль как система, как совокупность сложных и требующих гармоничного функционирования органов, имеющих разные полномочия, может существовать и результативно действовать, только при наличии определенных предпосылок. Из них необходимо выделить конституционное упорядочение общественных отношений, закрепление демократических принципов развития общества (во время революции или при диктатуре данной системы нет места), независимость контроля, его всеобъемлющий характер, доступность членам общества, гласность конституционного контроля и т.д. (сказанное можно представить в виде схемы 1).

### **Виды конституционного контроля**

Они могут классифицироваться по различным основаниям:

а) по времени существования конституционный контроль может быть предварительным или последующим. При предварительном контроле акт проверяется до его вступления в силу. Последующий контроль распространяется в принципе на действующие, по крайней мере официально опубликованные акты;

б) по месту существования конституционный контроль может быть внутренним и внешним. Внутренний контроль проводится самим органом, который издает акт, внешний - иным органом. Внутренний контроль как правило предварительный, однако есть примеры и последующего внутреннего контроля. Нередко такой контроль носит консультативный характер и не

исключает внешнего контроля. Внешний контроль в большинстве случаев последующий. Во всяком случае не принятые еще проекты актов, как правило внешнему контролю не подвергаются

с) с точки зрения правовых последствий конституционный контроль может быть: консультативным и постановляющим. Решения в порядке консультативного контроля моральной, а не юридической системой. юридически оно никого не обязывает и не связывает. Напротив, решения принимаемые в порядке постановляющего контроля, обязательно, даже общеобязательно: но если оно объявляет акт соответствующий конституции, никакие претензии к нему в этом плане больше не принимаются; если же акт объявлен неконституционным, то теряет юридическую силу. Чаще всего под конституционным контролем понимается именно постановляющий контроль.

г) по обязательности проведения конституционный контроль может быть : обязательным и факультативным. В первом случае акт обязательно подвергается конституционному контролю, обычно предварительному. Факультативный контроль осуществляется только в случае заявленной инициативы правомочного субъекта. Наиболее часто конституционный контроль бывает факультативным: проводится по требованию правомочного органа или должностного лица, любого индивида, у которого возникли сомнения в конституционности акта.

д) по форме конституционный контроль может быть абстрактным и конкретным. Абстрактный контроль означает проверку конституционности акта или нормы вне связи с каким-либо делом. Предварительный - может быть только абстрактным (но не наоборот). Конкретный контроль осуществляется только в связи с какими-то, чаще всего судебным делом, при решении которого подлежат применению определенными нормы или акты, оспариваемые с точки зрения конституционности. Он, стало быть,- всегда последующий. Абстрактный контроль имеет определенные преимущества перед конкретными: позволяет шире взглянуть на проблему соотношений оспариваемого акта с Конституцией, обеспечивает единство и непротиворечи-

вость контроля и лучше отвечает идее разделения властей. Правда, конкретный контроль создает лучшие возможности для более или менее оперативной защиты прав человека.

е) по своему объему конституционный контроль может быть полным или частичным. Полный контроль охватывает всю систему общественных отношений, урегулированных конституцией. Частичный же контроль распространяется лишь на определенные их сферы, например на права человека и гражданина, на федеративные отношения и т.д.

и) по содержанию конституционный контроль бывает формальным и материальным. При формальном контроле проверяется соблюдение конституционных условий и требований, относящихся к изданию акта, то есть входило ли издание акта в компетенцию издаваемого органа, соблюдены ли процедурные требования при этом, в надлежащей ли форме издан акт. Материальный же контроль имеет дело с содержанием акта и означает проверку соответствия этого содержания положениям конституции.

ж) с точки зрения действия во времени, а точнее говоря обратной силы, также наблюдаются две формы конституционного контроля. Первая форма - *ex tunc* - означает, что решение о признании неконституционности имеет обратную силу и норма или акт, объявленные неконституционными считаются недействительными с самого начала (с момента их издания или момента вступления в силу конституционной нормы, в которой они стали противоречить). Отсюда следует, что должны быть восстановлены отношения, существовавшие до этого момента, возмещен ущерб, учиненный их изданием и т.д. Это порождает больше сложностей, а порой просто невозможно, особенно когда неконституционные нормы или акт действовали длительное время. Поэтому чаще применяется вторая форма - *ex nunc* - означающее что решение о неконституционности действителен только на будущее, а все прежние последствия действия неконституционной формы или акта остаются в силе. Например, конституция Румынии 1991 года в части 2 ст.145 прямо устанавливает «решения конституционного суда являются обязательными и имеют

силу только на будущее» (предложение 1).

В практике современных зарубежных стран применяются две формы конституционного контроля - предварительный и последующий.

Предварительный контроль предполагает проверку конституционности закона на стадии их прохождения через парламент (Швеция, Финляндия, частично Франция). Точнее говоря в этом случае речь идет о проверке конституционности законопроектов. После санкционирования законов и их промульгации они не могут быть подвергнуты проверке на конституционность. В том случае, если возникает потребность в принятии закона, который заведомо будет противоречить конституции, должна быть внесена соответствующая проверка и поправка в конституции.

В тех странах, где применяется последующий конституционный контроль (США, Италия, Германия, Франция) проверки на конституционность подвергаются законы, промульгированные и вступившие в силу. В некоторых странах (Франции, Никарагуа, Панама) применяются обе формы конституционного контроля).

Орган, осуществляющий конституционный контроль, может признать противоречащим конституции либо весь закон целиком, либо отдельные его положения. По общему правилу, решения органов конституционного контроля является окончательным и может быть пересмотрены только им самим.

Правовым последствием признания закона или иного акта целиком, или частично теряют юридическую силу и перестает применяться судами. Это относится, конечно только к последующему конституционному контролю. В тех странах, где конституционный контроль прямо не предусмотрен писаной конституцией, признание закона неконституционным не влечет за собой его формальной отмены. Это может сделать только парламент. Опротестованный закон формально числится в корпусе действующего законодательства, но не применяется судами. В странах, где конституционный контроль предусмотрен основным законом, (Индия, Канада, Колумбия) призна-

ние закона конституционным, означает его юридическую отмену.

Для стран, применяющих последующий конституционный контроль, серьезное значение имеет вопрос о том, с какого момента перестает действовать закон, признанный противоречащим конституции. Значение названной проблемы объясняется тем, что между принятием закона парламентом и признанием его неконституционным может пройти значительное время, в течение которого на основании опротестованного закона возникли многочисленные правоотношения. В этом случае применяются два принципа:

- а) закон признается недействительности в момента его вступления в силу;
- б) закон считается недействительным с момента признания его неконституционным.

Второй принцип более часто применяется, так как он не порождает неопределенности в гражданском обороте и иных правоотношениях.

### **Судебная защита**

Судебная система играет важную роль в построении гражданского общества и развитии национальной экономики.

Независимое и беспристрастное разрешение судами споров является одним из условий обеспечения инвестиционной привлекательности России и повышения предпринимательской активности.

В Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации "России надо быть сильной и конкурентоспособной" отмечалось, что сделан существенный шаг в модернизации судебно-правовой системы. Большинство необходимых законодательных и иных нормативных правовых актов уже принято. Изменения коснулись не только организации и условий работы судов, но и процедур, обеспечивающих защиту прав личности и доступность правосудия.

Российская Федерация 28 февраля 1996 г. подписала Конвенцию о защите прав человека и основных свобод, ратифицированную Федеральным законом от 30 марта 1998 г. N 54-ФЗ, вступившую в силу для России 5 мая

1998 г., ст. 13 которой предусматривает, что "каждый, чьи права и свободы, признанные в настоящей Конвенции, нарушены, имеет право на эффективное средство правовой защиты в государственном органе, даже если это нарушение было совершено лицами, действовавшими в официальном качестве".

Из буквального толкования ст. 13 Конвенции о защите прав человека и основных свобод не следует, что эффективное средство защиты в государственном органе подразумевает исключительно возможность судебного обжалования, т.е. под "государственным органом" должен пониматься обязательно суд.

Тем не менее, полномочия и процессуальные гарантии, которыми обладает государственный орган, существенно важны при определении того, представлял ли он эффективное средство правовой защиты". Необходимо отметить, что в п. 10 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 10 октября 2003 г. N 5 "О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации" указано, что Российская Федерация как участник Конвенции о защите прав человека и основных свобод признает юрисдикцию Европейского суда по правам человека обязательной по вопросам толкования и применения Конвенции.

В российской правовой системе именно судебные органы отвечают требованиям, установленным Конвенцией о защите прав человека и основных свобод и Европейским судом по правам человека, для "государственного органа", имеющего "полномочия и процессуальные гарантии" и обеспечивающего "эффективную защиту".

Согласно ст. 10 и 11 Конституции России суды Российской Федерации осуществляют судебную государственную власть, т.е. являются "государственными органами". В соответствии со ст. 7 - 10 Федерального конституционного закона от 31 декабря 1996 г. N 1-ФКЗ (в ред. от 5 апреля 2005 года) "О судебной системе Российской Федерации" суд предоставляет гражданам

необходимые "процессуальные гарантии" для обеспечения правосудия, а в силу ст. 5, 11 - 16 того же Закона при назначении судей, а также при осуществлении ими своей деятельности обеспечиваются необходимые гарантии их независимости и беспристрастности.

Статья 6 Закона N 1-ФКЗ в совокупности с другими правовыми актами, устанавливающими обязательность судебных постановлений и ответственность за их неисполнение, наделяет суды достаточными "полномочиями" для обеспечения обратившимся гражданам "эффективной защиты". Европейский суд по правам человека, принимая в соответствии со ст. 35 Конвенции о защите прав человека и основных свобод решения об "исчерпанности внутренних средств правовой защиты" при обращениях граждан РФ, рассматривает суды Российской Федерации как надлежащие средства правовой защиты, предусмотренные общепризнанными принципами международного права. В случае если заявитель не обращался в суды Российской Федерации с жалобами на действия органов государственной власти, Европейский суд, как правило, объявлял жалобу неприемлемой по причине не исчерпания средств правовой защиты.

В целях дальнейшей реализации судебной реформы и повышения эффективности деятельности судебной власти в Российской Федерации Правительство Российской Федерации утвердило федеральную целевую программу "Развитие судебной системы России" на 2007 - 2011 годы. Постановление Правительства Российской Федерации от 21 сентября 2006 г. № 583 г. «О федеральной целевой программе "Развитие судебной системы России" на 2007 - 2011 годы».

Основной целью Программы является повышение качества правосудия, уровня судебной защиты прав и законных интересов граждан и организаций.

### **Правовые основы судебной защиты прав и законных интересов граждан и организаций**

Всеобщая декларация прав человека, принятая Генеральной Ассамбле-

ей ООН 10 декабря 1948 г., устанавливает более широкое право человека на судебную защиту в ст. 8, указывая, что "каждый человек имеет право на эффективное восстановление в правах компетентными национальными судами в случае нарушения его основных прав, предоставленных ему конституцией или законом".

Право на обжалование в суд действий и решений органов государственной власти - это более узкое право, однако в условиях современного мира, когда государство, как правило, является единственным субъектом, обладающим легитимным аппаратом насилия и принуждения, именно угроза нарушения прав человека со стороны государственных органов приобретает первоочередное значение. Соответственно, правовые механизмы, обеспечивающие защиту прав человека от противоправных посягательств со стороны государства и его должностных лиц, должны иметь, и имеют детальное регулирование в международном и национальном праве, помимо общего права на судебную защиту.

Реализация права на судебную защиту во многом зависит от надлежащего правового механизма. Поэтому законодательство, регулирующее судебную защиту субъективных прав граждан и организаций, на основе Конституции значительно расширяется и совершенствуется. Во всех законах, принятых в последнее время, предусматривается право обращения в суд (общий или арбитражный) за защитой субъективных прав и законных интересов.

Так, сняты почти все ограничения в области защиты трудовых прав граждан, расширена возможность судебной защиты в области земельных правоотношений, установлена практически неограниченная возможность обжалования в суд действий и решений государственных органов, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц (ст. 1 Закона «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан»).

Согласно ст. 11 Гражданского Кодекса РФ, защита нарушенных или

оспоренных гражданских прав осуществляется судом, арбитражным судом в соответствии с подведомственностью дел, установленной процессуальным законодательством. Защита гражданских прав в административном порядке осуществляется лишь в случаях, предусмотренных законом. Однако решение, принятое в административном порядке, может быть обжаловано в суд.

Аналогичные нормы имеются и в других отраслях материального права (семейного, трудового, земельного, финансового, аграрного и др.).

Таким образом, действующее законодательство предусматривает различные формы -- судебную, общественную и административную, устанавливая приоритет судебной защиты права.

Статья 96 Закона о Конституционном Суде РФ предусматривает право на обращение в Конституционный Суд РФ с индивидуальной или коллегиальной жалобой на нарушение конституционных прав и свобод граждан (чьи права и свободы нарушаются законом, примененным или подлежащем применению в конкретном деле) и объединений граждан, а также иных органов и лиц, указанных в федеральном законе.

Право на обращение в суд возникает у каждого гражданина, который "считает", что его права и свободы нарушены. Иными словами, одного лишь субъективного мнения заявителя о нарушении его прав и свобод достаточно для начала рассмотрения дела по существу. Эта формулировка вступает в противоречие с общим принципом гражданского судопроизводства, установленным ст. 3 ГПК РФ, "заинтересованное лицо... вправе обратиться в суд за защитой нарушенных либо оспариваемых прав, свобод или законных интересов", которая подразумевает, что факт нарушения (оспаривания) прав у заявителя должен носить объективный, а не субъективный характер.

При обращении в суд лицо должно представить доказательства того, что его права или законные интересы нарушены.

Со статьей 3 ГПК РФ корреспондирует ст. 134 ГПК РФ, которая, применительно к исковому производству, устанавливает обязанность суда отказать в приеме искового заявления (т.е. фактически в рассмотрении дела), ес-

ли в заявлении, поданном от своего имени, оспариваются акты, которые не затрагивают права, свободы или законные интересы заявителя. При этом суд не приступает к рассмотрению дела, не заслушивает заявителя и других лиц, не исследует доказательства.

Между тем производство по делам об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих, в отличие от искового производства, такого института, как отказ в принятии заявления, не предусматривает, за исключением случая, когда имеется решение суда, принятое по заявлению о том же предмете и вступившее в законную силу (ст. 248 ГПК РФ).

Это различие в подходах вызвано особой значимостью данной категории дел, наличием не только частного, но и публичного интереса (т.е. интереса общества и государства) в обеспечении защиты прав граждан от посягательств со стороны органов государственной власти. То обстоятельство, что граждане не всегда способны сразу при подаче заявления юридически верно оформить суть своих требований и обосновать факт нарушения своих прав, не должно в данном случае являться препятствием для начала рассмотрения заявления по существу, в ходе которого заявителям будет предоставлена возможность исправить эти упущения.

С другой стороны, следует отметить, что несбалансированная правовая система и несовершенство судебной власти привели ко множественным случаям злоупотребления столь широким правом на обращение в суд. Были прецеденты, когда лица, нарушение прав которых имело очень субъективный либо вообще мнимый характер, обращались в суды с заявлениями, на основании которых суды, не всегда являясь достаточно независимыми и беспристрастными, имея чрезвычайно мощные инструменты воздействия на заинтересованных лиц до вынесения судебного решения, серьезно вмешивались в действия различных государственных органов и хозяйствующих субъектов. Кантор П.Ю. Постатейный комментарий к закону Российской

Федерации "Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан". -М.: Юридический Дом "Юстицинформ", 2005.

Возможность лиц, права и законные интересы которых не нарушены, обратиться в суд предусмотрена в ч. 2 ст. 4 ГПК РФ. Эти лица выступают от своего имени, но в защиту прав, свобод и законных интересов других лиц, в т.ч. публичных образований и неопределенного круга лиц. В их число входит прокурор, который может обращаться в суд в защиту интересов частных лиц лишь в случаях, предусмотренных законом, а также лица, перечисленные ст. 46 ГПК РФ (например, органы опеки и попечительства, общества по защите прав потребителей и др.).

Действующее законодательство Российской Федерации, а также международные правовые акты признают и детально регулируют право обжалования незаконных действий государственных органов не только гражданами, но и юридическими лицами. Правда, в законодательстве РФ имелся пробел, связанный с отсутствием прямых указаний на право юридических лиц оспорить незаконные действия органов государственной власти, нарушившие их права не в сфере экономической деятельности, однако Конституционный Суд РФ восполнил этот пробел, указав в своем Определении от 22 апреля 2004 г. N 213-О "По жалобе общественного благотворительного учреждения "Институт общественных проблем "Единая Европа" на нарушение конституционных прав и свобод статьями 255 и 258 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации и статьями 2 и 5 Закона Российской Федерации "Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан", что "отсутствие в действующем законодательстве, в том числе в оспариваемых положениях Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации и Закона Российской Федерации "Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан", прямого указания на право объединения граждан (юридического лица) оспорить в порядке гражданского судопроизводства коллегиальные и единоличные решения и действия (бездействие), в результате которых нарушены права и законные

интересы объединения... как и отсутствие указания на обязанность суда принять такое заявление к своему производству, а в случае его обоснованности - вынести решение об обязанности соответствующего органа государственной власти... устранить в полном объеме допущенное нарушение или препятствие к осуществлению прав объединения, не может парализовать само это право, гарантированное Конституцией Российской Федерации".

### **Институт омбудсмeна в России.**

До последнего времени идея и институт омбудсмeна находились в тени иных принципов и институтов защиты гражданских прав и свобод, развиваемых, учреждаемых и реформируемых в нашей стране. Принятие новой российской Конституции, предусматривающей избрание Уполномоченного по правам человека и гражданина (омбудсмeна) Государственной Думой — нижней палатой парламeнта, поставило вопрос об омбудсмeне в практическую повестку политико-правовой жизни. Возведение этого института в ранг конституционного означает признание обществом и государством настоятельной потребности в дополнении существующего в России механизма правообеспечения независимым, деполитизированным органом, единственной и основной задачей которого является обеспечение свободы отношений между гражданином и государственными структурами от бюрократических извращений и правонарушений.

Факты свидетельствуют о том, что процесс распространения института омбудсмeна происходит неравномерно в различных регионах и странах. Географическая (пространственная) и временная неравномерность соединяется с разнообразием восприятия той или иной модели института омбудсмeна различными государствами, так что в итоге «омбудсмeновская карта» выглядит довольно пестрой и имеет «белые пятна». Предпосылки и условия введения омбудсмeнов и «квазиомбудсмeнов» настолько неоднородны, что конкретные направления и «программы» развития омбудсмeновской идеи моделировать непросто. Как показывает опыт создания служб омбудсмeнов в различ-

ных государствах, сам принцип омбудсмeна и законопроекты нередко встречали контрвоздействие неблагоприятных социальных и политических событий и конкретных должностных лиц в государственном аппарате.

Думается, что вариант омбудсмeна в России будет существенно отличаться от тех, которые признаны и действуют в иных государствах, в том числе и восточноевропейских. Представляется также, что сама по себе идея Уполномоченного по защите гражданских прав не имеет противников и оппонентов в среде политиков, в государственном аппарате и ученом мире. Более сложная проблема — формирование в гражданском обществе и структурах власти политической и правовой культуры, в рамках которой российский омбудсмен сможет эффективно выполнять возложенные на него функции. Этот процесс гораздо более длительный, чем организация законопроектной работы, принятие федерального конституционного Закона об Уполномоченном по правам человека и гражданина и структурирование службы Уполномоченного. Принятие «омбудсменовского» образа мышления, предполагающего терпимые (толерантные) отношения гражданина и государственных служащих, потребует многих лет, и возможно, десятилетий.

За последние годы в России приобрели силу закона многие международно признанные принципы, в том числе закрепляющие права и свободы граждан. И все-таки правовая сфера во многих гуманитарных аспектах не соответствует нормам Совета Европы, особенно в плане реализации провозглашенных гражданских прав в практике российских государственных структур. С учетом этого обстоятельства одним из первоочередных становится вопрос об укреплении институционных гарантий предотвращения административных злоупотреблений, а также исправления допущенных административных ошибок, повлекших ущемление прав и свобод. Институт омбудсмeна принадлежит к числу гарантий, хорошо зарекомендовавших себя в западных государствах, развивающихся странах, в Польше. Создание омбудсменовской службы в России — не дань политической моде или европейской традиции, а потребность российской жизни, поскольку отставание в гумани-

тарной сфере затормаживает процесс политических и экономических преобразований.

Конечно, решение о создании национальных омбудсменов принимается каждым государством самостоятельно, а темпы законодательного воплощения принятых решений и формирования аппарата омбудсменовских служб зависят от усилий парламентариев, ученых-экспертов и заинтересованных политиков. В России также требуется сфокусировать внимание юристов, общественных деятелей, правообеспечительных органов на проблеме формирования концептуальных и законодательных положений об институте омбудсмана. Здесь важно не форсировать принятие Закона об Уполномоченном по правам человека и гражданина, а тщательно и всесторонне продумать механизм действия омбудсмана России в условиях федеративного государственного устройства, реформы судебных и прокурорских органов, гигантских реорганизаций властных структур (прежде всего исполнительных), — условиях, порождающих коренные изменения в общественном сознании. Первые государственно-правовые эксперименты — попытки создать «цивилизованный» парламент, «независимый» Конституционный Суд, «действительную» президентскую власть — не были вполне удачными в России, вероятно, именно потому, что общество оказалось не готовым «просчитать» возможные варианты их деятельности и минимизировать их просчеты и ошибки. Эти политико-правовые нововведения начались на волне эмоционального демократического оптимизма, недостаточного для долгой и кропотливой работы по построению правовой государственности. Правовой институт омбудсмана необходимо вводить в действие, но его создание не должно стать планом торопливых импровизаций.

Институт омбудсмана, принадлежащий ныне к числу общечеловеческих правовых ценностей, проявил замечательную способность к трансформации в соответствии с национальными особенностями государств. Российский Уполномоченный по правам человека и гражданина не будет слепой и неуклюжей копией шведского, австрийского или английского омбудсменов,

если при конструировании правовой модели этого института будет принята во внимание российская самобытность: культурный потенциал, менталитет и национальный характер, отношение к праву и юридическим учреждениям. При этом нужно учитывать и то, что выбор модели Уполномоченного по правам человека и гражданина из всех общеизвестных национальных вариантов не столь уж и широк; он лежит в рамках нескольких юридических конструкций (типов), доказавших свою жизнеспособность и действенность. Конечно, не существует идеального типа омбудсмана, тем не менее предпочтительнее следовать определению, данному Международной Ассоциацией Юристов, которая предложила ведущую парламентскую омбудсменовскую модель.

Подчеркивая национальную обусловленность модели омбудсмана, важно не забывать ориентированность российской правовой системы на западные юридические традиции. Правовые традиции Запада ныне возрождаются в Восточной Европе; наблюдается стойкая тенденция их привития в бывшем СССР. Проблематика прав человека стирает национальные барьеры; формируется европейское и мировое гуманитарное правовое пространство. Сегодня Европа уже стала единым правовым пространством, связанным общими правовыми ценностями. Присоединение к этим ценностям не означает тотальной европеизации всей социальной жизни России, ибо русский европеизм, в том числе в области права, неизбежно будет иметь национальные черты. Напротив, стремление к обособлению от Европы, от ее юридических ценностей неизбежно приближает Россию к деспотии, к состоянию пренебрежения гражданскими правами. «Россия — это и Европа. Следовательно, когда я противопоставляю Россию и Европу друг другу, я противопоставляю две эпохи. Россия не отличается существенно от Европы, но она не стала еще по сути такой же, как Европа».<sup>1</sup> Известный российский государствовед В. А. Гольцев писал: «Мы, русские, — европейский народ. Россия, как выразилась императрица Екатерина в знаменитом „Наказе“, есть государство европейское. Следовательно, все то, что составляет общее достояние европейского

Запада, что одинаково признается и во Франции, и в Германии, и в Англии необходимым условием здоровой государственной жизни, все это необходимо и русскому народу».2 Нельзя не согласиться с современными обществоведами в том, что до-большевистские традиции в России в их славянофильском выражении выглядят ныне анахронизмом. В этом плане институт омбудсмена — вполне «западный» и в определенной мере служит построению демократии западного образца.3 Однако и Европа разнородна в правовом отношении, являясь колыбелью трех основных правовых семей — общего права, римского права и социалистического права. Следовательно, «европейский» вариант омбудсмена в России неизбежно будет иметь элементы «социализации».

Итак, преодоление негативного имиджа западного права и сохранение положительных исторических традиций являются основополагающими принципами, отправными точками при обсуждении концепции российского омбудсмена, моделировании законопроектов об Уполномоченном по правам человека и гражданина Российской Федерации. Эти принципы и определяют меру радикализма, динамизма при учреждении службы омбудсмена в России, поскольку ее введение должно быть обусловлено исключительно соображениями эффективности и действенности нового правообеспечительного института.

Омбудсмен как конкретное должностное лицо высокого ранга или конкретная организация, выполняющая функции гарантирования прав граждан, разрешения индивидуальных жалоб и информирования парламента и общественности о нарушениях гражданских прав и свобод, а также мерах по устранению этих нарушений, — это лишь «крона» института омбудсмена. Если он не имеет прочных социальных, политических и правовых «корней», правозащитная работа не будет результативной. Так, не приемлет омбудсмена такая система, в которой между «управленцами» и «управляемыми» существуют отношения патронажа и клиентализма. Каждому государственно-му режиму нужен запас поддержки и доброжелательности для того, чтобы

эффективно достигать своих целей. Недостаток авторитета, обусловленный неполной легитимированностью власти, затрудняет для управляющих решение неотложных проблем. Поэтому государственный режим всегда ведет поиск путей легитимации, в том числе в направлении сотрудничества с гражданами. Институт омбудсмана призван внести свой вклад в ограничение злоупотреблений администрации, расцветших в период правовой неопределенности, в смягчение бюрократических проявлений административной власти.

Демократическое правление признает за каждым человеком личные гражданские права, отражающие индивидуальные интересы. Правовой институт омбудсмана имеет государственные атрибуты, но по своей сути это элемент гражданского общества, его средоточие. Он позволяет государству хорошо узнать проблемы гражданского общества. Внеюрисдикционная помощь омбудсмана имеет большое значение для гражданина, конфликтующего с тем или иным государственным органом или государственным служащим. Психологический аспект обращения гражданина с жалобой к российскому Уполномоченному по правам человека и гражданина также нельзя недооценивать: в лице омбудсмана он имеет независимого исследователя его проблемы, не связанного отношениями служебной или иной подчиненности с административным органом, нарушившим гражданские права. С точки зрения юридической институт омбудсмана соединяет в себе силу законодательной власти, энергичность исполнительной и мудрость власти судебной. Институт можно отнести к новому типу обеспечения правовой культуры и управленческой морали в обществе и государственном аппарате. Омбудсмен — это активная государственная гарантия гражданских прав, хотя и не имеющая юридизированного облика.

Существующий в России механизм правообеспечения до сих пор не акцентирован на защиту прав человека и гражданина, скорее, он призван защищать государственные этакетистские устои. Между тем наблюдается рост критической массы нарушений конституционных прав. С другой стороны, Уполномоченный по правам человека и гражданина не может быть центром

(или альтернативой) сформировавшегося на данный момент механизма правовой защиты, учитывая то обстоятельство, что омбудсмен не располагает императивными правовыми средствами воздействия на соответствующие государственные органы. Учреждение омбудсменовской службы — еще один шаг на пути демократизации общественных и государственных отношений в России, создания «каналов общения» между государственным аппаратом и гражданами. Проведение глубоких преобразований в экономической и социальной сферах не может отодвинуть на второй план проблему правообеспечения граждан, и омбудсмен в России будет своего рода институциональным напоминанием ее существования и значимости.

Становление службы Уполномоченного по правам человека и гражданина в России будет происходить в сложных условиях выбора общественных и экономических приоритетов. Наша страна разделяет общую философию свободного рынка, но мера государственного регулирования продолжает оставаться вопросом дискуссий. Тем не менее стратегическим экономическим курсом провозглашена приватизация, т. е. перевод социально-экономических процессов из государственной сферы в сферу гражданского общества. Граждане обеспокоены углублением экономического кризиса, сокращением социальных программ. Обществу угрожает состояние соперничества всех против всех. Раздвигаются границы неравенства, усложняется их конфигурация. При разработке омбудсменовской концепции, приемлемой в современной России, важно будет определить меру и степень участия Уполномоченного по правам человека и гражданина в социальной защите граждан.

Россия — страна молодого конституционализма, не имеющая, к сожалению, традиций уважения Конституции, конституционного патриотизма. Конституция, по выражению Г. Кельзена, венчает правовой строй, формирует стабильные формы социального поведения, отвечающие общим интересам. Конституционализм предполагает «ограниченное правительство», соблюдение незыблемых принципов народовластия и разделения властей. Россия прилагает усилия к тому, чтобы ускорить движение к конституциона-

лизму и демократии, но политическая и правовая нестабильность создают препятствия на этом пути. Реорганизация всех властных структур в стране происходит с громадным напряжением, поскольку включает в себя учреждение принципиально новых государственных институтов. С одной стороны, формирование президентства в России — вне всякого сомнения, явление неординарное и значительное, это еще один канал прямого волеизъявления граждан. С другой стороны, незрелая исполнительная власть допускает серьезные правовые ошибки, не может самоопределиться, построить отношения с властью законодательной, следствием чего является падение ее авторитета в обществе. Реформа самоуправления также идет неровно. Всевластно-безвластные советы оказались хрупкими представительными институтами, но еще более непрочными могут оказаться новые органы самоуправления в системе рынка, в условиях шоковой политической терапии. Россия как никогда нуждается сейчас в стабилитете — прочности в политике, создающей условия для реализации демократических начинаний. Устойчивая внутренняя политика — это тот несущий блок, на котором может быть заложен фундамент правовых реформ, в том числе в области прав человека.

Опыт парламентаризма в России пока трудно назвать положительным, хотя законодательная власть в демократиях — ведущая ось политической системы. Граждане путем свободных выборов избирают представительное учреждение, поскольку непосредственное общенародное правление в крупном государственном управлении невозможно. Современный парламент включает в себя представителей партий, выражающих интересы групп населения. Классическое парламентское правление предполагает, что депутаты, получившие мандат своих избирателей, формируют правительство в зависимости от сложившегося в парламенте большинства; правительство ответственно перед парламентом. Конституция России отступает от этой классической парламентской схемы: кандидатуры министров и премьер-министра предлагаются президентом, что может привести к разногласиям двух ветвей власти — законодательной и исполнительной — по ключевым политическим

вопросам. Оппозиция в классических парламентских демократических системах, критически оценивая действия правительства, стремится выработать более привлекательную для избирателей политику. В условиях неструктурированной оппозиции (а именно такая ситуация наблюдается в России) правительству, находящемуся у власти, работать значительно сложнее, поскольку оно не пользуется поддержкой парламентского большинства.

Российскому парламенту предстоит определить свое место в динамичной политической системе, соответствующее конституционным нормам и отвечающее общественным задачам. В развитой парламентской демократии палата представителей не только формирует правительство, занимается законотворчеством, но оценивает и корректирует всю государственную деятельность, несет ответственность за политическую культуру страны. Для этого требуются особые качества характера и личности самих депутатов. Немецкий правовед К. Зонтхаймер определяет их так: «. . . трезвость и совесть; способность оценивать со стороны свою собственную позицию, собственные интересы; готовность ставить себя мысленно в положение других и готовность учиться; лояльность по отношению к партнерам и противникам; чуткость к человеческим качествам; порядочность, проявляемая в ходе конфликтов; мужество и самообладание в разнообразных ситуациях».4 Эти качества формируются не одним «демократическим десятилетием» и предопределяют авторитет парламента как учреждения, находящегося в центре демократического процесса.

Парламентаризм в России только начинает свою политическую жизнь, уже поэтому нелепо выглядят рассуждения о том, что он исчерпал свои силы. Непопулярность парламентской идеи в современной России — результат именно ее недостаточного развития. В России не суждено было осуществиться проектам создания представительных учреждений с 1700 г. Проекты реформ М. М. Сперанского не реализовались; следующий всплеск конституционных устремлений в пореформенный период также не оставил заметного следа (речь идет о проектах графов П. А. Валуева и М. Т. Лорис-Меликова).

В 1905 г., с момента образования Государственной Думы, Россия вступила в период конституционного правления. 1917 год прервал работу Государственной Думы. С этого времени теория парламентаризма в России прекратила свое развитие. Ныне предстоит определиться в понимании концепции парламентаризма: отвергая идею парламентаризма без берегов, необходимо предотвратить наступление на парламентские прерогативы. Неудержимые политические страсти не должны ослаблять законодательную власть, поскольку парламент — это, образно говоря, храм государства.

Если дать оценку современному российскому парламенту, то ему больше подходит название «легислатива», поскольку депутатский корпус не вправе снимать с должности отдельных членов правительства или правительство в полном составе по политическим мотивам.<sup>5</sup> Сохранение ответственности министров перед парламентом — главная пружина классического парламентского режима. Поскольку «министры и правительство не несут ответственности перед Федеральным Собранием — парламентом, необходимо создание дополнительных механизмов контроля за соблюдением законов исполнительными структурами. Одним из таких механизмов и может стать институт омбудсмана, поскольку Уполномоченный по правам человека и гражданина назначается Государственной Думой (нижней палатой парламента) и не подчинен исполнительной власти. Этот институт не является внутрипарламентской структурой, он не действует как комитет или комиссия Государственной Думы, однако характер и цели его деятельности свидетельствуют о выполнении Уполномоченным важной задачи сегодняшнего дня — укреплении парламентаризма.

Наблюдаемая в России либеральная дерегуляция экономики сопровождается стремительным разрастанием центральных (федеральных) и местных структур управления. Преодоление избыточного государственного регламентирования и монополизма оказывается непростой задачей. Административно-правовая активность вертикальных исполнительных структур создает опасность министрализма — гипертрофированного укрепления испол-

нительной власти. Идеологические скрепы ослабли, и пышным цветом расцветает административная безответственность, ведомственная рознь, бюрократическая инерция. Неутомимый административный аппарат продолжает укреплять плохую репутацию бюрократии. Эта административная субординация и одновременно административная безответственность создают сложную для нового института среду деятельности, что необходимо учитывать при оценке перспектив его развития. Российскому омбудсмену предстоит функционировать в стране, граждане которой не имеют личного опыта демократических традиций, а должностные лица привержены не общеправовым принципам, а административным авторитетам.

Уполномоченный по правам человека и гражданина — правовой институт, действующий дополнительно (субсидиарно) к существующим правозащитным институтам. Сталкивающиеся юридические конструкции правозащитных органов порождают компетенционный хаос и проблемы для обращающихся граждан. Омбудсмен не может быть рассмотрен как альтернатива или «соперник» суду или прокуратуре. Российский Уполномоченный по правам человека и гражданина не должен нарушать сложившегося равновесия между властями. Особенно важно избежать конфликта юрисдикции Уполномоченного и прокуратуры. Общий надзор прокуратуры в последние годы оказался ослабленным, хотя ее полномочия не изменились. Многие юристы рассматривают такую ситуацию как неизбежное следствие искажения прокурорской власти при создании советской прокуратуры, как результат разрушения прежней политической системы. Видимо, причины называются верные, но они явно не могут объяснить снижения авторитета правовых средств защиты в общественном сознании, падение авторитета собственно юридических механизмов осуществления общего надзора. Более глубинной причиной некорректного отношения административных, органов к общенадзорным протестам и представлениям являются углубляющийся правовой нигилизм и настроения безнаказанности за нарушения гражданских прав, упрочивающиеся в управленческих структурах. Так или иначе, в Российской Фе-

дерации продолжает действовать Закон о прокуратуре, регулирующий основные направления деятельности прокуратуры, ее полномочия, в том числе в сфере управления. Поэтому юридическая модель института Уполномоченного по правам человека и гражданина РФ не должна вступать в противоречие с функциями современной прокуратуры.

Концепция Уполномоченного по правам человека и гражданина как государственно-правового института обеспечения гражданских прав и свобод пока еще не получила развития в работах российских государствоведов. До последнего времени институт омбудсмана исследовался в рамках конституционного и административного права зарубежных стран.<sup>6</sup> Тем не менее отдельные предложения об учреждении омбудсмана в России стали высказываться в конце 80-х — начале 90-х годов.<sup>7</sup> Э. М. Аметистов в 1989 г. сформулировал предложения об учреждении союзного омбудсмана в форме парламентского комитета, занимающегося разрешением жалоб.<sup>8</sup> Н. Ю. Хаманева также рассматривала в 1990 г. идею омбудсмана как интересную, требующую разработки и обсуждения.<sup>9</sup> Заинтересованность в разработке вариантов омбудсмана для России высказали в 1991 г. И. А. Ладях, О. В. Воробьев, Н. С. Колесов.<sup>10</sup> Н. Ю. Хаманева неоднократно в 1991 и 1992 гг. ставила вопрос об обсуждении возможности создания омбудсменовского института в нашей стране, предлагая использовать парламентские механизмы контроля за соблюдением прав граждан.

Институт омбудсмана оказался в сфере внимания законодателей и политиков при подготовке конституционных проектов. В первоначальных вариантах проектов Конституции российский омбудсмен именовался Государственным комиссаром Верховного Совета Российской Федерации по правам человека, в последующих — Парламентским Уполномоченным по правам человека, Уполномоченным Верховного Совета РСФСР по правам человека.<sup>12</sup> Правовая основа для продолжения работы по конституционной регламентации института омбудсмана в России — принципиально нового деполитизированного и независимого института защиты гражданских прав и свобод

— была создана 22 ноября 1991 г. Декларацией прав и свобод человека и гражданина, согласно которой Парламентский Уполномоченный по правам человека назначается Верховным Советом РСФСР сроком на пять лет, подотчетен ему и обладает той же неприкосновенностью, что и народный депутат РСФСР. Согласно Декларации, Парламентский Уполномоченный осуществляет парламентский контроль за соблюдением прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации; порядок осуществления его полномочий устанавливается законом.<sup>13</sup>

Конституция РФ предусмотрела, что к ведению Государственной Думы относится назначение на должность и освобождение от должности Уполномоченного по правам человека и гражданина, действующего в соответствии с федеральным конституционным законом.<sup>14</sup> Придание институту омбудсмана конституционного статуса гарантирует, что у Федерального Собрания не будет сомнений в том, что Уполномоченный по правам человека и гражданина является необходимым институтом правозащиты.

Концепция института российского омбудсмана и концепция соответствующего федерального законопроекта должны строиться на основе прогностического определения целей омбудсменовской службы и результатов ее функционирования, а также четкого представления об условиях и препятствиях ее деятельности.

Как уже отмечалось, цель, которую преследует общество и государство, учреждая омбудсменовскую службу, в своих общих элементах едина для всех стран — укрепление правозащитного механизма, создание дополнительной гарантии против административного произвола. Но торжественная декларация прав не является залогом уважения к ним в практической работе государственного аппарата. Механизм защиты гражданских прав в России ныне интегрирован в правоохранительную систему как ее элемент; специальный институт защиты прав человека отсутствует. Более того, четко обозначилась тенденция укрепления и создания новых инфраструктур правообеспечения государственных органов. В общественном же сознании отсут-

ствуют цивилизованные представления о правах человека и гражданина. Права все еще мыслятся как льготы, привилегии, преимущества, необоснованно предоставляемые государством. В различных социальных сферах отчетливо проявляется неустроенность в области правовой защиты индивидумов. Между тем соблюдение прав в обществе— это предпосылка достойного человеческого существования, поэтому они становятся точкой отсчета в любой национальной и международной правовых системах. Российские граждане все чаще сталкиваются и взаимодействуют с государственными органами и должностными лицами и в большей степени, чем когда-либо ранее, зависят от бюрократии. Множественность и безличность административных органов создают угрозу спокойствию и безопасности общества. Институт омбудсмена, если он будет укрепляться и развиваться, призван внести свой вклад в вытеснение цивилизованной правозащитой «черного рынка» прав и привилегий, в обуздание административного произвола.

Процесс облагораживания административного и гражданского общественного сознания, несомненно, будет длительным. Российскому омбудсмену предстоит пройти длительный этап становления, приспособиться к правовой системе, отличающейся от западной. Тем не менее это правовое препятствие, как показывает польский опыт, преодолимо. Не случайно институт омбудсмена нередко сравнивают с деревом без корней: его гибкость позволяет легко приспособиться к различным политическим и социальным учреждениям, «правовым почвам». Такие непохожие друг на друга государства, как Франция и США, Канада и Великобритания, Австралия и Дания, учредили национальных и местных омбудсменов.

Серьезным препятствием для работы омбудсмена в России являются неструктурированность российского общества, многонациональный характер страны, ее масштабы, обширные зоны национальных и социальных конфликтов. Но эти проблемы свойственны в различной степени и другим государствам, где функционирует омбудсмен. Российский Уполномоченный по правам человека и гражданина будет испытывать больше проблем, чем его

коллеги в других государствах, однако, в качестве предварительного условия создания службы омбудсмена в России нельзя требовать стопроцентных и абсолютных гарантий успеха. Видимо, одним из возможных вариантов решения указанных проблем может стать создание специализированных омбудсменов и представителей федерального Уполномоченного на местах, омбудсменовских служб в республиках, краях и областях РФ.

Наиболее серьезное препятствие эффективного выполнения российским омбудсменом возложенных на него функций — низкий уровень политической и управленческой морали. Канадский эксперт, известный исследователь института омбудсмена в мире профессор Дональд Роуэт справедливо указывал, что институт будет хорошо работать в разумном, управляемом государстве; там, где гражданская служба изрешечена патронажем и коррупцией, он не может справиться с ситуацией. Действительно, система гражданской службы в России по-прежнему иррациональна и закрыта, при замещении должностей действует фактор случайности или «система добычи». Положения бюрократии сильны, и она окружена бастионом секретности. В нашей стране отсутствует профессиональная, ответственная государственная служба с должными традициями администрирования, а тем более «рациональная» бюрократия в понимании Макса Вебера. Успешное функционирование института омбудсмена зависит от соблюдения принципов административной этики представителями госаппарата. В России администрация небезупречна, нередко исходит из ошибочных установок, страдает бюрократическими «болезнями». Но государственная служба западных государств также имеет массу недостатков. Так, французская администрация, по признанию французских административистов, «бессердечна и заносчива». Английскую гражданскую службу характеризуют обычно как анонимную, секретную и безличностную. «Система добычи» свойственна государственной службе Соединенных Штатов. «Бюрократический российский монстр», несомненно, опасен, но пессимистично было бы оценивать его как непобедимого.

Становление российской государственной службы — задача ближай-

ших лет. Основой реформирования государственной службы могут служить тезисы Концепции «Реформирование государственной службы Российской Федерации», в которых предусматривается: определение понятия государственной должности, типов должностей (политические и административные), установление Реестра государственных служащих. Основой деятельности госслужащих в России станет не только Закон о государственной службе, но и Кодекс практического поведения администрации, в котором будут сформулированы принципы должного управления. Организационно-правовая реформа государственной службы должна осуществляться параллельно со становлением института Уполномоченного по правам человека и гражданина, который будет содействовать формированию рациональной администрации. Благоприобретаемые привычки хорошего управления сформируются в значительной степени благодаря институту омбудсмана, который станет также источником легитимации администрации, поможет преодолеть ей собственные барьеры абсолютной забронированности.

Несомненно, институт омбудсмана не может выполнять функцию Геркулеса в авгиевых конюшнях администрации. Однако, полагаем, что российский омбудсмен будет в состоянии преодолеть сопротивление администрации, поскольку в сотрудничестве с ним заинтересованы сами должностные лица. В определенном смысле институт омбудсмана и администрация будут стимулировать деятельность друг друга. Государство и граждане в равной мере заинтересованы в развитии правовых средств защиты, ибо российский государственный опыт доказывает обреченность административного аппарата, не реагирующего на сигналы граждан — носителей информации о его состоянии и проблемах. Оценки, высказываемые гражданами по поводу управления, являются потенциальным источником его преобразования. Омбудсмен также впитывает в себя впечатления о государственном аппарате, сложившиеся в гражданском обществе, формулирует их в соответствующие предложения и направляет заинтересованным государственным органам. Уполномоченный по правам человека и гражданина — своеобразный канал

общения между государством и институтами гражданского общества, служащий совершенствованию работы административных органов и способствующий повышению качества управленческих услуг.

Институт омбудсмена должен быть органичным элементом существующей системы правообеспечения, так как в противном случае он встретит сопротивление как «нежданный конкурент» суда, прокуратуры, контрольных органов. Главной характеристикой института Уполномоченного является его субсидиарность по отношению к иным элементам правообеспечения: сфера компетенции существующих средств правовой защиты не ограничивается. В сферу деятельности Уполномоченного по правам человека и гражданина РФ не следует включать суды, поскольку это ограничит судебскую независимость. Омбудсмен также не должен контролировать деятельность органов прокуратуры. Он не наделяется судебными полномочиями и не является всеобъемлющим органом надзора за законностью, каковым считается прокуратура. Поскольку Уполномоченный не посягает на прерогативы судов и прокуратуры, опасность отторжения института омбудсмена современной системой правообеспечения в России не стоит преувеличивать. Не имея контрольных императивных полномочий, омбудсмен не конкурирует и с органами контроля.

Действие службы Уполномоченного по правам человека и гражданина РФ может столкнуться с психологическим непониманием граждан. Тяжущийся россиянин зачастую предпочитает судебному разбирательству неправовые или несправедливые средства разрешения конфликта. Поэтому важно постепенно, но настойчиво формировать общественное мнение в пользу омбудсменовской идеи.

Особенностью института омбудсмена является то, что он формируется одновременно с реформированием всей политико-правовой системы, а не встраивается в стабильно действующие государственные структуры. В иных государствах омбудсмены появились в условиях социально-политической и правовой стабильности. В Польше Уполномоченный начал действовать в

1987 г., когда страна еще принадлежала к «социалистическому лагерю», а действующие государственные структуры не стали еще предметом реформирования. В России количество институциональных проблем неизмеримо больше, поскольку идет поиск вариантов правительственных, контрольных, судебных и иных правообеспечительных механизмов. Государственно-правовые «экспромты» не всегда дают скорый эффект, поэтому российскому омбудсмену придется ощутить неожиданные воздействия со стороны государственных институтов. Реакция омбудсмента на деятельность различных политико-правовых структур также может быть не вполне предсказуемой для заинтересованных органов и лиц. Учитывая инновационность многих политико-правовых институтов, важно спрогнозировать опасные «точки пересечения» векторов деятельности парламента, президентских структур и правительства с правообеспечительной работой Уполномоченного по правам человека и гражданина и минимизировать их неблагоприятное воздействие на омбудсменовскую службу.

Такой прогноз можно сформулировать, опираясь на теоретические представления о задачах, функциях и полномочиях элементов политической системы и основываясь на экспертных заключениях в рамках существующих учреждений, министерств, комитетов, ведомств. Нужно отдавать отчет в том, что омбудсменовские результаты будут высокими при условии поддержки Уполномоченного окружающей его политической и управленческой инфраструктурой. Заметим здесь, что Закон о Парламентском Уполномоченном по делам администрации Великобритании 1967 г. был принят лишь после получения и обсуждения предложений всех учреждений, в отношении которых Парламентский Уполномоченный должен был предположительно осуществлять свои полномочия. Согласование позиций этих органов по поводу границ деятельности Уполномоченного и характера отношений с новым учреждением сыграло важную роль в бесконфликтном функционировании и успехах Парламентского Уполномоченного по делам администрации. Условием действия российского Уполномоченного по правам человека и гражданина явля-

ется признание его статус-кво, позитивное отношение к этому институту со стороны государственных структур, в том числе исполнительной власти.

Сущностью института омбудсмена является неформальное обеспечение гражданских прав, нарушенных государственными органами и служащими. Неформальность методов осуществления омбудсменских функций отличает институт от других правовых, в том числе судебных, способов защиты гражданских прав. Уполномоченный по правам человека и гражданина РФ также должен действовать неформально, развивая деликатный стиль работы, добиваясь согласия с администрацией. Он «взвешивает» административные решения, но не блокирует их. Он ведет бой «тупым оружием», поэтому свобода действий Уполномоченного более ограничена, чем любого другого правозащитного органа. Российский омбудсмен, как и любой омбудсмен в мире, — «магистратура убеждения». Он напоминает администрации об обязанностях перед членами общественного союза, испытывающими дискомфорт при общении с административными органами. Омбудсмен воплощает в жизнь правовые идеалы методом компромисса, выполняя роль мягкого противовеса администрации в системе разделения властей. Он лишен административных полномочий. Учитывая «мягкие» методы работы института омбудсмена, можно сделать вывод, что он принадлежит к числу новых институциональных элементов правовой культуры, не известных российскому праву.

Российский омбудсмен в силу своего авторитета может оказать моральное воздействие на администрацию и убедить в правомерности своей позиции. Кроме того, он вправе использовать парламентские средства контроля, обращаясь к депутатам парламента, соответствующим парламентским комитетам. В отдельных случаях обструкции своим исследованиям Уполномоченный имеет право, по-видимому, наложить штраф на должностное лицо, например, при отказе предоставить информацию.

Доступ к омбудсмену не может сопровождаться формальностями. Кроме неформальности применяемых омбудсменом методов деятельности,

открытости для общества, данный институт характеризуется использованием специальных критериев оценки административных решений — не только критерия законности, но и неправовых критериев. Для гражданина важна как юридическая, так и этическая оправданность акта или действия государственного органа или должностного лица. Именно поэтому омбудсмену чужд мир «дистиллированного» права, формально понимаемая юриспруденция. Он стремится преодолеть формализацию отношений и оценок при защите прав человека, демонстрируемую другими средствами правовой защиты. Такой критерий справедливости вполне оправдан. Жесткие правовые нормы не позволяют обществу нормально развиваться. В отличие от судов, к омбудсмену не предъявляются требования обосновывать свои решения лишь правовыми соображениями; он может включать в свои мнения, рекомендации, представления предложения, не маскируя их в одеяния традиционного юридического анализа. Решения российского омбудсмента могут быть и неблагоприятными для граждан, поскольку он не выполняет адвокатских функций. Уполномоченный по правам человека и гражданина является блюстителем справедливости и законности, действует с сознанием своего гражданского долга.

Следующей особенностью службы омбудсмента можно назвать высокую степень его персонализации, обусловленную личной ответственностью лица, выполняющего обязанности омбудсмента. Более того, эта персонализация выражается в том, что омбудсменовская служба всегда «калибруется» под определенное лицо, что придает каждому омбудсмену свой индивидуальный «почерк». Поэтому успех российского эксперимента с институтом омбудсмента будет в значительной степени зависеть и от личного энтузиазма претендентов на должность в омбудсменовской службе.

Разрешение жалоб — не единственное полномочие российского омбудсмента. Не менее важная его функция — инициирование реформ в области прав человека и гражданина, а также административных реформ. Однако институт омбудсмента недопустимо превращать в «министерство реформ», по-

сколькo это усложнит его задачи, повлечет организационные сложности, отвлечет Уполномоченного от выполнения непосредственных обязанностей. Функция разрешения гражданских жалоб должна оставаться для омбудсмена основной: будучи не властным создавать право, Уполномоченный РФ должен оказывать серьезное влияние на правотворчество.

Помимо указанных характеристик института, выделяющих его на фоне существующих механизмов защиты гражданских прав, омбудсмена отличает высокий уровень публичности (гласности). Доклады Уполномоченного по правам человека и гражданина должны быть доступными для граждан. Эти доклады, к примеру, могут распространяться большими тиражами и продаваться в газетных киосках. В зарубежных государствах омбудсменовские отчеты перед парламентом являются настольной книгой для парламентариев, политиков и судей, государственных служащих. Помимо того, что выступления омбудсмена, его доклады и брошюры выполняют важную информационную и образовательную роль, апелляция омбудсмена к общественному мнению — это серьезное «оружие», направляемое против тех государственных органов, которые игнорируют его предложения.

Очевидно, что Уполномоченный по правам человека и гражданина не может быть политизированным институтом. Политическая целесообразность не предопределяет, по общему правилу, избрание омбудсменов в зарубежных странах. Поэтому активисты партий не должны выдвигаться на пост омбудсмена. Желателен всепартийный консенсус еще до начала баллотировки. Партийные фракции должны осознавать деполитизированный характер должности омбудсмена. Избираемое на этот пост лицо не может быть одновременно депутатом или заниматься активной политической деятельностью. Желательно выдвижение на пост Уполномоченного судей, профессоров права или юристов, хотя в принципе требование о наличии юридического образования не должно быть императивным.

Для поддержания доверия Уполномоченного к своей службе он обязан избегать политических конфликтов. Если омбудсмен будет высказывать свои

оценки правительственной политике или политике отдельных министерств, президента или парламента, неизбежно вовлечение его в политическую борьбу, что противоречит изначальной природе омбудсмана. Ежегодные доклады Уполномоченного парламенту также не могут обсуждаться парламентариями с пристрастных политических позиций и в таких формах, которые могут породить партийно-политические трения.

Срок полномочий омбудсмана не должен быть жестко ограничен одним сроком избрания, однако желательно, чтобы после двух или трех периодов на этот пост избирался новый претендент, что гарантирует политическую беспристрастность омбудсмана, стимулирует приток новых идей.

Поскольку Уполномоченный по правам человека и гражданина РФ назначается парламентом (нижней палатой — Государственной Думой), он в определенной мере зависит от ее воли. Видимо, это естественно, так как Уполномоченный оказывает парламенту помощь при осуществлении им парламентского контроля. Тем не менее в конкретных вопросах защиты гражданских прав по поступившим жалобам влияние парламента недопустимо, и в этом смысле российский омбудсмен — автономный от парламента орган. Независимость Уполномоченного от Государственной Думы может быть укреплена путем принятия правила, согласно которому срок пребывания на посту Уполномоченного не совпадает со сроком функционирования данного состава Государственной Думы. В результате Уполномоченный будет взаимодействовать с двумя разными парламентами в течение срока пребывания в этой должности.

Омбудсмен по характеру своей деятельности — совестливый и неподкупный защитник законности, справедливости и здравого смысла, человек с выдающейся общественной репутацией. Институт омбудсмана всегда просматривается через личностную призму, поэтому важно, чтобы претендент на этот пост был человеком сильным умом и духом, утонченного интеллекта, великодушного нрава и широкого гуманитарного кругозора. У кандидата на этот пост должен быть развит вкус к юридической и управленческой работе.

Чрезвычайно серьезным является и вопрос о составе службы, который необходимо подбирать с не меньшей тщательностью, чем кандидатуру самого Уполномоченного по правам человека и гражданина. Обсуждения требует и проблема построения службы — следует ли ее организовывать по корпоративному принципу, предполагающему избрание нескольких Уполномоченных, или делать акцент на персонификации службы, предполагающей функционирование института в одном лице.

Одним из самых главных вопросов, возникающих при конструировании национальной модели омбудсмана, является проблема его статуса: является ли Уполномоченный по правам человека и гражданина автономным институтом правозащиты, либо парламентским институтом, т. е. конституционным институтом парламентского контроля? Парламентская модель омбудсмана считается классической: первый шведский омбудсмен появился как парламентское учреждение в XIX в. Америка, Канада, Австралия продемонстрировали возможности исполнительных омбудсменов. Польша является примером относительно независимой от польского парламента омбудсменской службы.

Если Россия примет модель парламентского омбудсмана (например, по образцу Великобритании), то это резко расширит возможности Уполномоченного в плане воздействия на администрацию. Функционирование Парламентского Уполномоченного усилит авторитет и самой Государственной Думы. Воплощение идей парламентаризма достигается в результате успешной работы всех парламентских институтов, в том числе Парламентского Уполномоченного. В этом случае укрепятся связи «избиратель — депутат», так как жалобы от граждан, по общему правилу, будут направляться через депутатов Уполномоченному, однако прямой канал общения и направления жалоб «гражданин — Уполномоченный» должен оставаться открытым. Этот «парламентский фильтр» предусматривается с целью ограждения Уполномоченного по правам человека от тривиальных и очевидно необоснованных жалоб. Непроницаемый «парламентский фильтр» дистанцирует Уполномо-

ченного от членов гражданского общества, поставит его в зависимость от депутатов Государственной Думы. В то же время этот «фильтр» необходим как с точки зрения вовлечения депутатов в процесс парламентского контроля за исполнительной властью, так и с точки зрения эффективности омбудсменовской службы как таковой. Разочарование граждан в омбудсмене, не способном в силу чрезмерных перегрузок предоставить ответ жалобщику, означает крах омбудсменовской идеи. Поэтому создание модели Уполномоченного по правам человека и гражданина предполагает в первую очередь ответ на вопрос о границах поступления гражданских жалоб.

Использование гражданином традиционных средств правовой защиты, т. е. исчерпание этих правовых средств, — одна из таких границ. Однако и ее не следует, на наш взгляд, понимать буквально. Для этого требуется установление обязанности Уполномоченного реагировать на все жалобы, где заявитель использовал существующие каналы обжалования. В то же время омбудсмен вправе (но не обязан) принять к своему рассмотрению любую жалобу в том случае, если гражданин не имеет возможности обратиться к административным, судебным, прокурорским или иным средствам правовой защиты либо в силу своего имущественного (семейного) положения, либо ввиду недееспособности. Побудительным мотивом для рассмотрения жалобы могут явиться также высокая общественная значимость поднятой в ней проблемы, нестандартность изложенной в жалобе ситуации. Представляется, что российскому омбудсмену необходимо все же воздерживаться от исследования (или по крайней мере окончательного разрешения) вопросов, которые, находятся на рассмотрении суда и прокуратуры.

Границей жалоб может послужить и письменная форма жалобы, требующая указания имени и адресных данных жалобщика. Тем не менее и здесь омбудсмену вряд ли следует проявлять чрезмерную жесткость, поскольку анонимность жалобы иногда бывает вынужденной (к примеру, заявителем является заключенный или пациент психиатрической клиники). Возможно, что и некоторые «телефонные» жалобы могут рассматриваться

Уполномоченным ввиду их срочности и необходимости принятия неотложных мер.

Опыт функционирования омбудсменов в зарубежных странах выявил две основные модели службы — «реактивную» и «агрессивную». Наличие развернутой системы контрольных и надзорных механизмов, наделенных правом проведения проверок и обследований административных структур, обуславливает принятие «реактивной» модели омбудсмента. «Реактивная» модель предполагает, что Уполномоченный по правам человека и гражданина реагирует на поступившие жалобы, но не проводит (как правило) широкомасштабных инспекций соответствующих учреждений, организаций. «Реактивная» модель получила значительно большее распространение, чем «агрессивная». В России прокуратура наделена широкими полномочиями по проведению проверок организаций, находящихся в сфере прокурорского надзора, поэтому Уполномоченному вряд ли необходимо осуществлять проверки без поступления сигнала — жалобы гражданина. В Польше Уполномоченный по правам граждан делает исключения из своей обычной практики, инспектируя пенитенциарные учреждения. В Швеции, где длительное время признавалась «агрессивная» модель службы, ныне наблюдается перевес модели «реактивной», количество проверок уменьшается. Это объясняется, в частности, тем обстоятельством, что проверки деятельности того или иного учреждения — весьма дорогостоящее мероприятие.

Институт омбудсмента как пограничный правовой институт, принадлежащий в равной мере государству и гражданскому обществу, зависит от политического и социального контекста, в котором он действует. Неустойчивый политический климат, неровный ритм социально-экономических реформ способны затруднить или денонсировать его деятельность, лишить авторитета и влияния в глазах администрации и граждан. Если здесь позволено использовать математическую аналогию «дробь», то эффективность действия института («дробь») будет зависеть от «знаменателя» — социально-политического фона, остроты социально-экономического дискомфорта.

Если при конструировании модели российского омбудсмена принять за основу принцип широкой сферы компетенции Уполномоченного, то это может повлечь нежелательную перегрузку аппарата службы омбудсмена, нежелательные конфликты юрисдикции, о которых уже упоминалось. С другой стороны, ограничение этой сферы некоторыми управленческими органами сделает ее чрезмерно узкой. Уполномоченный по правам человека и гражданина РФ не сможет реализовать заложенный в нем потенциал, защитить нарушенные гражданские права. Несомненно, что функции омбудсмена России необходимо распространить на все центральные органы управления (за исключением президентских структур и правительства как коллегиального органа, вырабатывающего политику государства), на все подразделения центральных органов на местах. Во избежание конфликтных ситуаций целесообразно перечислить все те органы, которые могут стать предметом жалоб, направленных и разрешаемых Уполномоченным, указав их в списке так называемой «положительной юрисдикции». Список «отрицательной юрисдикции», включающий органы, не входящие в сферу компетенции омбудсмена, необходим в силу практических соображений: эксперимент с омбудсменом должен доказать свой успех, и в этом случае возможно расширение границ деятельности института. Наличие «отрицательного» списка не исключает для омбудсмена возможности рассматривать такие жалобы при условии, что вопросы, изложенные в них, требуют настоятельного и неотложного решения и имеют общественную значимость. Это позволит Уполномоченному проявить известную свободу и маневренность при отборе жалоб.

В сферу юрисдикции Уполномоченного могут быть включены и институционные структуры частного права, осуществляющие публично-правовую деятельность. Омбудсмену следует принимать во внимание специфику муниципальных органов власти при разрешении жалоб граждан на эти органы, поддерживать концепцию местной автономии и самоуправления, проявлять присущий этому институту такт.

Формируя концепцию Уполномоченного по правам человека и граж-

данина, нужно принимать во внимание возможность децентрализации этого института. Немногочисленная центральная омбудсменовская служба, очевидно, не в состоянии эффективно разрешать гражданские жалобы в стране, насчитывающей 150 млн человек. Субъекты РФ вправе учредить собственные омбудсменовские службы. Уполномоченному по правам человека и гражданина следует иметь своих представителей на местах, поскольку Центральный Уполномоченный может оказаться так же далек от народа, как многие существующие институты правозащиты.

Думается, не стоит преувеличивать сложности построения омбудсменовских институтов в условиях федеративного устройства государства. Федеральный омбудсмен — Уполномоченный по правам человека и гражданина РФ — защищает гражданские права независимо от места проживания гражданина России, поскольку права человека не могут быть различными в зависимости от статуса территории — субъекта РФ. Тем не менее республики, края и области в составе РФ могут установить собственные стандарты некоторых гражданских прав, отличающиеся от федеральных (в области труда, социальной защиты и пр.). И в этом случае образование территориальных Уполномоченных, ответственных перед своими представительными органами власти, наблюдающих за реализацией гражданских прав, выглядит естественным. Региональные модификации гуманитарных стандартов, если они соответствуют международно-правовым нормам, допускаются Конституцией РФ и не будут являться камнем преткновения во взаимоотношениях федерального омбудсмента и омбудсменов территорий. Те субъекты РФ, которые не претендуют на государственный суверенитет, не будут возражать против распространения компетенции Уполномоченного на исполнительные структуры на своей территории. Характер, методы деятельности федерального Уполномоченного не могут нарушить функционирование системы управления. Система исполнительной власти, согласно Конституции РФ, провозглашена единой на территории Федерации, поэтому федеральный Уполномоченный распространяет свое действие на все исполнительные

структуры (кроме президентских).

Более сложной представляется ситуация с теми субъектами РФ, которые претендуют на суверенитет. Защита прав человека и гражданина находится в совместном ведении РФ и ее субъектов, поэтому целесообразны консультации с представительными органами «суверенных» республик по проблеме компетенции Уполномоченного.

Территориальные Уполномоченные в случае их учреждения могут сохранять полную организационную независимость от федерального Уполномоченного, который взаимодействует с ними и координирует их работу. С согласия субъектов Федерации Уполномоченный по правам человека и гражданина может входить в состав региональных (территориальных) служб на правах члена де-юре.

Чтобы избежать непреодолимых различий в организации и функциях федеральных и территориальных омбудсменовских институтов, требуется обсуждение основных принципов формирования Уполномоченных на территории РФ. Для этого нужно принять специальные Основы организации Уполномоченных по правам человека и гражданина в РФ, имеющие рекомендательный характер для всех субъектов РФ. В Основах следует, например, предусмотреть порядок избрания Уполномоченных, пределы их полномочий. Федерализм провозглашен основой государственного строя РФ, поэтому федеративные принципы не могут игнорироваться при учреждении любого государственного института.

С учетом значимости проблемы правообеспечения в России актуально обсуждение возможности расширения омбудсменовского пространства. Во всем мире наблюдается полиферация (отпочкование) омбудсменовских служб, сопровождающаяся их специализацией. В России в перспективе также возможно создание омбудсменов в сфере «прайвеси» (защиты граждан от разглашения конфиденциальной информации), для защиты прав налогоплательщиков, пациентов лечебных и больничных учреждений, психиатрических больниц, эмигрантов, безработных, несовершеннолетних, омбудсменов,

специализирующихся на охране окружающей среды. Для этого потребуется изучить опыт таких стран, как США, Канада, Норвегия.

Не исключено, что развитие института омбудсмана в России пойдет по пути создания квазиомбудсменовских служб, в том числе исполнительных омбудсменов. Формирование института может происходить не только по инициативе государства, его органов, но и при помощи общественности. Во всем мире институт был официально принят под влиянием личных инициативных действий ученых, политических деятелей, отстаивавших омбудсменовскую идею перед парламентами и общественностью. В Великобритании, например, действует специальный Комитет по делам прессы, выполняющий омбудсменовские функции, в состав которого входят представители негосударственных структур. Университеты в США также учреждают своих омбудсменов, ответственных перед Советами университетов и финансируемых за счет университетских фондов. Для России актуальна проблема обеспечения прав новобранцев, военнослужащих; возможно учреждение военных омбудсменов (подобно тому, как это сделано в Швеции, Норвегии, Германии).

Несомненно, что уже сам факт создания федерального Уполномоченного по правам человека и гражданина привлечет внимание общественности и государственных структур к проблеме защиты прав человека в России. Однако конкретные результаты действия службы омбудсмана имеют неизмеримо большую ценность. Параллельно с исследованием и разработкой российской модели Уполномоченного, осуществляющего защиту совокупности гражданских прав, можно было бы заниматься изучением институциональных гарантий защиты отдельных прав и свобод. В первую очередь в защите нуждаются интересы наиболее уязвимой части российского населения — детей и подростков. Поэтому одним из вариантов укрепления механизма их защиты является создание специальной службы Уполномоченного по делам несовершеннолетних. Защита прав ребенка — важнейшая внутригосударственная и международно-правовая задача. Декларация прав ребенка, к которой присоединилась и Россия, предусматривает обязанность каждого государства

совершенствовать правовой механизм, препятствующий и устраняющий нарушения прав ребенка. Действующие в России комиссии, инспекции по делам несовершеннолетних, органы социальной защиты, благотворительные учреждения не справляются с возложенными на них задачами. В России появляются новые «детские» проблемы — похищение детей, продажа их за границу. Ведомственные интересы препятствуют комплексному решению проблемы защиты прав детей. Создание службы Уполномоченного по делам несовершеннолетних будет служить дополнительной гарантией защиты прав несовершеннолетних, поскольку придаст этому процессу гарантийно-целевой, направленный характер, скоординирует усилия различных государственных и общественных образований.

Уполномоченный по делам несовершеннолетних может назначаться Государственной Думой на определенный срок (например, на 5 лет) и отстраняться от своих обязанностей в случаях неспособности выполнять возложенные функции, Нарушения присяги. Обязанностью Уполномоченного по делам несовершеннолетних является рассмотрение и разрешение жалоб несовершеннолетних, их родителей, опекунов и попечителей, а также иных заинтересованных лиц и организаций на нарушения прав несовершеннолетних, предусмотренных Декларацией прав ребенка, Конституцией и законами РФ. Помимо обязанности разрешения индивидуальных жалоб, Уполномоченный вправе по собственной инициативе возбудить производство по защите прав ребенка. В ежегодном докладе Государственной Думе Уполномоченный по делам несовершеннолетних должен отражать результаты своей правозащитной деятельности и предлагать свои рекомендации по реформированию и совершенствованию охраны прав несовершеннолетних.

Пределы компетенции Уполномоченного по делам несовершеннолетних могут быть достаточно широкими: например, ему предоставляется возможность рассматривать любую жалобу независимо от того, была ли она предметом рассмотрения других органов и организаций. Уполномоченный по делам несовершеннолетних видится нам в качестве самостоятельного ор-

гана парламентского контроля за соблюдением прав детей и подростков, но не в качестве инстанционного звена, органа надзора за решениями комиссий по делам несовершеннолетних. Он вправе рассматривать жалобы на действия тех органов, в обязанности которых входит защита прав несовершеннолетних, однако достоинством этого института является то, что заинтересованные лица могут обратиться к Уполномоченному, минуя иные структуры.

Так, Уполномоченного возможно наделить правом разрешения жалоб, связанных с трудоустройством несовершеннолетних, с охраной здоровья и безопасностью детей в семье и школе. Он может выступать в защиту брошенных и подкинутых детей. В сфере компетенции Уполномоченного предположительно может находиться защита прав несовершеннолетних, подвергнутых мерам воспитательного и административного воздействия, осужденных к наказанию, не связанному с лишением свободы, условно осужденных и досрочно освобожденных от отбывания наказания, несовершеннолетних, возвратившихся из специальных учебно-воспитательных и лечебно-воспитательных учреждений, отбывших наказание в воспитательно-трудовых колониях и пр. Уполномоченный осуществляет защиту прав несовершеннолетних, лишенных родительской поддержки, находящихся на государственном обеспечении в домах-интернатах, санаториях и профилакториях. Особое внимание ему надлежит уделять физически и психически неполноценным детям и подросткам, нуждающимся в усиленной защите.

Уполномоченный по делам несовершеннолетних должен обладать существенными полномочиями, которые позволили бы ему проводить в жизнь свои решения по жалобам. Он может высказывать мнение о неправомерности решения комиссии по делам несовершеннолетних; вносить представления в воспитательное или исправительное учреждение о несоответствии занимаемой должности воспитателя (наставника); объявлять предупреждения родителям (опекунам, попечителям), злостно невыполняющим обязанности по воспитанию и обучению детей. Замечания, рекомендации и предложения Уполномоченное по делам несовершеннолетних должны являться обяза-

тельными для соответствующих организаций и лиц, приниматься во внимание судьями при рассмотрении дел, связанных с защитой прав несовершеннолетних. В случае создания ювенальной юстиции (судов по делам несовершеннолетних) Уполномоченному можно было бы предоставить право предъявлять иски в судах по делам несовершеннолетних. Юридическими последствиями принимаемых Уполномоченным решений являются приостановление неправомερных актов, восстановление и защита прав несовершеннолетнего со стороны компетентных органов, оказание им социальной помощи соответствующими организациями.

Учреждение Уполномоченного по делам несовершеннолетних будет способствовать упрочению парламентского контроля за соблюдением законности и справедливости в отношении несовершеннолетних при условии гарантии неприкосновенности Уполномоченного, независимости службы, открытости и гласности деятельности. Уполномоченный по делам несовершеннолетних — не альтернатива существующим органам правозащиты, а дополнительная правовая гарантия от административных и иных нарушений, ущемлений прав детей и подростков. Правовой авторитет этой службы будет определяться высоким статусом должностного лица Государственной Думы, представления которой в адрес должностных лиц и государственных органов, ответственных за охрану прав детей, также будут обязательными для исполнения.

Помимо деятельности по разрешению жалоб на нарушения прав детей и подростков, Уполномоченный по делам несовершеннолетних может быть наделен полномочиями по представлению ходатайств Конституционному Суду РФ о признании неконституционными и незаконными актов должностных лиц и органов.

При конструировании модели Уполномоченного по делам несовершеннолетних было бы полезно тщательно изучить и проанализировать опыт соответствующих институтов за рубежом, в частности, Главного арбитра по делам детей в Норвегии.<sup>15</sup>

Пожалуй, не менее острой сегодня является проблема гарантирования человеческого достоинства и гражданских прав военнослужащих в России. Призывники нередко испытывают чувство незащищенности и страха перед лицом военной иерархии. Военная администрация допускает нарушения прав подчиненных. Создание службы Военного омбудсмана будет способствовать укреплению армии, обеспечению исполнения военных законов и гарантии правовой безопасности военнослужащих. Деятельность Военного омбудсмана отвечает и интересам гражданского общества, ибо позволит избежать превращения армии в «государство в государстве». Военный омбудсмен России не будет вправе вмешиваться в технические вопросы национальной обороны или осуществлять функции военного эксперта. Цель его деятельности — укрепление доверия к военной администрации — не предполагает наделения омбудсмана властно-императивными полномочиями. К Военному омбудсмену сможет обратиться любое лицо, заинтересованное в улучшении условий службы, озабоченное вопросами поощрения по службе, освобождения от воинской обязанности, обиженное старшим по званию, оскорбленное своим начальством, несправедливо наказанное. Омбудсмен не нанесет урона военной дисциплине, но будет способствовать поддержанию у членов общества ощущения безопасности в военной сфере.

Правовой институт омбудсмана родился в Скандинавии, но это не может быть препятствием для его учреждения в России. Сущность института не подвержена национальным изменениям, но его философия и стиль деятельности будут формироваться в контексте типично российской экономической, политической и правовой среды. Традиции культурного и социального порядка в России складывались в несколько иных формах, чем в западных странах, но именно это обстоятельство будет способствовать формированию омбудсменовской службы в России. Российская традиция как продолжение византийской отличается от римской: в России нравственность и справедливость всегда оценивались выше, чем формальное право. Уполномоченный по правам человека и гражданина РФ, иные омбудсменовские институты будут

защищать высшие человеческие ценности. Доводами против создания института омбудсмана могут являться лишь прагматические соображения экономии государственных средств, но не доказательства несостоятельности самой идеи. Аргумент экономии недопустимо использовать при обсуждении проблем прав человека, ибо экономия здесь породит громадные потери человеческих и материальных ресурсов. Ценность публичной деятельности омбудсмана нельзя измерять рыночными категориями. Омбудсмен— не искусственная инструментальная конструкция, а живой, постоянно обновляющийся институт. Укрепление этого института в России станет результатом напряженных усилий заинтересованных лиц и организаций.

При создании законопроекта об Уполномоченном по правам человека и гражданина РФ важно иметь в виду, что институт омбудсмана учреждается как долговременная институциональная гарантия защиты прав человека. Ситуативный, политизированный подход исследователей к формированию такой службы чреват неудачей государственно-правового эксперимента с омбудсменом.

### **Конституционные обязанности человека и гражданина.**

Обязанности - составная часть правового статуса личности. Они тесно связаны с правами и свободами человека и гражданина, и этим следует объяснить то обстоятельство, что обязанности закрепляются в гл. 2 Конституции России ("Права и свободы человека и гражданина"). Нельзя представить себе человека, несущего только обязанности, как невозможны и права человека без обязанностей. Свобода только тогда становится реальной, когда она обретает черты порядка, основанного на праве, а порядок это и есть единство прав и обязанностей.

### **Равенство обязанностей**

Этот принцип, установленный ч. 2 ст. 6 Конституции, касается каждого гражданина России и непосредственно связан с равенством прав и свобод. В практическом плане он означает, что ни один гражданин не должен осво-

бождаться или уклоняться от обязанностей, это бремя в равной мере распространяется на всех граждан.

Однако в России проживает много лиц, не являющихся гражданами. Конституция не освобождает их от некоторых обязанностей (платить налоги, сохранять природу), коль скоро за ними закреплены многие права и свободы. Но некоторые обязанности на этих лиц не распространяются, они свойственны только гражданам (защищать Отечество и др.).

### **Соблюдение Конституции и законов**

Это самая главная обязанность, лежащая на гражданах, о чем говорится в ч. 2 ст. 15 Конституции России. По сути, она распространяется и на лиц не являющихся гражданами РФ, поскольку нельзя допустить, чтобы кто-то из проживающих в стране лиц имел привилегию не соблюдать действующие в этой стране законы. Соблюдение Конституции и законов - всеобщее правило, не знающее исключений.

Данную конституционную обязанность не следует ограничивать только Конституцией Российской Федерации и собственно законодательными актами. В ней заложено более широкое содержание, которое можно определить, как законопослушание. А это значит, что граждане обязаны также соблюдать подзаконные акты, конституции и законы субъектов Федерации, акты местного самоуправления. По существу, речь идет о соблюдении действующего российского законодательства, которое включает акты не только высшей юридической силы.

### **Уважение прав и свобод других лиц**

Часть 3 ст. 17 Конституции устанавливает, что осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц. Уважение к чужим правам требует развитого правосознания и сдерживающих нравственных начал в человеке, особенно когда права другого лица оказываются препятствием к осуществлению собственных желаний, даже законных. Эгоистическая реализация своих прав за счет прав других является одновременным нарушением норм как права, так и морали, это путь к кон-

фликтам между людьми и утверждению царства права сильных. Конституция предлагает единственно возможный путь избежать этого - закрепляемая ею обязанность вводит человеческие страсти и амбиции в русло сознательной саморегуляции и разумного баланса собственных и чужих прав.

### **Забота о детях и нетрудоспособных родителях**

В ч. 2 и 3 ст. 38 Конституции закреплены две конституционные обязанности граждан. Во-первых, родители обязаны заботиться о детях, их воспитании. Во-вторых, трудоспособные дети, достигшие 18 лет, должны заботиться о нетрудоспособных родителях. Эти обязанности граждан отражают личную ответственность каждого человека за судьбу своих родителей и детей, когда они уже или еще не в состоянии обеспечить свои жизненные потребности. Наряду с правовым закреплением высокоморального содержания этих конституционных предписаний государством предусмотрены соответствующие обязанности граждан, в частности материальное обеспечение. Гражданское и семейное законодательство регламентирует правоотношения, вытекающие из рассматриваемых конституционных обязанностей, обеспечивая охрану соответствующих им прав.

### **Получение основного общего образования**

Конституция возлагает на каждого гражданина обязанность получить основное общее образование, а на родителей или лиц, их заменяющих, - обязанность обеспечить получение детьми этого образования (ч. 4 ст. 43). Естественно, дети не могут нести ответственность за нарушение этой обязанности, трудно также представить себе, какова может быть их ответственность в зрелом возрасте, тем более что требование обязанности основного общего образования сохраняет силу до достижения подростком 15 лет. Единственным последствием для необразованного человека является невозможность поступления без аттестата зрелости в высшее учебное заведение и занятия ряда должностей.

Установление обязанности родителей носит более конкретный характер, но и здесь нарушение обязанности, к сожалению, не влечет какой-либо

ответственности. Следовательно, правовой смысл данных обязанностей невелик, он сводится к разумному напоминанию людям о необходимости получения их детьми основного общего образования, без чего их жизненная адаптация окажется затрудненной.

### **Забота о памятниках истории и культуры**

Каждый обязан заботиться о сохранении исторического и культурного наследия, беречь памятники истории и культуры (ч. 3 ст. 44 Конституции). Данная конституционная обязанность направлена на сохранение материальных и духовных ценностей многонационального народа России, развитие его культуры.

### **Уплата налогов и сборов**

Каждый обязан платить законно установленные налоги и сборы (ст. 57 Конституции РФ). Это элементарное требование к человеку и гражданину, который живет в обществе и пользуется благами государственной деятельности. С помощью налогов государство обеспечивает обороноспособность и безопасность граждан, развивает экономику, образование, науку, здравоохранение в интересах всего общества.

Однако обязанность своевременно и в полном объеме уплачивать налоги и сборы сочетается с определенными правами налогоплательщиков, установленными в законе (знакомиться с материалами проверок, обжаловать решения налоговых инспекций и др.). Конституция добавляет к этому, что законы, устанавливающие новые налоги или ухудшающие положение налогоплательщиков, обратной силы не имеют.

### **Сохранение природы и окружающей среды**

Для выживания человечества нет большей опасности, чем уничтожение природы, загрязнение воздуха, земли и водоемов. Сохранение окружающей среды осознано мировым сообществом как первейшая задача и долг не только каждого государства, но и каждого человека планеты. Конституция РФ гласит: "Каждый обязан сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам" (ст. 58).

Конституционная обязанность конкретизирована в ряде законодательных актов. За нарушение природоохранного законодательства установлена имущественная, административная и уголовная ответственность.

### **Защита Отечества**

Конституция РФ объявляет защиту Отечества "долгом и обязанностью гражданина Российской Федерации" (ст. 59). В данном случае правовая обязанность соединяется с моральной категорией (долгом), тем самым, образуя непреложный закон гражданского поведения. Но защита Отечества и несение военной службы - это не одно и то же. Защита Отечества предполагает обязанность каждого военнообязанного гражданина "встать под ружье" в случае агрессии против России, официального объявления войны и всеобщей мобилизации.

Обязанность по защите Отечества не распространяется на граждан, если воинские формирования Вооруженных Сил РФ, в которых они несут службу, направляются за пределы территории РФ для участия в миротворческой деятельности. Федеральный закон "О порядке предоставления Российской Федерацией военного и гражданского персонала для участия в деятельности по поддержанию или восстановлению международного мира и безопасности" от 23 июня 1995 г. предусматривает, что военный персонал, направляемый для участия в миротворческой деятельности, комплектуется на добровольной основе военнослужащими, проходящими военную службу по контракту (ст. 8).

Граждане несут военную службу в соответствии с федеральным законом. Закон о воинской обязанности и военной службе от 11 февраля 1993 г. установил, что на военную службу призываются все граждане мужского пола в возрасте от 18 до 27 лет, не имеющие права на освобождение или отсрочку от призыва. Предусматривается возможность поступления мужчин и женщин на военную службу по контракту. За уклонение от призыва на военную службу установлена уголовная ответственность. Указом Президента РФ от 25 января 1996 г. отдельным представителям талантливой молодежи (до

500 человек ежегодно) предоставляется право на отсрочку от призыва на военную службу.

Однако существует много граждан, убеждениям которых или их вероисповеданию противоречит несение военной службы. В этих, а также в иных установленных законом случаях граждане имеют право на замену военной службы альтернативной гражданской. Такое правило закреплено не только в Конституции РФ, но и в конституциях и законах многих стран (Франция, Италия, Германия и др.).

Альтернативная служба может осуществляться в медицинских и других учреждениях, о чем должен быть принят федеральный закон. Отсутствие закона, который бы определял условия и порядок замены военной службы альтернативной гражданской службой, создает препятствия для полного осуществления гражданами их конституционного права, прежде всего, применительно к случаям, которые согласно ч. 3 ст. 59 Конституции Российской Федерации должны устанавливаться именно в нем.

### **Конституционное регулирование прав и свобод в условиях чрезвычайного положения.**

В условиях чрезвычайного положения для обеспечения безопасности граждан и защиты конституционного строя в соответствии с федеральным конституционным законом могут устанавливаться отдельные ограничения прав и свобод с указанием пределов и срока их действия.

Чрезвычайное положение на всей территории Российской Федерации и в ее отдельных местностях может вводиться при наличии обстоятельств и в порядке, установленных федеральным конституционным законом.

Не подлежат ограничению права и свободы, предусмотренные статьями 20, 21, 23 (часть 1), 24, 28, 34 (часть 1), 40 (часть 1), 46 - 54 Конституции Российской Федерации.

Каждый обязан платить законно установленные налоги и сборы. Законы, устанавливающие новые налоги или ухудшающие положение налогоплатель-

тельщиков, обратной силы не имеют.

Каждый обязан сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам.

Защита Отечества является долгом и обязанностью гражданина Российской Федерации.

Гражданин Российской Федерации несет военную службу в соответствии с федеральным законом.

Гражданин Российской Федерации в случае, если его убеждениям или вероисповеданию противоречит несение военной службы, а также в иных установленных федеральным законом случаях имеет право на замену ее альтернативной гражданской службой.

Часть 2 ст.17 Конституции РФ провозглашает, что «Основные права и свободы человека неотчуждаемы и принадлежат ему от рождения». Это означает, что каждый человек при рождении приобретает важнейшие элементы общечеловеческих ценностей, составляющих внутреннюю структуру личности, - «естественные» права и свободы, свойственные социальной природе человека, которые необходимы для человеческого существования, и могущие быть утраченными только после его смерти.

Действующая Конституция России исходит из того, что государство не дарует, не предоставляет людям их основные, т.е. конституционные, права и свободы. Они принадлежат людям от рождения; как сказано в ст. 17, права и свободы человека неотчуждаемы, т.е. они не могут быть приобретены (даже у государства) и не могут быть никому переданы (ч. 2 ст. 17). Поэтому даже отказ от них недействителен. Точно так же права гражданина в полном объеме приобретаются в большинстве случаев с рождением (в некоторых случаях - с принятием российского гражданства), достижением определенного возраста и являются столь же неотчуждаемыми.

Гарантия (от франц. *garantie*) - ручательство, обеспечение[9]. Принимая на себя гарантию конституционных прав и свобод, государство ручается, что так оно и будет.

В чем выражаются названные гарантии и как они реализуются?

Провозгласив приоритет прав и свобод человека и гражданина, Российская Федерация приняла на себя обязанность признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина, ограждать их от любого незаконного вмешательства или ограничения (ст.2 Конституции РФ).

Соблюдение официально признанных государством прав и свобод - обязанность государства. Для этого государство развивает и создает соответствующие гарантии (условия и средства) и устанавливает юридические механизмы их осуществления (реализации). Наряду с юридическими гарантиями (механизмами) осуществления (реализации) прав и свобод человека большую роль играют общие гарантии - экономические, социальные, политические, духовные, социально-психологические. Более того, в отношении ряда прав, например экономических, социальных, культурных, такого рода гарантии имеют определяющее значение.

Конституция, как документ, это только формальная гарантия прав и свобод человека и гражданина. «...мало провозгласить юридическое равенство, важно постоянно заботиться о возможности всех осуществить формальное равенство реально, на практике, путем выравнивания социального статуса людей, их возможностей. Это прямая цель и обязанность правового социального государства, политика которого направлена на создание и пользование равных возможностей, условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека». Таким образом, необходимо наличие реального механизма обеспечения прав и свобод гражданина и человека.

В этой связи, в целях гарантии прав и свобод граждан, государство создает институты, способствующие реализации рассматриваемых прав. Во-первых, это законодательные акты (иначе - законодательная база), принимаемые в соответствии с Конституцией РФ, и направленные на развитие ее положений. Во-вторых, это создание системы судебных и правоохранительных органов. В-третьих, создание специальных институтов, например, уполномоченного по правам человека (Федеральный конституционный закон от

26 февраля 1997 г. №1-ФКЗ "Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации").

Защита прав и свобод человека - ключевая обязанность государства. Как мы уже подчеркивали, на практике, зачастую, нет автоматической реализации прав и свобод человека. Соответственно необходима борьба за права и свободы, когда возникают препятствия к их осуществлению и прямые их нарушения со стороны, как других лиц, так и должностных лиц государства. Нарушения прав и свобод человека должны быть ликвидированы, а виновные в таких нарушениях - наказаны. В этих целях государство предусматривает соответствующие юридические средства и юридические механизмы защиты нарушенных прав и свобод человека. Особая роль в их юридической защите отводится суду, правосудию. Создаются и другие специализированные органы и учреждения, призванные осуществлять защиту, прежде всего восстановление нарушенных прав и свобод человека.

Завершая анализ прав свобод и обязанностей граждан РФ В Конституции РФ 1993 года можно сделать вывод, что в целом конституционное регулирование правового статуса личности соответствует современным мировым стандартам.

Однако при этом следует помнить, что провозглашение тех или иных (пусть самых демократических) прав и свобод в конституции в наших российских условиях, то есть в условиях перехода от тоталитаризма к демократическому правовому государству, является лишь планом будущего строительства. Предстоит многолетняя работа по наполнению абстрактных, рамочных норм Конституции более конкретным законодательным содержанием. Потребуется еще годы, что бы привести ныне действующее законодательство и безбрежное море подзаконных актов в соответствии с новой Конституцией. Пока эта работа не будет сделана, ряд важнейших положений новой Конституции вообще не может вступить в силу (см. пункт 6 Заключительных и переходных положений).

Наконец, как свидетельствует мировой опыт, потребуются десятиле-

тия, чтобы судебная практика “достроила” тот мостик, который свяжет высокие принципы Конституции с обыденными явлениями повседневной жизни.

### **Общая характеристика современного российского федерализма.**

Конституция РФ 1993 г. продолжила процесс совершенствования федеративных отношений, закрепив в ст. 65 федеративное устройство России в составе 89 субъектов, которыми были признаны республики в составе Российской Федерации, края, области, города федерального значения, автономная область и автономные округа.

При этом Конституция РФ закрепила равенство всех субъектов Федерации, провела более четкое разделение предметов ведения и полномочий федеральной власти и власти субъектов Федерации. Российская Федерация – это федеративное государство, созданное по воле ее многонационального народа.

К примеру, Н.М. Добрынин считает, что «вполне определенно можно констатировать наличие шести видов субъектов Федерации, что является отличительной особенностью России в сравнении с другими федеративными государствами...».

Однако Российская Федерация – нетипичная, отклоняющаяся от классических образцов Федерация. Она является ассиметричной, потому что ее субъекты обладают различным конституционным статусом. Особое правовое положение занимают российские республики.

При этом неотъемлемым элементом конституционно-правового статуса России является территориальное единство. Российская Федерация имеет свою территорию, складывающуюся из территорий ее субъектов.

Субъекты Федерации всех видов перечислены в Конститу-

ции РФ в алфавитном порядке. Тем самым указывается на государственные образования, которые учредили Федерацию и являются равноправными участниками соответствующих конституционно-правовых отношений. Отсюда же вытекают равные обязанности каждого субъекта по отношению к Федерации и друг к другу.

Федеративные государства могут строиться на двух принципах: территориальном и национальном. В зависимости от того, какой принцип положен в основу федерации, и определяется правовой статус субъекта Федерации. Территориальный принцип построения федерации означает, что субъектами федерации являются определенные территории независимо от национальной принадлежности населения, там проживающего. Национальный принцип построения федерации предполагает наличие в рамках определенной территории титульной национальности наряду с другими, которая дает название данной автономии.

Субъект федерации – это ограниченно правоспособное образование, имеющее черты государственности, входящее в единое федеративное государство.

Субъекты РФ отвечают следующим параметрам:

- не обладают суверенитетом;
- не имеют права на отделение (сецессию);
- граждане любого субъекта Федерации имеют равные основные права и обязанности на территории всей Федерации;
- закон субъекта Федерации не может противоречить федеральному закону;
- перед лицом федеральной власти субъекты Федерации равны.

Российская Федерация – это федерация, субъекты которой организованы как по национальному, так и по территориальному

признаку.

В России 21 республика, 10 автономных округов, 1 автономная область – всего 32 национально-государственных образования; 6 краев, 49 областей, 2 города федерального значения – всего 57 государственно-территориальных образования.

Однако Федеральным конституционным законом от 25 марта 2004 г. № 1-ФКЗ «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта РФ в результате объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа» установлено, что в результате объединения двух граничащих между собой субъектов РФ – Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа образуется новый субъект РФ – Пермский край. При этом в ст. 4 данного Закона сказано, что Пермская область и Коми-Пермяцкий автономный округ прекращают существование в качестве субъектов РФ с 1 декабря 2005 г.

Получается, что после 1 декабря 2005 г. будет 9 автономных округов, областей – 48, а краев – 7 (субъектов РФ – 88).

Все субъекты РФ по объему их компетенции можно разделить на три группы:

республики в составе России, которые могут принимать свои Конституции, устанавливать наряду с русским свой государственный язык и иметь свои государственные символы (герб, флаг, гимн);

края, области, города федерального значения, которые принимают свои уставы, учреждают свои органы власти, официальные символы, могут иметь в своем составе автономные округа и область;

автономные округа и автономная область, по представлению которых может быть принят федеральный закон об автономной области, округе, находящемся как бы в «двойном подчинении» - и

у России, и у области (края), в составе которой они находятся.

Полномочия законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ регулируются Федеральным законом от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» (с изменениями от 29 декабря 2004 г.).

Республика в составе Российской Федерации – это демократическое правовое государство, созданное в рамках Российской Федерации.

Республики существенно отличаются друг от друга по размеру территории, численности населения и т.д. Однако эти различия не оказывают влияния ни на их место в составе Российской Федерации, ни на объем их полномочий. Согласно п. 1 ст. 66 Конституции РФ, статус республики определяется Конституцией РФ и конституцией республики.

Конституционно-правовой статус республики в составе Российской Федерации характеризуется тем, что республика является государством в составе РФ, обладающим всей полнотой государственной (законодательной, исполнительной, судебной) власти на своей территории, кроме тех полномочий, которые в соответствии с Конституцией РФ находятся в ведении федеральных органов государственной власти.

Конституционно-правовой статус республики в составе РФ характеризуется тем, что каждая республика имеет свою территорию, которая является пространственным пределом ее власти. Территория республики не может быть изменена без ее согласия.

Конституционно-правовой статус республики в составе РФ характеризуется также и тем, что каждая республика имеет свою конституционно-правовую систему, которая включает в себя кон-

ституцию республики, республиканские законы и другие нормативно-правовые акты, изданные в пределах их компетенции, договоры и соглашения республики с РФ, с другими субъектами РФ, а также с зарубежными странами, акты о делегировании полномочий.

Республика в составе Российской Федерации самостоятельно определяет систему органов государственной власти республики в соответствии с основами конституционного строя, общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти в РФ и законодательством республики.

Края, области, города федерального значения являются государственно-территориальными образованиями в составе РФ. Статус края, области, города федерального значения определяется Конституцией РФ и уставом края, области, города федерального значения (п. 2 ст. 66 Конституции РФ).

Каждый край, область, город федерального значения образуют органы представительной, исполнительной и судебной власти. Края, области, города федерального значения вправе иметь свою символику, быть участниками международных и внешнеэкономических связей.

Автономный округ – национальное государственное образование, отличающееся особым национальным составом и бытом населения. Он является формой национальной государственности малых народностей и этнографических групп Крайнего Севера, Сибири и Дальнего Востока.

В составе субъектов РФ только одна автономная область – Еврейская. Она является одной из форм национальной государственности народов РФ.

Конституционно-правовой статус автономной области и автономного округа определяется Конституцией РФ, их уставом.

Согласно п. 3 ст. 66 Конституции РФ, по представлению законодательных и исполнительных органов автономной области, автономного округа может быть принят федеральный закон об автономной области, автономном округе. Кроме того, отношения автономных округов, входящих в состав края или области, могут регулироваться федеральным законом и договором между органами государственной власти автономного округа и органами государственной власти края или области. Автономная область, автономные округа образуют органы представительной, исполнительной и судебной власти. Они являются самостоятельными участниками международных и внешнеэкономических связей, соглашений с краями, областями, республиками в составе РФ, автономной областью, автономными округами.

Таким образом, равноправие субъектов Федерации проявляется в общем для всех них определении предметов ведения, которое вытекает из ст. ст. 71, 72 и 73 Конституции РФ. Субъекты РФ не вправе вмешиваться в компетенцию федеральных органов государственной власти, которые создаются в соответствии с волеизъявлением всего многонационального народа России, в том числе – всех субъектов Федерации.

Однако, несмотря на провозглашенное Конституцией РФ равноправие всех субъектов РФ, их правовой статус все же не во всем одинаков. Различие вытекает, например, из того, что республики объявлены государствами, в то время как все другие субъекты такого статуса не имеют и могут рассматриваться только как государственные образования. Автономии входят в состав краев и областей, а, следовательно, не должны рассматриваться как государственные образования наравне с этими краями и областями.

К примеру, по этому поводу Н.М. Добрынин говорит, что

«Конституция РФ провозглашает равноправие всех субъектов РФ во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти (п. 4 ст. 5 Конституции РФ). Данными предписаниями Конституция РФ устанавливает, казалось бы, одинаковый правовой статус всех субъектов РФ. Однако наряду с этим конституционные нормы предписывают иное. В частности, п. 5 ст. 66 Конституции РФ предоставляет право на изменение статуса субъекта по взаимному согласию самой Федерации и ее субъекта в соответствии с федеральным конституционным законом. В этой связи закономерен вопрос: если все субъекты РФ реально обладают равным правовым статусом, то может ли возникнуть объективная необходимость его изменения? Полагаю, нет. Подобное конституционное предписание в противовес п.1 ст. 5 Конституции РФ указывает на то, что для субъектов РФ характерна разностатусность правового положения. Более того, само конституционное выделение видов субъектов РФ также подчеркивает, что их статус далеко не одинаков...».

Таким образом, в России федерализм – это, прежде всего, государственная организация национальных отношений. Федерализм имеет существенные преимущества в этом отношении перед унитаризмом. Децентрализация государственной власти и распределение ее по регионам – важная гарантия демократизма в управлении государством.

#### Предметы ведения Российской Федерации.

**Российская Федерация - это федеративное государство, созданное по воле ее многонационального народа. Ее правовой статус определяется Конституцией Российской Федерации, принятой всенародным голосованием 12 декабря 1993 года, Декларацией о государственном**

суверенитете РСФСР от 12 июня 1992 г. и Федеративным договором от 31 марта 1992 г.

Российская Федерация имеет свою Конституцию, которая устанавливает основы конституционного строя государства, взаимоотношения между человеком, гражданином, обществом и государством; форму государственного устройства РФ и взаимоотношения Федерации с ее субъектами, форму правления, взаимоотношения с другими суверенными государствами. Это свидетельствует о том, что Российская Федерация носит конституционно - правовой характер и не может рассматриваться в качестве договорно - конституционной модели федерации.

Российская Федерация обладает высшей властью в отношении своей территории. Конституция РФ, федеральные законы имеют верховенство на всей территории Российской Федерации. РФ обладает суверенными правами и осуществляет юрисдикцию на континентальном шельфе и в своей исключительной экономической зоне в порядке, определяемом федеральным законом и нормами международного права.

Российская Федерация обеспечивает целостность и неприкосновенность своей территории. Она определяет статус, режим и осуществляет защиту государственной границы, территориальных вод, воздушного пространства, экономической зоны и континентального шельфа.

В сфере ведения Российской Федерации находятся также вопросы гражданства Российской Федерации, которые регулируются ее Конституцией, Законом Российской Федерации от 28 ноября 1991 г. “О гражданстве Российской Федерации” с изменениями и дополнениями от 17 июня 1993 г. Российская Федерация определяет основания и процедуру приобретения и прекращения гражданства, административный и судебный порядок обжалования решений по вопросам гражданства; порядок разрешения споров между Федерацией и ее субъектами по вопросам гражданства.

**Защита прав граждан Российской Федерации за границей - прерогатива федеральных органов государственной власти.**

**В ст. 5 Конституции РФ указывается, что федеративное устройство Российской Федерации основано на ее государственной целостности, единстве системы государственной власти, разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти ее субъектов. Отрицание верховенства федеральных законов по предметам ведения Российской Федерации, провозглашения по отношению к ним верховенства законов субъектов Федерации ведет к войне законов в рамках единого государства и в конечном счете черевато развалом Российской Федерации.**

**В сфере ведения Российской Федерации пребывают также вопросы денежной и кредитной политики.**

**Денежная система Российской Федерации включает в себя официальную денежную единицу, порядок эмиссии наличных денег, организацию и регулирование денежного обращения. Согласно Федеральному закону РФ от 26 апреля 1995 г. “О внесении изменений и дополнений в закон РСФСР “О центральном банке РСФСР (Банке России)”, официальной денежной единицей (валютой) Российской Федерации является рубль. Введение на ее территории других денежных единиц и выпуск денежных суррогатов запрещаются.**

**К числу, пожалуй, наиболее важных элементов конституционно - правового статуса Российской Федерации относится наличие единых Вооруженных сил, которые осуществляют защиту суверенитета и территориальной целостности Российской Федерации.**

**Российская Федерация определяет структуру и организацию Вооруженных сил, разрабатывает и проводит оборонную политику Федерации.**

**К числу основных правомочий Российской Федерации относится ее право внешних сношений с иностранными государствами, реализуя которое она представляет и защищает как интересы всей Российской Федерации в целом, так и интересы каждого ее субъекта.**

**Российская Федерация обладает исключительным правом объявлять войну и заключать мир.**

**Конституция РФ закрепляет предметы ведения, принадлежащие исключительно Российской Федерации (ст. 71 КРФ), и предметы, находящиеся в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов (ст. 72 КРФ).**

**В сфере государственного строительства к предметам ведения, принадлежащим исключительно Российской Федерации, относятся принятие и изменение Конституции Российской Федерации и федеральных законов, а также контроль за их соблюдением; федеративное устройство и территория Российской Федерации; регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина; гражданство в Российской Федерации; регулирование и защита прав национальных меньшинств.**

**В исключительном ведении Российской Федерации находятся судеустройство; прокуратура; уголовное, уголовно - процессуальное и уголовно - исполнительное законодательство; амнистия и помилование; гражданское, гражданское - процессуальное и арбитражно - процессуальное законодательство; правовое регулирование интеллектуальной собственности; федеральное коллизионное право.**

**Российская Федерация устанавливает государственные награды и почетные звания Российской Федерации. В ее исключительном ведении находятся федеральная государственная служба, установление основ федеральной политики и федеральных программ в области государственного и национального развития Российской Федерации.**

**Другие имеющиеся у нее полномочия Российская Федерация осуществляет совместно с ее субъектами.**

**По предметам ведения Российской Федерации принимаются федеральные конституционные законы и федеральные законы, имеющие прямое действие на всей территории Российской Федерации.**

**По предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов издаются федеральные законы.**

**Согласно Конституции Российской Федерации (ст. 78), федеральные органы исполнительной власти для осуществления своих полномочий могут создавать свои территориальные органы и назначать соответствующих должностных лиц. Федеральные органы исполнительной власти по соглашению с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации могут передавать им право на осуществление части своих полномочий, если это не противоречит Конституции Российской Федерации и федеральным законам. В свою очередь органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации по соглашению с федеральными органами исполнительной власти могут передавать им осуществление части своих полномочий. Объем полномочий Федерации и ее субъектов корректируется договорами и соглашениями о перераспределении полномочий между ними.**

**Конституция Российской Федерации устанавливает также (ст. 79), что Российская Федерация может участвовать в межгосударственных объединениях и передавать им часть своих полномочий в соответствии с международными договорами, если это не влечет ограничение прав и свобод человека и гражданина и не противоречит основам конституционного строя Российской Федерации.**

Предметы совместного ведения Российской Федерации и её субъектов.

**Конституция Российской Федерации, Федеративный договор и конституции республик в составе Российской Федерации определяют предметы ведения республик. Часть из них составляют предметы совместного ведения Федерации и республик в ее составе. Эти вопросы решаются как федеральными, так и республиканскими государственными органами.**

**Предметы совместного ведения Федерации и республик в ее составе можно условно разделить на три группы: В области государственного строительства. В области законодательного регулирования. В области экономического и социально - культурного строительства.**

**В области государственного строительства в совместном ведении Российской Федерации и республик в ее составе находятся прежде всего обеспечение соответствия конституций и законов республик Конституции Российской Федерации и федеральным законам. Обеспечение верховенства федерального закона в современной российской государственности играет особую роль, учитывая те центробежные тенденции, которые обнаружились в Российской Федерации в последние годы. По этому проведение в жизнь этого принципа дело как самой Федерации, так и всех ее субъектов, заинтересованных в сохранении Федерации и плодотворном ее функционировании, последовательном проведении в жизнь тех принципов на которых базируются взаимоотношения Федерации и ее субъектов, а также приведении в соответствие с федеральным законодательством тех законодательных актов республик, которые были приняты под влиянием выше упомянутых центробежных сил. Превращение центробежных тенденций в центростремительные одна из важных, я полагаю, задач стоящих перед органами государственной власти Российской Федерации и республик в ее составе. В совместном ведении Российской Федерации и республик находятся также защита прав и свобод человека и гражданина; защита прав**

**национальных меньшинств; обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности; режима пограничных зон.**

**К совместному ведению Российской Федерации и республик в ее составе отнесен большой круг вопросов законодательного регулирования.**

**Предметами совместного ведения Российской Федерации и республик в ее составе являются кадры судебных и правоохранительных органов, адвокатура и нотариат; установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления.**

**В области экономического и социально - культурного строительства к совместному ведению Российской Федерации и республик в ее составе относятся вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами; разграничение государственной собственности; установление общих принципов налогообложения и сборов в Российской Федерации.**

**В случае, если чрезвычайное положение вводится федеральными органами государственной власти на территории республики в составе Российской Федерации, необходимо предварительное согласие органов государственной власти этой республики. Если обстоятельства, служащие основанием для введения чрезвычайного положения, затрагивают территорию только одной республики в составе Российской Федерации, чрезвычайное положение в этой республике может быть введено органами ее государственной власти с немедленным уведомлением Президента Российской Федерации и Федерального собрания Российской Федерации и осуществляется в соответствии с федеральным законом.**

**Особую область совместного ведения Российской Федерации и республик в ее составе составляют внешние сношения, где общей заботой Российской Федерации и находящихся в ее составе республик являются координация международных и внешнеэкономических связей**

**республик, выполнение международных договоров Российской Федерации.**

**Законопроекты по предметам совместного ведения, разработанные федеральными органами государственной власти, направляются республикам в составе Российской Федерации, соответствующие предложения которых рассматриваются федеральными органами государственной власти.**

**В Российской Федерации действует Положение о порядке работы по разграничению предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации и о взаимной передаче осуществления части своих полномочий федеральным органам исполнительной власти и органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации, утвержденное Указом Президента Российской Федерации от 12 марта 1996 г.**

**Иначе обстоит дело с краями, областями и городами федерального значения, т.к. они не являются суверенными образованиями в составе Российской Федерации.**

**В составе Российской Федерации 6 краев, 49 областей и два города федерального значения с Москва и Санкт - Петербург. Они являются государственно - территориальными образованиями в составе Федерации, которым в соответствии с действующей Конституцией Российской Федерации (ст. 65) присвоен статус ее субъектов.**

**Являясь субъектами Российской Федерации, края, области, города федерального значения обладают определенной учредительной властью. В их прерогативе принимать свои уставы, законы и иные нормативно - правовые акты.**

**В соответствии с Конституции Российской Федерации и Федеративному договору, в совместном ведении Федерации и краев, областей и городов федерального значения находятся аналогичные проблемы**

**вышеперечисленным относительно республик в составе Российской Федерации. За исключением лишь вопросов внешних сношений.**

**Конституция Российской Федерации предусматривает (ч. 2 ст. 76), по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации издаются федеральные законы, в соответствии с которыми органы государственной власти краев, областей и городов федерального значения осуществляют собственное правовое регулирование в пределах своей компетенции, принимая свои нормативные акты.**

**Законопроекты по предметам совместного ведения, разработанные федеральными органами государственной власти, направляются краям, областям, городам федерального значения для обсуждения и представления предложений.**

**В составе Российской Федерации в качестве ее субъектов также находятся: Еврейская автономная область; Агинский Бурятский, Коми - Пермский, Корякский, Ненецкий, Таймырский (Долгано - Ненецкий), Усть - Ордынский Бурятский, Ханты - Мансийский, Чукотский, Эвенкийский, Ямало - Ненецкий автономные округа.**

**Автономная область и автономные округа с национальные государственные образования, отличающиеся особым национальным составом и бытом населения.**

**В области государственного строительства в совместном ведении Российской Федерации и автономий в ее составе находятся обеспечение соответствия уставов, законов и иных правовых актов автономий Конституции Российской Федерации и федеральным законам.**

**В совместном ведении Российской Федерации и автономий находятся также защита прав и свобод человека и гражданина; защита прав национальных меньшинств; обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности; режима пограничных зон.**

**К совместному ведению Российской Федерации и автономной области и автономных округов в ее составе находится круг вопросов законодательного регулирования. Это административное, административно - процессуальное, трудовое, семейное, жилищное, земельное, водное, лесное законодательство, законодательство о недрах, об охране окружающей среды.**

**Вопросами совместного ведения Российской Федерации и автономий в ее составе являются также кадры судебных и правоохранительных органов, адвокатура и нотариат; установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления.**

**В области экономического и социально - культурного строительства к совместному ведению Российской Федерации и автономий относятся вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами; разграничение государственной собственности; природопользование; охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности; особо охраняемые природные территории; установление общих принципов налогообложения и сборов в Российской Федерации.**

**Российская Федерация и автономная область и автономные округа в ее составе совместно ведают: общими вопросами воспитания, образования, науки, культуры, физической культуры и спорта; охраной памятников истории и культуры; защитой исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей; координация вопросов здравоохранения; защитой семьи, материнства, отцовства и детства; социальной защитой, включая социальное обеспечение; осуществлением мер по борьбе с катастрофами, стихийными бедствиями, эпидемиями и ликвидацией их последствий.**

**Введение чрезвычайного положения на территории автономной области и автономных округов в составе Российской Федерации осуществляется**

**федеральными органами государственной власти с уведомлением органов государственной власти автономной области и автономных округов.**

**Законопроекты по предметам совместного ведения, разработанные федеральными органами государственной власти, направляются автономной области и автономным округам для обсуждения и представления предложений.**

Федеральное вмешательство федеральных органов власти в функционирование органов власти субъектов РФ.

**Необходимость эффективного достижения целей института федерального вмешательства, с одной стороны, и создания надежных гарантий органам государственной власти субъектов Федерации, предотвращающих злоупотребления со стороны федерального центра, - с другой, обуславливает необходимость четкого правового регулирования механизма федерального вмешательства или порядка применения его мер.**

**Анализ различных моделей федерального вмешательства в зависимости от степени определенности его оснований, политической и юридической составляющих в процедуре его осуществления позволяет, с определенной степенью условности, подразделить их на политические, юридические и политико-юридические (смешанные). Политическая модель федерального вмешательства характеризуется тем, что вмешательство осуществляется в случае выражения политической воли федерального центра, которая формируется при участии различных органов и должностных лиц (главы государства, парламента, правительства); основания вмешательства формулируются в виде общих норм, допускающих весьма широкое толкование на практике, либо вообще не устанавливаются (последнее позволяет поставить под сомнение федеративный характер государства); судебный контроль**

весьма ограничен и, как правило, касается лишь соблюдения при принятии решения о федеральном вмешательстве процедурных норм. Юридическая модель федерального вмешательства, напротив, характеризуется тем, что вмешательство осуществляется по решению суда в случае, если им установлено наличие одного из оснований, перечисленных в законе в виде четких формулировок, исключающих расширительное толкование, и независимо от политической воли федерального центра. Политико-юридическая или смешанная модель характеризуется сочетанием признаков, свойственных политической и юридической моделям; выражение политической воли федерации с теоретической точки зрения возможно как после установления оснований вмешательства (например, принятие решения о вмешательстве главой государства с согласия федерального парламента при наличии оснований, установленных судом), так и до такого установления (например, обращение главы государства с согласия федерального парламента в суд с заявлением о применении мер федерального вмешательства).

Примером политической модели федерального вмешательства может служить институт президентского правления в Индии, которое может быть введено Президентом Индии в случае, если он придет к убеждению, что "возникла ситуация, при которой управление штатом не может осуществляться в соответствии с положениями Конституции". При этом каких-либо объективных критериев формирования такого убеждения не предусмотрено, Президент ограничен лишь общей обязанностью следовать в своей деятельности "совету" Совета Министров (фактически - премьер-министра) и необходимостью утверждения прокламации о введении президентского правления обеими палатами федерального парламента. Верховный Суд Индии согласно его решению 1977 г. не вправе запретить использование полномочий по введению президентского правления "если и пока условия конкретной ситуации

не показывают явно неправильное и неблагоприятное применение, свидетельствующее об очевидном злоупотреблении этим положением или превышении полномочий как признанном факте". При этом убеждение Президента представляет собой политическое суждение, основанное на оценке различных факторов, по своей природе не может быть предметом судебного установления и остается на субъективное усмотрение Правительства. Позднее в решении 1994 г. Верховный Суд уточнил, что убеждение Президента должно быть сформировано на относящихся к делу материалах, Суд вправе потребовать от Совета Министров такие материалы и отменить прокламацию о введении президентского правления, если она основана на обстоятельствах, не имеющих отношения к делу <\*>. Такой весьма ограниченный судебный контроль соответствует логике политической модели федерального вмешательства, определяющее значение в которой имеет политическая воля Федерации.

Примером юридической модели федерального вмешательства может служить механизм отстранения от должности губернатора, его заместителя или иного члена правительства земли в Австрии. В случае нарушения закона либо неисполнения постановлений или иных распоряжений (указаний) федерации по вопросам непрямого федерального управления в отношении указанных должностных лиц по инициативе Федерального правительства может быть возбуждено обвинение в Конституционном Суде Австрии; в случае вынесения им решения об осуждении соответствующее должностное лицо отстраняется от должности, а при особо отягчающих обстоятельствах - временно лишается политических прав. Ключевыми полномочиями в условиях юридической модели наделены именно судебные органы.

Несмотря на то что исследованные модели федерального вмешательства являются наиболее близкими к "идеальным" теоретическим конструкциям, их анализ свидетельствует об условности предложенной

классификации, так как каждая из них содержит определенные признаки, характерные для модели иного типа. Так, решение о введении президентского правления в Индии подлежит судебному контролю, хотя и весьма ограниченному, а правом возбуждать обвинение в Конституционном Суде Австрии против должностного лица земли наделено исключительно Федеральное правительство, иные органы и должностные лица лишены такого права, что свидетельствует о наличии политической составляющей данного механизма.

В большинстве государств используются механизмы, основанные на сочетании элементов политической и юридической моделей в различных комбинациях, как правило, с преобладанием элементов политической модели, т.е. используется смешанная или политико-юридическая модель. Не является исключением в этом смысле и Российская Федерация. Так, процедура роспуска законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ, предусмотренная Федеральным законом "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации", включает в себя такие элементы, как признание соответствующим судом конституции (устава), закона субъекта РФ или иного нормативного правового акта, принятого таким органом, противоречащим Конституции РФ, федеральным конституционным законам, федеральным законам, установление судом факта непринятия законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда, что характерно для юридической модели федерального вмешательства, а также вынесение Президентом РФ предупреждения законодательному (представительному) органу государственной власти субъекта РФ, принятие Президентом РФ решения о роспуске указанного

органа, что представляет собой выражение политической воли Российской Федерации и характерно для политической модели.

При совершенствовании института федерального вмешательства в Российской Федерации в качестве одного из его принципов необходимо определить допустимость его применения исключительно в случае нарушения органами государственной власти и должностными лицами субъекта РФ обязанности соблюдать Конституцию РФ и законы, предусмотренной ч. 2 ст. 15 Конституции РФ. К формам неисполнения указанной обязанности следует отнести: принятие нормативных или ненормативных правовых актов, не соответствующих Конституции РФ, федеральным законам, иным федеральным нормативным правовым актам, применение таких законов субъекта РФ, нормативных правовых актов органов государственной власти субъекта РФ, неисполнение положений Конституции РФ, федеральных законов, иных федеральных нормативных правовых актов и др. Следует установить запрет применения мер федерального вмешательства в зависимости от результатов деятельности органов государственной власти и должностных лиц субъектов РФ, осуществляемой без таких нарушений.

Существенной корректировки, на наш взгляд, требует предусмотренный федеральным законодательством порядок осуществления федерального вмешательства. Принимая во внимание зарубежный опыт рассматриваемого конституционно-правового института, следует признать целесообразным установление единого порядка применения всех мер федерального вмешательства за некоторыми исключениями, обусловленными особенностью отдельных мер федерального вмешательства.

В механизме федерального вмешательства следует выделить три обязательных для применения любой меры федерального вмешательства, за исключением мер, применяемых в рамках режима чрезвычайного положения, этапа:

- 1) установление оснований осуществления федерального вмешательства;**
- 2) вынесение предупреждения субъекту Российской Федерации;**
- 3) принятие решения о применении мер федерального вмешательства.**

**Первым этапом процедуры осуществления федерального вмешательства является установление его оснований, которое следует отнести к исключительной компетенции органов судебной власти.**

**Представляется, что решением соответствующего суда по заявлению заинтересованного лица (гражданина РФ, иного физического лица, юридического лица, органа государственной власти, органа местного самоуправления, должностного лица, прокурора) должен быть установлен факт нарушения Конституции РФ и федерального законодательства, являющийся основанием федерального вмешательства, определены характер и степень нарушения прав и иных конституционно значимых интересов.**

**По нашему мнению, решение суда об установлении оснований федерального вмешательства должно быть единственным судебным актом, вынесение которого является обязательным элементом процедуры федерального вмешательства. Участие судебных органов в процедуре федерального вмешательства на следующих ее стадиях следует, на наш взгляд, ограничить рассмотрением Верховным Судом РФ дел об оспаривании указов Президента РФ о вынесении предупреждения или о применении мер федерального вмешательства. Полномочия по оценке степени общественной опасности нарушений Конституции РФ и федерального законодательства и их последствий представляется целесообразным предоставить Президенту РФ как главе государства с условием последующего одобрения такой оценки Советом Федерации Федерального Собрания РФ при утверждении указа о применении мер федерального вмешательства и сохранением права обжаловать его оценку в судебном порядке.**

**Вторым этапом процедуры федерального вмешательства следует признать предупреждение, выносимое Президентом РФ законодательному (представительному) органу государственной власти субъекта РФ или высшему должностному лицу субъекта РФ в случае, если в течение двух месяцев со дня вступления в законную силу решения суда, которым установлено наличие оснований федерального вмешательства, они не приняли мер по устранению нарушения Конституции РФ и федерального законодательства. Решение Президента РФ о вынесении предупреждения оформляется указом, который вступает в силу со дня его официального опубликования.**

**Указ Президента РФ о вынесении предупреждения, как любой ненормативный правовой акт Президента РФ, может быть обжалован в Верховный Суд РФ органом государственной власти или должностным лицом, которому вынесено предупреждение, а также иным заинтересованным органом или лицом. Одним из оснований оспаривания указа Президента РФ о вынесении предупреждения может быть отсутствие оснований федерального вмешательства и, соответственно, вынесения предупреждения, т.е. отсутствие нарушений Конституции РФ и федерального законодательства либо их существенных последствий.**

**Учитывая весьма сжатые сроки принятия решений в рамках процедуры федерального вмешательства и необходимость оперативного реагирования федерального центра на нарушения Конституции РФ, представляется целесообразным установить, что указ Президента РФ о вынесении предупреждения может быть обжалован в течение десяти дней со дня его официального опубликования, Верховный Суд РФ должен рассмотреть заявление и вынести решение в течение пяти дней со дня его подачи; кассационная жалоба на решение может быть подана в течение пяти дней со дня принятия судом решения и должна быть рассмотрена Кассационной коллегией Верховного Суда РФ в такой же**

**срок. Возможность установления сокращенных процессуальных сроков, обусловленных особенностями реализации тех или иных прав и рассмотрения отдельных категорий дел, не противоречит Конституции РФ и используется в гражданском процессуальном законодательстве Российской Федерации (по делам о защите избирательных прав граждан - ст. 260, ч. 3 ст. 261 ГПК РФ) и, на наш взгляд, может быть использована в целях оптимизации участия судебных органов в процедуре федерального вмешательства.**

**В качестве третьего этапа процедуры федерального вмешательства следует выделить принятие решения о применении мер федерального вмешательства. Оно должно приниматься в случае, если в течение месяца со дня вынесения предупреждения законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ или высшим должностным лицом субъекта РФ не приняты меры по устранению нарушений Конституции РФ или федерального законодательства, установленных решением суда, в форме указа Президента РФ о применении мер федерального вмешательства, который подлежит утверждению Советом Федерации. В таком указе необходимо указать основания осуществления федерального вмешательства, применяемую меру федерального вмешательства и иные сведения, связанные с применением соответствующей меры федерального вмешательства.**

**Следует установить, что указ Президента РФ о применении мер федерального вмешательства вступает в силу со дня утверждения Советом Федерации Федерального Собрания РФ, но не ранее дня официального опубликования. Представляется, что Совет Федерации должен рассмотреть вопрос об утверждении указа Президента РФ в течение пяти дней со дня поступления. Президент РФ, Председатель Государственной Думы, представители профильных комитетов и комиссий, фракций и депутатских групп Государственной Думы,**

**Председатель Правительства РФ, Генеральный прокурор РФ, председатель законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ, высшее должностное лицо субъекта РФ или их представители должны быть наделены правом принять участие в заседании Совета Федерации и выступить с пояснениями относительно указа Президента РФ и сложившейся ситуации, а также ответить на вопросы членов Совета Федерации. По результатам рассмотрения Совет Федерации большинством голосов от общего числа членов должен принимать постановление об утверждении либо об отказе в утверждении указа. При этом отказ в утверждении означает, что решение главы государства о применении мер федерального вмешательства не состоялось, а соответствующий указ не вступает в силу.**

**Участие Федерального Собрания РФ как представительного органа государственной власти России представляется необходимым для обеспечения баланса полномочий различных ветвей власти в системе разделения властей и предоставления субъектам РФ существенной гарантии соблюдения их конституционных прав. Подобные полномочия палат Федерального Собрания РФ представляют собой одну из форм и способов контроля парламента за деятельностью Президента РФ как составной частью общей системы сдержек и противовесов в государстве. Предоставление же полномочий по утверждению указа Президента РФ именно Совету Федерации, который является палатой федерального органа власти - с одной стороны, выражает согласованную волю субъектов РФ, с другой стороны, должно, на наш взгляд, представлять собой одну из гарантий обоснованного применения мер федерального вмешательства и соответствует роли Совета Федерации в системе разделения властей.**

**Следует предусмотреть, что указ Президента РФ может быть обжалован в Верховный Суд РФ законодательным (представительным) органом**

государственной власти субъекта РФ, высшим должностным лицом субъекта РФ, иными заинтересованными органами и лицами в течение десяти дней со дня его вступления в силу, а Верховный Суд РФ должен рассмотреть дело и принять решение по заявлению не позднее десяти дней со дня его подачи.

Представляется целесообразным установить, что в случае, если Верховным Судом РФ ранее вынесено решение по заявлению об оспаривании указа Президента РФ о вынесении предупреждения, которым подтверждено наличие оснований для его вынесения, при рассмотрении дела по заявлению об оспаривании указа Президента РФ о применении мер федерального вмешательства Верховный Суд РФ не должен возвращаться к вопросу о наличии оснований вмешательства. В таком случае суду следует ограничиться проверкой соблюдения порядка применения мер федерального вмешательства. Поскольку требования о признании незаконными указов о вынесении предупреждения и о применении мер федерального вмешательства в связи с отсутствием оснований федерального вмешательства, по существу, аналогичны, такой подход согласуется со ст. 250 ГПК РФ.

Для реализации принципа гласности при осуществлении федерального вмешательства следует предусмотреть обязанность председателя суда, Президента РФ, председателя Совета Федерации незамедлительно направлять акты, принимаемые в рамках процедуры федерального вмешательства, в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ, высшему должностному лицу субъекта РФ, Президенту РФ, в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания РФ, Правительство РФ, Генеральному прокурору РФ, а также в соответствующий печатный орган для опубликования.

Вместе с тем с целью исключения игнорирования существенных нарушений Конституции РФ и федерального законодательства следует

**предусмотреть механизм, принуждающий Президента РФ применить меры федерального вмешательства в случае, если последствия нарушений носят особо тяжкий характер, посредством парламентских или судебных процедур. Целесообразно, на наш взгляд, предоставить Совету Федерации и Государственной Думе Федерального Собрания РФ, законодательным (представительным) органам государственной власти или высшим должностным лицам не менее чем одной трети субъектов РФ право потребовать от Президента РФ вынести предупреждение и применить меры федерального вмешательства. Такое решение, принятое большинством не менее чем в две трети от установленного числа членов Совета Федерации, депутатов Государственной Думы, депутатов каждого из законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ, должно быть обязательным для исполнения Президентом РФ при наличии оснований, установленных решением суда.**

**Учитывая особенности мер федерального вмешательства, применяемых в рамках режима чрезвычайного положения, следует предусмотреть особый порядок их применения. В случае, если органы государственной власти и должностные лица субъекта РФ предпринимали действия, направленные на возникновение и существование обстоятельств, являющихся основанием его введения, а также в случае, если устранение таких обстоятельств невозможно при функционировании органов государственной власти субъекта РФ, такие меры могут осуществляться указом Президента РФ о введении чрезвычайного положения либо иным указом Президента РФ, изданным в период действия чрезвычайного положения. Такой указ подлежит утверждению Советом Федерации, вступает в силу со дня такого утверждения и может быть оспорен полностью или в части применения мер федерального вмешательства в Верховном Суде РФ в порядке и сроки, установленные для оспаривания правовых актов, принимаемых в рамках федерального**

**вмешательства. Следует также предоставить Совету Федерации право, утверждая указ Президента РФ о введении чрезвычайного положения, отказать в утверждении положения о применении мер федерального вмешательства.**

**Предложенные изменения механизма федерального вмешательства позволят, на наш взгляд, усовершенствовать рассматриваемый институт в Российской Федерации, сделать его применение реальным, обеспечить соблюдение принципов федерализма и разумное разделение полномочий различных ветвей государственной власти в рамках политико-юридической модели федерального вмешательства.**

### **Конституционно-правовой статус республик в составе РФ.**

В составе РФ в качестве ее субъектов в настоящее время находятся 21 республика. Республика в составе РФ - это демократическое правовое государство, созданное в рамках РФ.

Согласно Конституции РФ (ст. 66)- статус республики определяется федеральной конституцией и конституцией республики. Таким образом, КРФ устанавливает конституционно-правовой характер взаимоотношений между федерацией и ее субъектами-республиками в составе РФ.

Конституционно-правовой статус республики в составе РФ характеризуется прежде всего тем, что республика является государством в составе РФ, обладающим всей полнотой государственной власти на своей территории, кроме тех полномочий, которые в соответствии с КРФ находятся в ведении федеральных органов гос. власти. Государственная власть республики исходит от ее народа, реализовавшего свое право на самоопределение в форме государства в составе РФ.

Конституционно-правовой статус республики в составе РФ далее характеризуется тем, что каждая республика имеет свою территорию. Пределы республики определяются гос. границей республики.

Республика имеет внутреннюю границу отделяющую ее от иностран-

ных государств.

Республика обладает территориальным верховенством. Ее территория является пространственным пределом ее власти. Территория республики установлена без ее согласия. Границы между республикой и другими субъектами РФ согласно КРФ (ст. 38) могут быть изменены с взаимного согласия соответствующих субъектов.

В конституции республики устанавливается порядок выражения такого согласия. Например, изменения территории республики осуществляется путем референдума. Обязательно нужно чтоб за передел проголосовали более 50%.

Конституционно-правовой статус республики в составе РФ характеризуется также и тем, что каждая республика имеет свою конституционно-правовую систему, которая включает в себя конституцию республики, республиканские законы и другие нормативные правовые акты, изданные в пределах ее компетенции.

Конституции республик принимаются ими самостоятельно. Они принимаются в порядке, определенном самой республикой и не нуждаются в последующем их утверждении высшими органами государственной власти РФ.

Законы республик, принятые в пределах их полномочий, на территории соответствующих республик обладают верховенством и обязательны к исполнению всеми юридическими и физическими лицами.

Республика в составе РФ пользуется правом законодательной инициативы в Федеральном Собрании РФ. Также правом самостоятельно определять систему органов государственной власти республики в соответствии с основами конституционного строя, общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти в РФ и законодательством республики.

Каждая республика имеет свой представительный и законодательный орган (парламент); главу исполнительной власти или главу республики (Президента); свое правительство; Верховный Суд и Высший Арбитражный Суд.

Многие республики имеют также свой Конституционный Суд. Систему органов прокуратуры в республике возглавляет прокурор республики, подчиненный Генеральному прокурору РФ.

Важным компонентом конституционно-правового статуса республики в составе РФ является наличие республиканского гражданства. Каждая республика имеет свое гражданство, которое определяется республиканским законом.

Конституционно-правовой статус республики в составе РФ характеризуется наличием республиканской собственности. Она включает в себя землю, ее недра, леса, воды, растительный и животный мир и др.

Согласно Конституции РФ (ст. 68) республики вправе устанавливать свои государственные языки. Республики признают и гарантируют разные права всех на национальных языков на их сохранении и развитии.

Конституционно-правовой статус республики в составе РФ обладают международной правосубъектностью. Они вправе выступать в качестве участников международных отношений и внешнеэкономических связей, подписывать договоры и соглашения с иностранными государствами, открывать зарубежные представительства, участвовать в деятельности международных организаций.

Наконец, одним из элементов конституционно-правового статуса республик является их право на государственную символику, включающую Государственный герб, флаг и Государственный гимн, а также на столицу.

### **Конституционно-правовой статус краёв, областей, городов федерального значения.**

После 1992 года Российская Федерация была преобразована таким образом, что бывшие административно-территориальные единицы - области и края смогли уравнивать свой статус со статусом бывших автономных образований в составе Российской Федерации.

Сейчас в качестве субъектов Федерации в состав Российской Федера-

ции входят, 6 краев (Алтайский, Краснодарский, Красноярский, Приморский, Ставропольский, Хабаровский), 49 областей и 2 города федерального значения - Москва и Санкт-Петербург. Они являются государственно-территориальными образованиями, которым в соответствии с Конституцией (ст. 5, 65) придан статус субъектов Российской Федерации.

Статус краев, областей и приравненных к ним городов федерального значения определяется Конституцией РФ, Федеративным договором от 31 марта 1992 г., включающим в себя Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти РФ и органами власти краев, областей, городов федерального значения; другими федеральными актами.

Являясь субъектами Российской Федерации, края, области и города федерального значения обладают определенной учредительной властью. Они вправе принимать свои уставы, законы и иные нормативные правовые акты.

Устав закрепляет конституционно-правовой статус края, области, города федерального значения; организацию государственной власти, порядок нормотворческой деятельности; административно-территориальное деление и организацию местного самоуправления. Так, в Государственном Уставе Краснодарского края содержатся: преамбула; разделы об основных принципах; о Краснодарском крае в составе РФ; об организации государственной власти; о законодательстве; о собственности и хозяйстве; о финансах и бюджетном устройстве; об административно-территориальном делении и местном самоуправлении; заключительные положения.

Края, области, города федерального значения располагают своей территорией, которая не может быть изменена без их согласия. Границы между ними и другими субъектами РФ могут быть изменены с их согласия.

Каждый край, область, город федерального значения образуют органы представительной, исполнительной и судебной власти, которые действуют на основе Конституции РФ, а также уставов края, области, города федерального значения.

Надо сказать, что если прежде органы власти краев, областей, городов республиканского значения относились законодательством к местным органам власти, то в настоящее время они к таковым не относятся, а являются органами государственной власти субъектов Федерации.

Края, области, города федерального значения вправе иметь свою символику. Так, согласно Уставу Иркутской области<sup>7</sup>, область имеет свои герб и флаг, утверждаемые Собранием области. Порядок использования официальной символики области определяется ее законом.

Края, области, города Москва и Санкт-Петербург являются самостоятельными участниками международных и внешнеэкономических связей, соглашений с другими краями, областями, а также республиками, автономной областью, автономными округами, если это не противоречит Конституции и законам РФ. Координация международных и внешнеполитических связей краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга осуществляется федеральными органами государственной власти РФ совместно с органами власти краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга.

Статус края, области, города федерального значения может быть изменен только по взаимному согласию РФ и соответствующего края, области, города федерального значения, согласно федеральному конституционному закону. В некоторых уставах краев и областей устанавливается порядок изменения их статуса. Так, по Государственному Уставу Краснодарского края (ст. 16) лишение его статуса субъекта Российской Федерации или придание ему статуса иного субъекта РФ возможно только на основе Конституции РФ и Федеративного договора при условии одобрения соответствующего решения на краевом референдуме.

Конституция РФ обеспечивает участие представителей краев, областей, городов федерального значения в решении вопросов, отнесенных к компетенции Российской Федерации. Для этого от краев, областей и городов федерального значения избираются депутаты в Государственную Думу и входят по два представителя в Совет Федерации: глава законодательного (пред-

ставительного) и глава исполнительного органов государственной власти по должности. Законодательные (представительные) органы власти краев, областей и городов федерального значения обладают правом законодательной инициативы в федеральном парламенте. Кроме того, законодательный (представительный) орган и администрация края, области, города федерального значения вправе вносить на рассмотрение Президента и Правительства РФ проекты актов, принятие которых относится к компетенции Президента и Правительства.

Края и области имеют свои административные центры.

Конституция РФ, Федеративный договор и уставы краев, областей и городов федерального значения определяют предметы ведения краев, областей и городов федерального значения. Они подразделяются на предметы совместного ведения Федерации и краев, областей и городов федерального значения и предметы, находящиеся в исключительном ведении последних<sup>8</sup>.

Согласно Конституции РФ и Федеративному договору, в совместном ведении Федерации и краев, областей и городов федерального значения в сфере государственного строительства находятся обеспечение соответствия уставов, законов и иных нормативных правовых актов края, области, города федерального значения Конституции РФ и федеральным законам; защита прав и свобод человека и гражданина; защита прав национальных меньшинств; обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности; режима пограничных зон.

В совместное ведение РФ и краев, областей и городов федерального значения входит широкий круг вопросов законодательного регулирования, включающий административное, административно-процессуальное, трудовое, семейное, жилищное, земельное, водное, лесное законодательство, законодательство о недрах, об охране окружающей среды.

К совместному ведению Российской Федерации и краев, областей и городов федерального значения отнесены также кадры судебных и правоохранительных органов, адвокатура и нотариат, установление общих принци-

пов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления.

В сфере экономического и социально-культурного строительства к совместному ведению относятся вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами; разграничение государственной собственности; охрана окружающей среды и обеспечение экономической безопасности; особо охраняемые природные территории; установление общих принципов налогообложения и сборов в Российской Федерации.

Вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными, лесными и другими природными ресурсами регулируются Основами законодательства РФ и правовыми актами краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга. По взаимной договоренности федеральных органов государственной власти и органов государственной власти краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга определяется статус федеральных природных ресурсов.

Российская Федерация и края, области, города федерального значения совместно ведают общими вопросами воспитания, образования, науки, культуры, физической культуры и спорта; охраной памятников истории и культуры; защитой исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей; координацией вопросов здравоохранения; защитой семьи, материнства, отцовства и детства; социальной защитой, включая социальное обеспечение; осуществлением мер по борьбе с катастрофами, стихийными бедствиями, эпидемиями, ликвидацией их последствий.

Введение чрезвычайного положения на территории края, области, городов Москвы и Санкт-Петербурга осуществляется федеральными органами государственной власти РФ с уведомлением органов власти края, области, городов Москвы и Санкт-Петербурга.

Согласно Конституции РФ<sup>9</sup>, по предметам совместного ведения Федерации и ее субъектов издаются федеральные законы, в соответствии с кото-

рыми органы государственной власти краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга осуществляют собственное правовое регулирование в пределах своей компетенции, принимая правовые акты.

Законопроекты по предметам совместного ведения направляются краям, областям, городам Москве и Санкт-Петербургу для обсуждения и представления своих предложений.

Все полномочия, не относящиеся к ведению федеральных органов государственной власти и к совместному ведению федеральных органов государственной власти и органов государственной власти краев, областей и городов федерального значения, осуществляются органами государственной власти последних самостоятельно в соответствии с Конституцией РФ.

В их число, например, по Государственному Уставу Краснодарского края<sup>10</sup> входят: принятие, изменение и дополнение Государственного Устава, законов и иных правовых актов края, контроль за их соблюдением; установление системы органов законодательной и исполнительной власти края, определение порядка формирования, организации и деятельности этих органов, исходя из общих принципов, закрепленных законодательством Российской Федерации; разработка и исполнение социально-экономических, научно-технических, экологических программ края; распоряжение природными ресурсами, имуществом и финансовыми ресурсами края; решение вопросов административно-территориального деления края; организация и развитие местного самоуправления; учреждение и присвоение почетных званий и премий края; иные полномочия.

Федеральные органы исполнительной власти по соглашению с органами исполнительной власти края, области, городов Москвы и Санкт-Петербурга могут передавать этим органам осуществление части своих полномочий, если это не противоречит Конституции и законам РФ. И наоборот, органы исполнительной власти края, области, городов Москвы и Санкт-Петербурга по соглашению с федеральными органами исполнительной власти могут передавать им осуществление части своих полномочий.

Определенными особенностями характеризуется статус такого субъекта РФ, как Москва, являющегося столицей России. 15 апреля 1993 г. был принят Закон РФ "О статусе столицы РФ"<sup>11</sup>.

Органы государственной власти города Москвы в связи с осуществлением функций столицы: предоставляют в установленном законом порядке федеральным органам государственной власти РФ, представительствам республик в составе РФ, автономной области, автономных округов, краев, областей, города Санкт-Петербурга, а также дипломатическим представительствам иностранных государств в РФ земельные участки, здания, строения, сооружения и помещения, жилой фонд, жилищно-коммунальные, транспортные и иные услуги; обеспечивают необходимые условия для проведения общегосударственных и международных мероприятий; участвуют в разработке и осуществлении целевых федеральных программ развития города Москвы; участвуют в содержании и развитии систем связи, федеральных автомобильных дорог общего пользования и иных транспортных систем на территории города Москвы; согласовывают проект генерального плана развития города Москвы с федеральными органами государственной власти РФ.

Затраты Москвы, связанные с осуществлением ею функций столицы, полностью компенсируются за счет субвенций из республиканского бюджета РФ, за счет платежей за предоставляемые городом услуги, вносимых федеральными органами государственной власти, представительствами республик в составе РФ, автономной области, автономных округов, краев, областей, города Санкт-Петербурга, а также дипломатическими представительствами иностранных государств в РФ.

Земельные участки, находящиеся в собственности города Москвы, предоставляются его органами государственной власти для размещения зданий, строений и сооружений, необходимых для выполнения полномочий федеральными органами государственной власти РФ, в соответствии с перечнем, формируемым Правительством РФ. Эти земельные участки в установленном законом порядке приобретаются федеральными органами государст-

венной власти в федеральную собственность или предоставляются им в аренду в соответствии с Генеральным планом развития города Москвы и программами развития отдельных городских территорий.

### **Автономия: понятие и виды. Особенности конституционно-правового статуса автономной области, автономного округа.**

#### **Автономия: понятие и виды**

Автономия - это предоставление части государства, отличающейся какими-либо географическими, национальными (этническими) или иными особенностями определенной формы самостоятельности. Автономии могут существовать как в унитарном, так и в федеративном государстве.

Автономии в основном построены по национальному признаку. Различаются два основных вида национальной автономии - национально-территориальная и национально-культурная. Национально - территориальная автономия образуется в случае компактного проживания национальных меньшинств на определенной территории.

Национально-культурная автономия создается в случае, когда национальные меньшинства не занимают какой-то ограниченной территории, а расположены в пределах государства. Национально-культурные автономии создаются в виде национальных организаций. Согласно ст. 1 Федерального закона от 17 июня 1996 г. «О национально-культурной автономии» национально-культурная автономия - это форма национально-культурного самоопределения, представляющая собой общественное объединение граждан Российской Федерации, относящих себя к определенным этническим общностям, на основе их добровольной самоорганизации в целях самостоятельного решения вопросов сохранения самобытности, развития языка, образования, национальной культуры.

Национально-территориальные автономии разделяются на политические и административные. Политическая автономия предполагает возможность издания собственных законов (иногда - конституции), наличие собст-

венных законодательных и исполнительных органов, обладающих более широкими полномочиями, чем органы просто административно-территориальных единиц. Административная автономия не обладает элементами государственности, однако учитываются национальные особенности (преподавание, издание газет, судопроизводство на национальном языке, учет местных обычаев в правовой сфере и т. п.).

### **Особенности конституционно-правового статуса автономной области, автономного округа.**

В состав РФ входит одна автономная область (Еврейская) и 10 автономных округов, из которых один (Чукотский) входит непосредственно в РФ, а девять остальных входят в РФ через посредство краев и областей (Агинский Бурятский, Коми-Пермяцкий, Корякский, Ненецкий, Таймырский (Долгано-Ненецкий), Усть-Ордынский Бурятский, Ханты-Мансийский, Эвенкийский, Ямало-Ненецкий). Автономная область и автономные округа расположены на Севере и Востоке страны. Они невелики по численности населения, хотя некоторые из них имеют значительную территорию. В отличие от большинства областей и краев - это национально-территориальные образования. В отличие от русскоязычных краев и областей они созданы с учетом национального состава населения. Правда, в Еврейской автономной области еврейского населения почти нет, а все округа - многонациональны, причем коренная национальность (этническая группа) нигде не преобладает. Наибольшая доля коренной национальности в Ненецком автономном округе - 16,5%.

Еврейская автономная область по размерам своей территории (36,3 тыс. кв. км) в пять раз меньше самого небольшого автономного округа. Ранее она входила в состав Хабаровского края, но законом РСФСР 1990 г. была выведена из него и непосредственно включена в Российскую Федерацию. Устав Еврейской автономной области в принципиальных положениях (основы конституционного строя, основы правового положения личности и др.) с соответствующими изменениями применительно к автономной области дуб-

лирует положения Конституции РФ. Он закрепляет исключительные полномочия области (ст. 13). К их числу относятся: принятие и изменение Устава и законов области, административно-территориальное устройство области, установление органов государственной власти области в соответствии с основами конституционного строя РФ и принципами организации представительных и исполнительных органов РФ, установленными федеральным законом, государственная собственность области, областной бюджет, проведение областной государственной политики цен в соответствии с основами ценовой политики РФ, областные программы экономического, экологического, социального, культурного развития области, системы жизнеобеспечения (транспорт, информация, связь области), награды и почетные звания области, иные полномочия, находящиеся вне пределов ведения РФ и полномочий РФ по предметам совместного ведения РФ и области. Устав автономной области устанавливает систему органов государственной власти (законодательное собрание, губернатор, правительство), взаимоотношения между ними. Законодательное собрание 2/3 голосов может принять решение об отрешении от должности губернатора области, избираемого гражданами, за установленные судом нарушения Конституции РФ и Устава области. Постановления законодательного собрания направляются губернатору, который может в трехдневный срок обратиться в Законодательное собрание с предложением о приостановлении их действия, об их отмене, о внесении в них изменений, а также обжаловать в судебном порядке. Проекты законов области после каждого чтения представляются губернатору, поправки и заключения которого рассматриваются Собранием в обязательном порядке. Губернатор возглавляет правительство. Его члены назначаются губернатором, за исключением руководителя комитета по управлению государственным имуществом области, назначение и освобождение которого от должности подлежит утверждению Законодательного собрания. Члены правительства несут ответственность перед губернатором.

Постановления и распоряжения губернатора и правительства области

направляются в Законодательное собрание, которое в трехдневный срок может обратиться к губернатору с предложением об изменении, дополнении или отмене этих актов, а в случае отказа обжаловать их в судебном порядке. Споры между законодательным собранием и губернатором по вопросам осуществления их полномочий решаются путем создания паритетных комиссий на срок не более одного месяца. По истечении срока рассмотрение спора может быть передано в Конституционный Суд РФ и уставный суд области. Устав автономной области предусматривает свою символику (герб, флаг), но свои гимн и столица не предусмотрены.

Автономные округа. Автономные округа, расположенные на севере и северо-востоке страны, имеют огромную территорию при небольшой численности населения (от 181,5 тыс. кв. км до 860, 2 тыс. кв. км), в последнем случае это приблизительно втрое превышает территорию Германии. Автономные округа - национально-государственные образования, хотя в каждом из них проживают, как правило, несколько народностей, относящихся к коренным малочисленным народам РФ (Единый перечень коренных малочисленных народов утвержден постановлением Правительства РФ 24 марта 2000 г., их насчитывается 45)<sup>12</sup>. В Ханты-Мансийском автономном округе живут ханты, манси, коми и ненцы, в Корякском - коряки, чукчи, ительмены и ламуты, в Чукотском - чукчи, эскимосы, эвены, коряки, юкагиры и т.д. Кроме того, значительную, а нередко преобладающую часть составляет русскоязычное население.

Положение автономных округов неодинаково. Законом 1990 г. им было предоставлено право самостоятельно решить вопрос, остаться в крае, области или непосредственно войти в состав Федерации в качестве субъекта. Этим правом в 1992 г. воспользовался Чукотский автономный округ, выделенный из Магаданской области. Остальные автономные округа теперь воспользоваться этим правом в одностороннем порядке не могут, поскольку Конституция РФ 1993 г. устанавливает, что границы между субъектами РФ изменяются только с их взаимного согласия (ч. 3 ст. 67). Поэтому попытка

Ненецкого автономного округа в 1994 г. выйти из состава Архангельской области (была назначена даже дата референдума по этому вопросу) не осуществилась. Будучи по Конституции РФ равноправными с другими субъектами, автономные округа в своем подавляющем большинстве входят в другой субъект РФ. Такая ситуация создает, во-первых, определенное неравенство между автономными округами, а, во-вторых, конституционное положение (ч. 4 ст. 66) о "вхождении" автономных округов в состав края, области ставит вопрос о его точности.

Статус автономного округа, входящего в край, область, может быть изменен другим путем: по взаимному согласию округа и области (края) в соответствии с федеральным конституционным законом. Это вытекает из общих положений Конституции о порядке изменения статуса любого субъекта Федерации. Ситуация, однако, такова, что края (области) вряд ли дадут согласие на выход автономных округов из их состава и непосредственное вхождение в РФ. Обычно в автономных округах с их малочисленным населением имеются богатые природные ресурсы (в частности, нефть, газ). Значительную долю поступлений в краевой, областной бюджет края и области получают за счет эксплуатации природных ресурсов (газа, нефти, металлов) в автономных округах. Округа же не желают делиться с краем, областью финансами, которые они получают за счет природных ресурсов. Есть и другие причины неэкономического характера, в том числе нежелание подчиняться краю, области, стремление демонстрировать свою самостоятельность как равноправного (по Конституции) субъекта. В некоторых округах (например, в Таймырском даже в 2000 г.) были факты, когда губернатор (глава администрации) запрещал проводить на территории округа выборы в краевое (областное) законодательное собрание, выборы губернатора (администрации) края, области, ссылаясь на то, что в округе уже есть свой законодательный орган и губернатор.

Отношения автономных округов, находящихся в составе края, области, могут регулироваться федеральным законом и договором между органами

государственной власти автономного округа и соответствующего края, области. Очевидно, такой закон (законы), если он (они) будет принят, должен иметь индивидуальный характер, поскольку он принимается "по представлению автономной области, автономного округа" (ч. 3 ст. 66). Если такого представления не будет, закон не принимается. Кроме того, в Конституции говорится, что такой закон может быть, а не обязательно должен быть принят. Таких законов в настоящее время нет.

Есть также другие различия, касающиеся автономных округов, входящих в края и области.

В отличие от других субъектов их отношения с краем, областью могут регулироваться, во-первых, федеральным законом (ч. 4 ст. 66). Речь идет, видимо, о законе общего, а не индивидуального характера. Такой федеральный закон также не принят.

Во-вторых, отношения автономных округов, входящих в края, области, могут регулироваться договорами между органами государственной власти автономного округа и того края, области, в состав которого автономный округ входит. Это договоры конституционно-правового характера. Такие соглашения общего характера (договоры о взаимоотношениях органов государственной власти края или области с органами государственной власти) заключены в 1996 г. в Иркутской области в 1997 г. в Красноярском крае (с одним из автономных округов, второй от этого отказывается), в Тюменской области в 1997 г. заключено соглашение частного характера о числе представителей одного из автономных округов в областной Думе. По постановлению Конституционного Суда РФ от 14 июля 1997 г. выборы в автономных округах должны проводиться не только в свой законодательный орган, но и в орган края, области, куда входит автономный округ<sup>13</sup>.

Наконец, взаимоотношения автономных округов с областями, краями, определяются уставами округов и областей (краев), в состав которых они входят. В уставе Иркутской области 1995 г. говорится, что Усть-Ордынский Бурятский автономный округ входит в Иркутскую область, которая строит

отношения с ним в том числе и в соответствии с уставом области. Согласно Уставу области округу гарантируется представительство в законодательном собрании области (ст. 6). В некоторых уставах имеются детальные главы об отношениях автономного округа и области, края, в состав которых входят округа. В уставе Корякского автономного округа 1997 г. говорится о полномочиях, которые передают органы исполнительной власти Камчатской области округу, о совместных полномочиях органов государственной власти области и округа, о координации деятельности органов государственной власти области и округа, о совместной подготовке нормативных актов области и округа, если эти акты касаются ряда вопросов принципиального значения (защита прав и свобод граждан, борьба с преступностью, жизнеобеспечение, административно-территориальное устройство, местное самоуправление). Население округа может участвовать в выборах органов государственной власти края (области), но порядок выборов должен согласовываться с органами власти округа и регулируется как законом края (области), так и законом округа. Важные положения связаны с действием правовых актов, принятых краем (областью) на территории входящего в них округа. Они напоминают конфедеративные отношения: акты области (края), принятые в пределах ее полномочий, могут быть распространены на территорию округа после принятия таких актов округом (ст. 31 Устава Корякского автономного округа 1997 г.). В уставах других областей (краев) подобных положений о роли устава области нет. говорится, что автономный округ входит в соответствующую область, область признает равноправие населения округа, его право на самоопределение, на равноправие языка, культуры, уважает традиции и обычаи, а отношения между областью и округом регулируются заключаемыми между ними договорами (ст. 6 Устава Пермской области 1995 г.). Наконец, некоторые уставы избегают упоминания о вхождении округа в край, область, а говорят, что округ входит в состав РФ.

Автономный округ имеет свои символы, в том числе иногда предусмотрен свой гимн (Корякский автономный округ).

**Понятие суверенитета и его виды. Декларация о суверенитете РСФСР от 12 июня 1990 года. Территория РФ. Государственные символы России.**

**Понятие суверенитета и его виды.**

Суверенитет государства - свойство государства самостоятельно и независимо от других государств и иных организаций осуществлять свои внутренние и внешние функции (то есть свободно решать свои дела как внутри страны, так и за её пределами, в международных отношениях). Суверенитет государства проявляется в верховенстве, единстве и независимости государственной власти.

Верховенство государственной власти - характеризуется тем, что государственная власть посредством правотворчества регулирует весь комплекс общественных отношений (за исключением общественных отношений, которые не регулируются правом) в государстве и на его территории, при этом над государственной властью не может стоять никакая другая власть ни внутри страны, ни за её пределами (исключение составляет власть, осуществляемая народом непосредственно на выборах и референдуме). Верховенство государственной власти внутри страны обозначает:

- 1) универсальность ее властной силы, которая распространяется на все население, все партии и общественные организации данной страны;
- 2) ее прерогативы;
- 3) наличие у нее таких средств воздействия, которыми никакая другая общественная власть не располагает.

Важнейшим выражением верховенства государственной власти является верховенство Конституции и законов государства на его территории.

Единство государственной власти - один из основных принципов организации власти в государстве. Означает существование единой системы органов государственной власти, причём совокупная компетенция всей системы государственных органов охватывает все полномочия, необходимые для

осуществления функций государства. Предполагается также наличие в системе одного высшего органа, которому подконтрольны и подотчетны все остальные государственные органы без исключения.

Независимость государственной власти означает самостоятельность государства в отношении с другими государствами и независимость от всякой другой власти внутри страны и вне ее, а также исключительное, монопольное право свободно решать все свои дела.

Независимость и верховенство государственной власти выражаются:

в универсальности - решения государственной власти обязательны для всего населения, организаций и лиц, облеченных властью в данной стране

в прерогативе - возможность отмены и признания ничтожным любого незаконного проявления другой общественной власти, а также возможность закрепления государственной властью любого проявления общественной власти (обычная, требования и др.)

в наличии специальных средств воздействия, которыми не располагает никакая другая общественная организация.

Суверенитет государства по политической направленности подразделяется на внутренний и внешний, причём с формированием мирового сообщества и усилением международных организаций внешний, а отчасти и внутренний суверенитет государства сужается. Обычно суверенитет указывается как признак государства, но существует и тезис о том, что не все государства обладают суверенитетом (к несuverенным государствам можно отнести республики в составе РФ). Кроме того в мире всегда существовали и существуют государства с формальным или ограниченным суверенитетом.

Формальным суверенитет государства считается тогда, когда он юридически и политически провозглашается, а фактически, в силу распространения на него влияния других государств, диктующих свою волю, не осуществляется.

Частичное ограничение суверенитета может быть принудительным и добровольным.

Принудительное ограничение суверенитета может иметь место, например, по отношению к побежденному в войне государству со стороны государств-победителей.

Добровольное ограничение суверенитета может допускаться самим государством по взаимной договоренности с другими государствами, например, ради достижения определенных, общих для всех них целей. Добровольно суверенитет ограничивается и тогда, когда государства объединяются в федерацию и передают ей часть своих суверенных прав.

Суверенитет государства пересекается с суверенитетом народа (правом народа решать свою судьбу) и национальным суверенитетом (правом наций на самоопределение).

Суверенитет государства, т.е. государственный суверенитет, произведен от народного суверенитета. Конституция РФ носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации признает ее многонациональный народ (ст.3). Согласно ст.32 Конституции РФ «Граждане Российской Федерации имеют право участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих руководителей. Граждане Российской Федерации имеют право избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также участвовать в референдуме. Граждане Российской Федерации имеют равноправный доступ к государственной службе. Граждане Российской Федерации имеют право участвовать в отправлении правосудия».

А значит народный и государственный суверенитет «настолько взаимосвязаны, что не возможна полная реализация народом суверенитета без наличия государства, (еще Гегель писал о том, что народы, не образовавшие государства, не принадлежат истории<sup>11</sup> Гегель Г.В.Ф. Философия истории // Соч. Т. VIII. С.100.) и наоборот, процветание развитого демократического государства, не признающего так или иначе суверенитета своего народа. Сегодня государственный и народные суверенитеты нераздельно сосуществуют в государственной и общественной жизни»<sup>2</sup> Золотарева М.В. Указ. соч. С.

Умнова И.А. Конституционные основы современного российского федерализма: Дис. докт. юрид. наук. М., 1997. С. 149..

Как отмечает И.А. Умнова, сочетание народного и государственного суверенитетов - это «свойство и способность государства самостоятельно определять свою внутреннюю и внешнюю политику при условии соблюдения прав человека и гражданина, защиту прав национальных меньшинств и соблюдения норм международного права»<sup>3</sup>.

Понятие государственного суверенитета тесно связано с понятием национального суверенитета. Национальный суверенитет означает право наций на самоопределение. В России как многонациональном государстве данное право закреплено в ст.5 Конституции РФ.

Однако следует отметить что, в многонациональных государствах, образованных путем добровольного объединения наций, суверенитет осуществляемый этим сложным государством, естественно, не может быть суверенитетом одной лишь нации. В зависимости от того, каким способом объединившиеся нации осуществили свое право на самоопределение - путем объединения в союзное государство или путем федерации на базе автономии или конфедерации, - государственный суверенитет, осуществляемый данным многонациональным государством, должен гарантировать суверенитет каждой из объединившихся наций. В первом случае это достигается путем обеспечения суверенных прав субъектов союза, уступивших часть своих прав многонациональному государству (например, охрану общих государственных границ, осуществление общей финансовой, налоговой и оборонной политики). Во втором случае суверенитет наций обеспечивается путем охраны автономии национальных государств. Но в обоих случаях многонациональное государство в лице своих высших органов является носителем суверенитета не какой-либо отдельной нации, а суверенитета, принадлежащего именно этому многонациональному государству, выражающему как общие интересы всех объединившихся наций, так и специфические интересы каждой из

них.

Так, в целях сохранения государственного единства России, как многонационального государства, недопустимости нарушения прав человека, интересов каждой нации, народы России свое право на самоопределение, могут реализовывать либо только в рамках Российской Федерации либо в любой другой форме, но только с согласия Российской Федерации. Со своей стороны Россия как суверенное государство гарантирует гражданам России, относящих себя к определенным этническим обществам равные права, самостоятельное решение ими вопросов сохранения самобытности, развития языка, образования, национальной культуры (ст. ст. 19, 68, 69 Конституции РФ); а также гарантирует неприкосновенность границ государства в целом.

Вывод: Государственный суверенитет - это присущее государству верховенство на своей территории и независимость в международных отношениях.

Государственный суверенитет включает такие основополагающие принципы, как единство и неделимость территории, неприкосновенность территориальных единиц и невмешательство во внутренние дела. Если какое бы то ни было иностранное государство или внешняя сила нарушает границы данного государства или заставляет его принять то или иное решение, не отвечающее национальным интересам его народа, говорят о нарушении его суверенитета.

Выступая признаком государства, суверенитет характеризует его как особого субъекта политических отношений, как главного компонента политической системы общества.

Суверенитет является полным и исключительным, одним из неотъемлемых свойств государства. Более того, именно он и есть тот критерий, который позволяет отличить страну от других публично-правовых союзов.

**Декларация о суверенитете РСФСР от 12 июня 1990 года.**

Первый Съезд народных депутатов РСФСР,

- сознавая историческую ответственность за судьбу России,

- свидетельствуя уважение к суверенным правам всех народов, входящих в Союз Советских Социалистических Республик,

- выражая волю народов РСФСР,

торжественно провозглашает государственный суверенитет Российской Советской Федеративной Социалистической Республики на всей ее территории и заявляет о решимости создать демократическое правовое государство в составе обновленного Союза ССР.

1. Российская Советская Федеративная Социалистическая Республика есть суверенное государство, созданное исторически объединившимися в нем народами.

2. Суверенитет РСФСР - естественное и необходимое условие существования государственности России, имеющей многовековую историю, культуру и сложившиеся традиции.

3. Носителем суверенитета и источником государственной власти в РСФСР является ее многонациональный народ. Народ осуществляет государственную власть непосредственно и через представительные органы на основе Конституции РСФСР.

4. Государственный суверенитет РСФСР провозглашается во имя высших целей - обеспечения каждому человеку неотъемлемого права на достойную жизнь, свободное развитие и пользование родным языком, а каждому народу - на самоопределение в избранных им национально-государственных и национально-культурных формах.

5. Для обеспечения политических, экономических и правовых гарантий суверенитета РСФСР устанавливается:

Об обеспечении экономической основы суверенитета РСФСР см. Закон РСФСР от 31 октября 1990 г.

полнота власти РСФСР при решении всех вопросов государственной и общественной жизни, за исключением тех, которые ею добровольно передаются в ведение Союза ССР;

верховенство Конституции РСФСР и Законов РСФСР на всей террито-

рии РСФСР; действие актов Союза ССР, вступающих в противоречие с суверенными правами РСФСР, приостанавливается Республикой на своей территории. Разногласия между Республикой и Союзом разрешаются в порядке, устанавливаемом Союзным договором;

исключительное право народа на владение, пользование и распоряжение национальным богатством России;

полномочное представительство РСФСР в других союзных республиках и зарубежных странах;

право Республики участвовать в осуществлении полномочий, переданных ею Союзу ССР.

6. Российская Советская Федеративная Социалистическая Республика объединяется с другими республиками в Союз на основе Договора. РСФСР признает и уважает суверенные права союзных республик и Союза ССР.

7. РСФСР сохраняет за собой право свободного выхода из СССР в порядке, устанавливаемом Союзным договором и основанным на нем законодательством.

8. Территория РСФСР не может быть изменена без волеизъявления народа, выраженного путем референдума.

9. Съезд народных депутатов РСФСР подтверждает необходимость существенного расширения прав автономных республик, автономных областей, автономных округов, равно как краев и областей РСФСР. Конкретные вопросы осуществления этих прав должны определяться законодательством РСФСР о национально-государственном и административно-территориальном устройстве Федерации.

10. Всем гражданам и лицам без гражданства, проживающим на территории РСФСР, гарантируются права и свободы, предусмотренные Конституцией РСФСР, Конституцией СССР и общепризнанными нормами международного права.

Представителям наций и народностей, проживающим в РСФСР за пределами своих национально-государственных образований или не имеющим

их на территории РСФСР, обеспечиваются их законные политические, экономические, этнические и культурные права.

Граждане РСФСР за пределами Республики находятся под защитой и покровительством РСФСР.

11. На всей территории РСФСР устанавливается республиканское гражданство РСФСР. За каждым гражданином РСФСР сохраняется гражданство СССР.

12. РСФСР гарантирует всем гражданам, политическим партиям, общественным организациям, массовым движениям и религиозным организациям, действующим в рамках Конституции РСФСР, равные правовые возможности участвовать в управлении государственными и общественными делами.

13. Разделение законодательной, исполнительной и судебной властей является важнейшим принципом функционирования РСФСР как правового государства.

14. РСФСР заявляет о своей приверженности общепризнанным принципам международного права и готовности жить со всеми странами и народами в мире и согласии, принимать все меры к недопущению конфронтации в международных, межреспубликанских и межнациональных отношениях, отстаивая при этом интересы народов России.

15. Настоящая Декларация является основой для разработки новой Конституции РСФСР, заключения Союзного договора и совершенствования республиканского законодательства.

### **Территория РФ.**

Как и всякий субъект РФ, республика имеет свою территорию. Территория республики - это пространственный предел ее власти, но власти, которая связана с ее полномочиями в области совместных предметов ведения и в области исключительной компетенции республики. В этой сфере республика вправе использовать свою государственную власть, если такое использование соответствует федеральной Конституции. Вместе с тем государственная

власть Федерации действует на территории республики по предметам исключительного ведения Федерации и в сфере совместной компетенции.

Территория республики, как и территории других субъектов РФ, не может быть изменена без ее согласия, а границы между республиками (как и другими субъектами) изменяются только с их взаимного согласия. В конституциях республик иногда устанавливаются формы волеизъявления народа республики на изменение ее территории, например, путем проведения референдума (Бурятия). Вместе с тем, изменение территории и границ входит в состав совместных предметов ведения. Таким образом, участие Федерации необходимо и при референдуме.

Не будучи суверенными государствами, республики не могут заключать международные соглашения политического характера с иностранными государствами и между собой (последнее иногда делается), не вправе провозглашать своей исключительной собственностью землю, ее недра, природные богатства (это тоже имеет место). Они не должны вмешиваться в регулирование вопросов, отнесенных конституцией к предметам исключительного ведения Федерации (это бывает; например, некоторые республики объявили свою территорию безъядерной зоной). В некоторых конституциях республик есть также положения о приоритете своих законов над федеральными. Это противоречит конституционному принципу верховенства федерального права, что, кстати сказать, принято во всех федеративных государствах мира.

Республика, будучи государством, имеет свою территорию, но не имеет своих государственных границ. Если республика граничит с сопредельными иностранными государствами, то граница является границей республики, а частью Государственной границы РФ. Ее режим определяется исключительно законами Федерации и международными договорами РФ с иностранными государствами. Внутренние границы республики (внутри Федерации), которые принято называть "административными", поскольку их изменение затрагивает интересам других субъектов Федерации, также не яв-

ляются вопросом, который решает только республика. Такие изменения подлежат утверждению федеральным органом - Советом Федерации и, следовательно, возможны случаи, когда в утверждении будет отказано. Таким образом, в определении территории республики, ее административных границ участвует и Федерация (на стадии утверждения).

### **Государственные символы России.**

После переименования РСФСР в Российскую Федерацию 25 декабря 1991 года продолжал использоваться старый герб.

21 апреля 1992 года надпись «РСФСР» была изменена на «Российская Федерация».

6 декабря 1993 года, в целях восстановления исторической символики Российского государства и принимая во внимание, что Государственный герб РСФСР утратил своё символическое значение, вступило в действие, утверждённое Указом Президента России, Положение о Государственном гербе Российской Федерации.

**1. Государственный герб** Российской Федерации представляет собой изображение золотого двуглавого орла, помещённого на красном геральдическом щите; над орлом — три исторические короны Петра Великого (над головами — две малые и над ними — одна большего размера); в лапах орла — скипетр и держава; на груди орла на красном щите — всадник, поражающий копьём дракона.

**2.** Допускаются воспроизведение Государственного герба Российской Федерации в одноцветном варианте, а также его воспроизведение в виде главной фигуры — двуглавого орла.

25 декабря 2000 года, Федеральным Законом, было утверждено новое Положение о Государственном гербе Российской Федерации.

Статья 1. Государственный герб Российской Федерации является официальным государственным символом Российской Федерации.

Государственный герб Российской Федерации представляет собой четырёхугольный, с закруглёнными нижними углами, заострённый в оконеч-

ности красный геральдический щит с золотым двуглавым орлом, поднявшим вверх распущенные крылья. Орёл увенчан двумя малыми коронами и — над ними — одной большой короной, соединёнными лентой. В правой лапе орла — скипетр, в левой — держава. На груди орла, в красном щите, — серебряный всадник в синем плаще на серебряном коне, поражающий серебряным копьём чёрного опрокинутого навзничь и попранного конём дракона.

Статья 2. Воспроизведение Государственного герба Российской Федерации допускается без геральдического щита (в виде главной фигуры — двуглавого орла с атрибутами, перечисленными в статье 1), а также в одноцветном варианте.

Три короны олицетворяют суверенитет как всей Российской Федерации, так и её частей, субъектов федерации. Скипетр с державой, которые двуглавый орёл держит в лапах, символизируют государственную власть и единое государство

**Мелодия гимна РФ** — музыка, написанная Александром Александровым (1883—1946) для «Гимна партии большевиков». Текст принадлежит авторству Сергея Михалкова (р. 1913). Принят в 2000. музыка (info) в исполнении хора (info)

Россия — священная наша держава,  
Россия — любимая наша страна.  
Могучая воля, великая слава —  
Твоё достоянье на все времена!  
Славься, Отечество наше свободное,  
Братских народов союз вековой,  
Предками данная мудрость народная!  
Славься, страна! Мы гордимся тобой!  
От южных морей до полярного края  
Раскинулись наши леса и поля.  
Одна ты на свете! Одна ты такая —  
Хранимая Богом родная земля!

Славься, Отечество наше свободное,  
Братских народов союз вековой,  
Предками данная мудрость народная!  
Славься, страна! Мы гордимся тобой!  
Широкий простор для мечты и для жизни  
Грядущие нам открывают года.  
Нам силу даёт наша верность Отчизне.  
Так было, так есть и так будет всегда!  
Славься, Отечество наше свободное,  
Братских народов союз вековой,  
Предками данная мудрость народная!  
Славься, страна! Мы гордимся тобой!

### **Принятие гимна**

Гимн на музыку Александрова был принят Федеральным Конституционным законом «О Государственном гимне Российской Федерации» от 8 декабря 2000 (одобрен Советом Федерации 20 декабря 2000). За принятие этого закона проголосовало 377 депутатов Госдумы (83,8 %), против - 53 депутата (11,8 %). При этом результаты поимённого голосования[1] показывают, что гимн пользовался поддержкой фракций КПРФ, «Единство», «Отечество - Вся Россия», ЛДПР, депутатских групп «Народный депутат», «Регионы России», Агропромышленной депутатской группы. Против него выступали несколько оппозиционных фракций - СПС и «Яблоко».

### **Критика гимна**

В ходе обсуждения закона некоторое количество жителей России выступили против него. Основным аргументом критики гимна было его сходство с гимном СССР, принятым при Сталине.

Григорий Явлинский: Мы выражаем категорический протест против (...) принятия сталинского гимна, на котором лежит несмываемое пятно крови десятков миллионов граждан нашей страны.

Владимир Шехов обращался в Конституционный Суд РФ с жалобой о

признании гимна противоречащим Конституции РФ, причём основанием для подачи иска было утверждение о недопустимости использования слова «Бог» в тексте гимна. Статья 21 Конституции Российской Федерации устанавливает, что «достоинство личности охраняется государством. Ничто не может быть основанием для его умаления». Вместе с тем лица, исповедующие атеистические взгляды, неминуемо унижаются включением в Государственный гимн Российской Федерации представлений о Боге, поскольку считают наличие веры в Бога проявлением мракобесия. Следовательно, упоминание Бога в Государственном гимне Российской Федерации противоречит данной норме Конституции Российской Федерации.

В принятии жалобы к рассмотрению Конституционный Суд РФ отказал.

### **Флаг Российской республики**

После Февральской революции 1917 года император Николай II отрёкся от престола в пользу своего брата, великого князя Михаила Александровича, который, в свою очередь, передал власть Временному правительству. 1 (14) сентября 1917 года Россия была провозглашена демократической республикой.

Во время революции широко использовался красный флаг, однако Юридическое совещание, состоявшееся 25 апреля 1917 года, предложило оставить в качестве национального бело-сине-красный флаг. На состоявшемся 6 мая 1917 года заседании Временного правительства вопрос о государственном гербе и национальном флаге был отложен до «разрешения Учредительным собранием». Бело-сине-красный флаг продолжал быть государственным символом России до апреля 1918 года.

### **Вопрос № 49 Понятие, содержание, социальное назначение и виды выборов.**

Проведение выборов состоит из нескольких стадий, последовательно

сменяющих одна другую от момента назначения даты выборов до объявления о результатах голосования. Это и есть избирательный процесс, представляющий собой сложную систему правоотношений, в которых участвуют избиратели, средства массовой информации, политические партии, общественные организации и государственные органы по проведению выборов. Основные стадии избирательного процесса жестко регулируются законодательством и другими нормативными правовыми актами. Это объясняется необходимостью исключить чей бы то ни было волюнтаризм, способный породить конфликты и задержки в развитии процесса. Демократические выборы проходят под пристальным наблюдением общественности, которая весьма болезненно реагирует на любые отступления от законности. Использование Государственной автоматизированной системы (ГАС) «Выборы» при подготовке и проведении выборов и референдума является одной из гарантий реализации прав граждан РФ на основе обеспечения гласности, достоверности, оперативности и полноты информации о выборах и референдуме. ГАС «Выборы» используется для электронного наблюдения за ходом и установлением итогов голосования путем передачи данных от нижестоящих комиссий вышестоящим комиссиям, а отдельные ее технические средства — для подсчета голосов избирателей, участников референдума. Эти данные, полученные через ГАС «Выборы», являются предварительной, не имеющей юридического значения информацией, если иное не установлено законом. С началом избирательного процесса «правила игры», т. е. порядок проведения и условия выборов, меняться не могут, поскольку с момента, когда избирательные правоотношения уже возникли, любые попытки изменить ту или иную норму избирательного закона во имя защиты прав какой-то части избирателей

418

Раздел VI. Органы государственной власти в Российской Федерации на деле ведут к нарушению прав других избирателей, уже включившихся в избирательную кампанию. В ноябре 1995 г. в Конституционный Суд РФ поступили запросы группы депутатов Государственной Думы и Верховного Суда РФ о проверке конституционности ряда положений Федерального закона «О вы-

борах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации». Эти запросы поступили более чем через два месяца после того, как началась избирательная кампания, на той важной стадии избирательного процесса, когда завершались выдвижение и регистрация кандидатов. Конституционный Суд отказал в принятии этих запросов, указав в своем определении, что «проведение судебного разбирательства в ходе избирательной кампании, непосредственно перед голосованием может неоправданно осложнить избирательный процесс, отрицательно сказаться на волеизъявлении избирателей и в конечном счете повлиять на результаты выборов... В ходе развернувшейся избирательной кампании уже возникли и развиваются конкретные правоотношения, в рамках которых происходит реализация избирательных прав граждан. Изменения в сложившихся правоотношениях в связи с решением Конституционного Суда РФ могли бы повлечь ущемления в этих правах и в конечном счете нанести ущерб основным конституционным принципам избирательного процесса». После назначения даты выборов избирательный процесс проходит через следующие стадии.

Выборы – важнейший компонент современной политики. Они представляют собой способ формирования органов власти и управления с помощью выражения по определенным правилам политической воли граждан. Участие граждан в выборах обычно означает принятие существующего строя, проявление политической лояльности.

Главное социальное назначение выборов – адекватно отражая мнение и волю граждан, обеспечить представительство основных общественных групп в органах власти, а также сформировать при этом эффективное правительство.

Выполняют ли свои функции, проходившие на протяжении последнего десятилетия выборы? Эксперты уверены: в очень незначительной степени. Безусловно, прошедшие в России выборы помогли создать впервые в послевоенной истории легитимную думскую оппозицию. Однако выборы не выполнили своего главного предназначения – представительства разнообраз-

ных интересов населения, формирования эффективного правительства, обеспечения парламентского и иного контроля граждан над властью. Несовершенное законодательство, отсутствие общественного контроля над ходом выборов, характерные для стран с неустойчивой демократией, могут приводить к многочисленным фальсификациям результатов голосования. Но основной причиной проблем политической сферы нам видится политическая неграмотность и пассивность (апатия) электората, отсутствие гражданских позиций и низкий уровень гражданского самосознания населения, не позволяющий должным образом реализовать гражданские права россиян.

### **Вопрос № 50 Избирательная система: понятие, виды.**

«Под избирательной системой в Российской Федерации понимается порядок выборов Президента Российской Федерации, депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ, порядок выборов в иные федеральные государственные органы, предусмотренные Конституцией Российской Федерации и избираемые непосредственно гражданами Российской Федерации в соответствии с федеральными законами, порядок использования при выборах в органы государственной власти субъектов Российской Федерации, а также при выборах в органы местного самоуправления, проводимых в соответствии с федеральными законами, законами и иными нормативными правовыми актами законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Федерации» Козлова Е.И., Кутафин О.Е.. Конституционное право России. Издание 2-е. М. Юристъ.1999г. с.312.

В научной литературе термин «избирательная система» употребляется обычно в двух значениях - широком и узком.

В широком смысле избирательная система - это система общественных отношений, связанных с выборами органов публичной власти. Сфера этих отношений весьма широка. В нее входят вопросы и определения круга избирателей и избираемых, и инфраструктуры выборов (создание избирательных

единиц, избирательных органов и др.), и отношений, складывающихся на каждой из стадий избирательного процесса вплоть до его завершения. Регулируется избирательная система нормами избирательного права, понимаемого как система правовых норм, представляющая собой подотрасль конституционного (государственного) права. Однако не вся избирательная система регулируется правовыми нормами. В ее состав входят также отношения, регулируемые корпоративными нормами (уставами политических общественных объединений и др.), а также обычаями и традициями данного общества.

Избирательная система в узком смысле (см. приложение 1) - это система непосредственного распределения депутатских мандатов между кандидатами в зависимости от результатов голосования. Избирательная система в узком смысле подразделяется на: мажоритарную, пропорциональную и смешанные системы. В свою очередь мажоритарная система делится на: мажоритарную систему относительного большинства, мажоритарную систему абсолютного большинства. Пропорциональная система делится на: пропорциональную и полупропорциональную системы.

В данной работе нас больше интересует избирательная система в так называемом узком смысле. Это способ определения того, кто из баллотировавшихся кандидатов избран на должность или в качестве депутата. В зависимости от того, какая будет использована избирательная система, результаты выборов при одних и тех же итогах голосования могут оказаться различными. Поэтому политические силы нередко борются между собой за более выгодную для себя избирательную систему (впрочем, оценивая ее выгодность, они могут и ошибиться).

Избирательная система регулируется нормами избирательного права. «Порядок выборов определяется конституционно-правовыми нормами, которые в своей совокупности образуют избирательное право. Следовательно, избирательная система и избирательное право тесно связаны между собой, хотя отождествлять их нельзя» Козлова Е.И., Кутафин О.Е.. Конституционное право России. Издание 2-е. М. Юристъ.1999г. с.312.. А что же такое не-

посредственно избирательное право? Оно также как и избирательная система употребляется в двух смыслах: в широком (объективном) и узком (субъективном) смысле. В широком смысле избирательное право- это система правовых норм регулирующих порядок формирования выборных органов государства и местного самоуправления. В узком смысле избирательное право- это гарантированная государством гражданину возможность участвовать в выборах органов государства и местного самоуправления. Данное субъективное право граждан подразделяют на активное и пассивное избирательное право. Активное избирательное право- это право граждан Российской Федерации участвовать в выборах в органы государственной власти и выборные органы местного самоуправления. Пассивное избирательное право - право избираться в выборные органы государства и местного самоуправления.

Понятия « избирательная система» и «избирательное право» по сути, носят собирательный характер. Данные понятия включают в себя пять различных подсистем, устанавливающих порядок избрания соответствующих органов государственной власти:

- а) порядок избрания Президента РФ,
- б) порядок избрания депутатов Государственной Думы,
- в) порядок избрания глав администраций субъектов РФ,
- г) порядок избрания депутатов законодательных органов субъектов РФ,
- д) порядок избрания органов местного самоуправления.

Каждая подсистема регулируется отдельными правовыми актами. Они также имеют общие для всех источники права. «Ими являются нормативные акты, в которых содержатся конституционно-правовые нормы, определяющие порядок проведения выборов» Смоленский М.Б. Конституционное право РФ. Экзаменационные ответы. 2-е издание. Ростов- на- Дону. Феникс. 2003г. с225. К числу таких источников относятся:

- 1) Конституция РФ, конституции республик в составе РФ; уставы краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автоном-

ных округов;

2) Федеральный закон от 19 сентября 1997г. « Об основных гарантиях избирательных прав и право на участие в референдуме граждан Российской Федерации»Собрание законодательства РФ. 1997г. №38. ст. 4339; др. федеральные законы, а также, законы субъектов РФ, подробно регламентирующие организацию и порядок выборов в различные органы государственной власти и органы местного самоуправления;

3) указы и распоряжения Президента РФ, акты глав администраций и других руководителей исполнительных органов субъектов РФ по вопросам организации и проведения выборов.

Некоторые вопросы избирательного процесса регулируются постановлениями Государственной Думы и Центральной избирательной комиссии.

Особенностью является то, что в Конституции нет специального раздела об избирательном праве (избирательной системе), в котором были бы закреплены общие принципы избирательного права.

## **ВИДЫ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ СИСТЕМ**

### **Общая характеристика мажоритарной системы**

Наиболее распространена на выборах система большинства, которая именуется мажоритарной. При этой системе избранными считаются те кандидаты, которые получили установленное большинство голосов. Эта система - единственно возможная при выборах одного должностного лица (президента, губернатора и др.). Когда же она применяется для выборов коллегиального органа власти, например, палаты парламента, обычно создаются одномандатные избирательные округа, то есть в каждом из них должен быть избран один депутат.

В странах, имеющих длительные демократические традиции, политическая жизнь давно монополизирована политическими партиями, представители которых в основном только и баллотируются на выборах и затем образуют в парламенте или ином представительном органе соответствующие партийные фракции, действующие организованно. В тех же странах, где пар-

тийная система еще находится в стадии становления, а возникающие политические партии большого авторитета в обществе не имеют, выборы по мажоритарной системе создают слабо организованную палату. Мажоритарная система имеет несколько разновидностей, обусловленных различными требованиями к величине необходимого для избрания большинства голосов.

Мажоритарная система относительного большинства - это самая простая система. «По этой системе победителю достаточно собрать больше голосов, чем любому другому претенденту, но не обязательно больше половины» Конституционное право зарубежных стран. Учебник для вузов. М., Норма. 2000г. с.205. Она результативна: единственный случай, когда результата может не быть, это получение одинакового наибольшего числа голосов двумя или более кандидатами. Такие случаи достаточно редки, и законодательным разрешением ситуации обычно бывает жребий. Такая система применяется, например, на парламентских выборах в США, Великобритании, Индии, частично в Германии и частично, как известно, в России. Очень часто она применяется при местных выборах. Система (это относится ко всем разновидностям мажоритарной системы) может применяться, как в одномандатных, так и в многомандатных избирательных округах. Как правило, округа при этой системе одномандатные. Многомандатные встречаются редко (например, при выборах коллегии президентских выборщиков в США, где многомандатными избирательными округами являются штаты и федеральный округ, в которых соперничают списки выборщиков).

Практически чем больше кандидатов баллотируются на одно место, тем меньше голосов требуется для избрания. Если кандидатов более двух десятков, могут оказаться избранными кандидаты, за которых подано 10 процентов голосов или даже меньше. К тому же в законодательстве ряда стран, где применяется данная система, не предусмотрены ни обязательность участия избирателей в голосовании, ни минимальная доля их участия, необходимая для признания выборов действительными. При этой системе обычно не устанавливается обязательный минимум участия избирателей в голосо-

нии: если проголосовал хотя бы один, выборы действительны. Если же выдвинут один кандидат на место, он считается избранным без голосования, ибо достаточно, чтобы хотя бы один избиратель проголосовал за него (даже если таким единственным избирателем окажется он сам).

Однако мажоритарная система относительного большинства крайне несправедлива по отношению к политическим партиям, особенно средним и малым по своему влиянию. Мандат достается кандидату, получившему относительное большинство голосов, тогда как против него могли проголосовать больше, чем за него. Это значит, что он избран абсолютным меньшинством избирателей, хотя и относительным большинством. Суть состоит в том, что голоса, поданные против победившего кандидата, вообще пропали. А в масштабе страны это может привести к тому, что партия, за которую голосует большинство избирателей, получает в парламенте меньшинство мест. При этих дефектах, система имеет своих сторонников потому, что обычно обеспечивает партии - победителю абсолютное, а порой и значительное большинство в парламенте, позволяя при парламентарных и смешанных формах правления сформировать устойчивое правительство. При многомандатных избирательных округах, в которых соперничают списки кандидатов, значимость указанных дефектов системы многократно возрастает.

Мажоритарная система абсолютного большинства - данная система отличается от мажоритарной системы относительного большинства тем, что кандидат считается победившим на выборах, если он получил абсолютное большинство голосов, т.е. более половины общего их числа. При этом устанавливается нижний порог участия избирателей в голосовании, если он не достигнут, выборы считаются недействительными или несостоявшимися. Он чаще всего составляет половину зарегистрированных избирателей, но не редко и меньше. В случае, когда он равен половине зарегистрированных избирателей, абсолютное большинство от общего числа поданных голосов может теоретически составить 25% + 1 юридического избирательного корпуса. Если же для избрания требуется абсолютное большинство действительных

голосов, то доля от общего числа зарегистрированных избирателей может быть еще меньше.

Хотя данная система и выглядит более справедливой но, тем не менее, у нее сохраняется тот же дефект что и у мажоритарной системы относительного большинства, т.е. вполне возможно, что и при этой системе партия, кандидаты которой по стране собрали большинство голосов, получит меньшинство парламентских мандатов. Это может произойти в случае, если избиратели, голосующие за такую партию, окажутся сосредоточенными в небольшом числе избирательных округов, а избиратели «партии меньшинства», напротив, добьются хотя бы даже ничтожного, но преимущества в большинстве избирательных округов. Ведь после того, как планка в 50 процентов + 1 голос взята, получившему абсолютное большинство кандидату никакие дополнительные голоса уже не нужны.

У мажоритарной системы абсолютного большинства есть свой специфический дефект - частая не результативность, причем она тем более вероятна, чем больше конкуренция кандидатов. Речь идет о случаях, когда ни один из баллотирующихся кандидатов (или списка кандидатов) не получил из-за раскола голосов требуемого большинства. Такая опасность увеличивается, если требуемое абсолютное большинство отсчитывается от общего числа поданных голосов: даже при двух кандидатах в одномандатном округе может получиться, что ни один не наберет абсолютного большинства, если какая-то часть избирателей проголосовала против обоих кандидатов, или подала недействительные голоса. Если же абсолютное большинство отсчитывается от общего числа действительных голосов, то к такому результату может привести только голосование части избирателей против обоих кандидатов. Разумеется, при условии, что в голосовании принял участие установленный минимум избирателей; в противном случае выборы недействительны независимо от всех прочих обстоятельств.

Существуют различные способы преодолеть данную не результативность. Один из наиболее распространенных способов - это перебаллотировка

кандидатов, собравших определенную долю голосов. Это второй тур выборов или повторные выборы. Чаще можно встретить перебаллотировку двух кандидатов, получивших наибольшее число голосов в первом туре. Но в то же время при выборах во французское Национальное собрание во второй тур проходят все кандидаты, получившие в первом туре голоса не менее 12,5 процента зарегистрированных избирателей округа.

Для избрания во втором туре достаточно только относительного большинства голосов, и поэтому такую систему называют системой двух туров. Если же во втором туре тоже требуется абсолютное большинство голосов, как, например, в Германии при выборах Федерального президента особой коллегией - Федеральным собранием, а относительного большинства достаточно лишь в третьем туре, то система именуется системой трех туров.

Другой способ - так называемое альтернативное голосование. Оно предполагает, что избиратель в одномандатном избирательном округе голосует не за одного кандидата, а за нескольких, указывая цифрами против их фамилий их предпочтительность для него. Против фамилии самого желательного кандидата он ставит цифру 1, против фамилии следующего по предпочтительности (т.е. кого бы он хотел видеть избранным, если первый не пройдет) - цифру 2 и так далее. При подсчете голосов бюллетени раскладываются по первым предпочтениям. Кандидат, получивший более половины первых предпочтений, считается избранным. Если же не избран ни один из кандидатов, из распределения исключается кандидат, у которого меньше всего первых предпочтений, а его бюллетени передаются другим кандидатам в соответствии с указанными в них вторыми предпочтениями. Если и после ни у одного из кандидатов нет абсолютного большинства бюллетеней, исключается кандидат с наименьшим числом первых и вторых предпочтений, и процесс продолжается до тех пор, пока у какого-либо из кандидатов не соберется абсолютное большинство бюллетеней. Преимущество этого способа в том, что можно обойтись однократным голосованием. Применяется он, например, при выборах нижней палаты Парламента в Австралии. Теоретики,

правда, сомневаются, насколько обоснованно приравнивание второго и тем более третьего предпочтения к первому.

### **Правовой анализ пропорциональной системы**

Система пропорционального представительства политических партий и движений, сокращенно называется пропорциональной системой. Ее основная идея заключается в том, чтобы каждая партия получала в парламенте или ином представительном органе число мандатов, пропорциональное числу голосов, поданных за ее кандидатов на выборах. Требование пропорционального представительства подчас поднимается на конституционный уровень.

Однако пропорциональная система имеет не только плюсы, но и минусы. К числу последних относится, во-первых, то что голосование при пропорциональной системе проводится по многомандатным избирательным округам, в которых, соперничают списки кандидатов, выдвинутые политическими партиями и движениями, следовательно, избиратель должен выбирать не между персонами, как при мажоритарной системе (хотя и при ней практически для избирателя зачастую больше значима партия, нежели личность кандидата, ею выдвинутого), а между партиями (движениями) и голосовать за список кандидатов, из которого избирателю известны в лучшем случае несколько лидеров. Правда, с другой стороны, руководство партии (движения) может, таким образом, наряду с громогласными ораторами провести в парламент неизвестных широкой публике людей, которые, будучи профессионалами, в различных сферах, в состоянии компетентно участвовать в разработке законов и контроле над деятельностью исполнительной власти. Впрочем, следует оговориться, что может сложиться и такая ситуация, когда эти неизвестные люди окажутся не компетентными личностями.

Во-вторых, неограниченное использование пропорциональной системы может привести к появлению в палате множества мелких фракций, объединенных вокруг маловлиятельных, но амбициозных лидеров, которые, не будучи способны к конструктивному сотрудничеству, путем обструкции препятствуют принятию необходимых для страны или соответствующего ре-

гионального сообщества решений. Характерный пример представлял собой польский Сейм в 1989-1993 годах, где при общей численности 460 депутатов одной из крупных фракций оказалась насчитывавшая менее полутора десятков депутатов фракция Партии любителей пива. Такие ситуации особенно нежелательны в условиях, когда правительство должно опираться на парламентское большинство. Даже если такое большинство удастся создать, оно обычно недолговечно, и раскол его приводит к правительственным кризисам. Например, в Италии в условиях действия Конституции 1947 года, учредившей парламентарную республику, и пропорциональной системы выборов палат Парламента правительство держалось обычно не более года.

Чтобы избежать нежелательной политической дробности парламентских палат, которая порождается пропорциональной системой выборов, в ряде стран введен так называемый заградительный пункт «или оговорка, в соответствии с которой обязательным условием участия партии в распределении мандатов является получение ею не менее определенного процента голосов избирателей» Конституционное право зарубежных стран. Учебник для вузов. М., Норма. 2000г. с. 209. Одной из первых, заградительный пункт в виде 5-процентной оговорки установила Федеративная Республика Германия, где закон допустил к распределению мандатов в Бундестаге только партийные списки, собравшие не менее 5 процентов действительных голосов. В дальнейшем заградительный пункт стал применяться довольно широко, включая постсоциалистические страны, и обычно колеблется от 3 до 5 процентов. «При выборах депутатов в Государственную Думу установлен 5-процентный барьер» Смоленский М.Б. Конституционное право РФ. Экзаменационные ответы. 2-е издание. Ростов- на- Дону. Феникс. 2003г. с224.

В странах со сложившейся партийной системой ущерб от заградительного пункта незначителен. Напротив, там, где четкой партийной системы еще нет, в результате действия заградительного пункта пропадает значительная часть голосов избирателей. Из этого следует, что нужны крупные политические объединения.

Распределение мандатов при пропорциональной системе происходит по нескольким схемам.

Одна из них заключается в определении избирательной квоты (раньше она именовалась избирательным метром), то есть того числа голосов, которое необходимо для избрания одного депутата. Затем на квоту делится число голосов, собранных каждой из допущенных к распределению мандатов партий, и частное от этого деления дает число мандатов, полагающихся этой партии. Определяется квота разными способами.

Одна из избирательных квот определяется «путем деления количества голосов на число выборных мест, приходящихся на данный избирательный округ» Конституционное право зарубежных стран. Учебник для вузов. М., Норма. 2000г. с.207. Она определяется после подсчета общего количества поданных и признанных действительными голосов. Например, предположим, что в избирательном округе, от которого подлежат избранию 5 депутатов, баллотируются списки 3 партий. Соотношение поданных за них голосов следующее:

партия А- 85 голосов, партия В- 69 голосов, партия С- 136 голосов.

Всего подано 290 голосов. По квоте распределение мандатов будет следующее: сначала определим квоту -  $290:5=58$ . затем делим результаты партий на квоту и получаем: партия А-  $85:58=1$  мандат и 47 голосов в остатке, партия В-  $69:58= 1$  мандат и 18 голосов в остатке, партия С-  $136:58=2$  мандата и 34 голосов в остатке. Мы распределили 4 мандата из 5. Оставшийся мандат можно распределит разными методами.

Один из них применяемый при выборах в Государственную Думу РФ метод наибольшего остатка, при котором нераспределенные мандаты переходят к партиям, имеющим наибольшие неиспользованные остатки голосов. В нашем примере оставшийся мандат перешел бы к партии А. Итог был бы следующим:

партия А - 2 мандата, партия В - 1 мандат, партия С - 2 мандата.

Другой метод - наибольшей средней - заключается в том, что число

полученных партией голосов делится на число полученных ею мандатов плюс один, а нераспределенные мандаты передаются партиям с наибольшими средними.

Еще одно определение квоты предложил в прошлом веке британский барристер Друп: квота =  $\lceil x : (y + 1) \rceil + 1$ .

В рассмотренных примерах брался один избирательный округ. Однако бывает так, что распределение оставшихся мандатов происходит на более широкой территории - объединенных избирательных округов (Австрия) или даже всей страны (Италия).

В таких избирательных округах суммируются нераспределенные мандаты и неиспользованные остатки голосов из соответствующих земель, и распределение завершается применением метода д'Ондта. При этом партии, не получившие мандатов при первом распределении, из второго распределения исключаются.

Чтобы избежать второго распределения, в некоторых странах применяется метод делителей. Он заключается в том, что число голосов, полученных каждой партией, делится на ряд возрастающих чисел, после чего полученные частные располагаются по убывающей. То частное, которое по своему порядковому месту соответствует числу мандатов, приходящихся на данный избирательный округ, представляет собой избирательную квоту. Число равных ей, или превышающих ее частных, которые имеет партия, указывает на то число мандатов, которое она получает. В других странах делится число голосов, полученных каждой партией, на несколько иной ряд делителей: это либо только нечетные числа, либо вдобавок к этому первое число бывает дробным (например, 1,4) и так далее.

В принципе и при пропорциональной системе допустимо выдвижение независимых кандидатов вне партийных списков. Им гарантируется избрание в случае получения установленной квоты или числа голосов, составляющих наименьший делитель. Однако излишек полученных независимым кандидатом голосов, равно как и голоса, поданные за независимого кандида-

та, не собравшего квоты или наименьшего делителя, пропадают. Избиратель, голосующий за такого кандидата, несет тем самым большой риск бесполезного голосования, чем избиратель, голосующий за список кандидатов.

Полупропорциональная система. Под этим названием объединены системы, которые, будучи основаны на мажоритарном принципе, то есть на требовании большинства голосов для избрания, все же дают определенные возможности представительства и меньшинству избирателей. Это достигается благодаря применению так называемого ограниченного вотума, при котором избиратель голосует не за такое число кандидатов, которое равно числу подлежащих избранию от избирательного округа депутатов, а за меньшее.

Типичным примером такой системы была действовавшая в Японии до 1993 года система единственного непередаваемого голоса. При этой системе партия в многомандатном избирательном округе выдвигает не список кандидатов, баллотирующийся как единое целое, а отдельных кандидатов. Избиратель же в этом многомандатном округе голосует только за одного из кандидатов, хотя от округа должно быть избрано несколько или даже много депутатов. Избранным считается кандидат, собравший наибольшее число голосов.

Ограниченный вотум требует от политических партий точного расчета при выдвижении их кандидатов. Надо хорошо представлять себе, сколько голосов насчитывает партийный электорат и как они могут распределиться между кандидатами от партии. Ведь если партия выдвинет в избирательном округе слишком много кандидатов, голоса ее электората «распылятся» между ними и вполне может случиться, что ни один не окажется избранным. С другой стороны, если кандидатов будет мало, то они могут получить больше голосов, чем нужно для избрания, а эти лишние голоса ничего партии не дают, кроме сожалений о неиспользованной возможности провести дополнительно еще одного или более своих депутатов.

Тот факт, что избиратель, принадлежащий к большинству, может влиять своим голосованием на выбор не всех депутатов от избирательного окру-

га, открывает возможности для меньшинства провести в представительный орган в этом избирательном округе одного или даже нескольких своих депутатов, либо несколько депутатов пройдут от разных меньшинств. Разумеется, пропорционального представительства здесь, как правило, не получается (большинство обычно бывает непропорционально велико), и потому такие избирательные системы называют полупропорциональными. К этой же группе систем относится и так называемый кумулятивный вотум, применяемый, в частности, на выборах в органы местного самоуправления в Баварии и некоторых других землях Германии.

Эта система характеризуется тем, что каждый избиратель в многомандатном избирательном округе имеет столько голосов, сколько следует избрать кандидатов или меньше (разумеется, число голосов у всех избирателей одинаковое). Он распределяет свои голоса между кандидатами как угодно: может отдать нескольким кандидатам по одному голосу, а может, например, какому-то одному из кандидатов отдать все свои голоса, аккумулировать их у него. Отсюда и название системы (от лат. *simulatio* - скопление). Как полагают британские исследователи избирательных систем «так же как и ограниченное голосование, кумулятивное голосование способствует обеспечению представительства меньшинства и избранию самых популярных кандидатов, но его действие весьма неопределенно». Здесь также весьма важен точный подсчет партиями своего электората и правильное ориентирование его в отношении использования голосов.

### **Смешанные системы**

Смешанная избирательная система возникает тогда, когда при выборах одной и той же представительной палаты применяются различные системы. Это обычно продиктовано стремлением соединить преимущества различных систем и по возможности исключить или компенсировать их недостатки. Характерен в этом отношении порядок выборов Государственной Думы.

Половина состава Государственной Думы (общий состав 450 депутатов) избирается на основе мажоритарной системы относительного большин-

ства. Вторая половина депутатов Государственной Думы избирается на основе пропорционального представительства по общефедеральному избирательному округу.

По результатам голосования депутатские мандаты распределяются между общефедеральными списками кандидатов, исходя из следующих правил:

1) подсчитывается сумма голосов, поданных по общефедеральному избирательному округу за общефедеральные списки кандидатов тех избирательных объединений, которые оказались допущены к распределению мандатов. Данная сумма делится на 225 - число депутатских мандатов, которые распределяют по этому округу. Полученный результат - это первое избирательное частное;

2) число действительных голосов, полученное каждым общефедеральным списком кандидатов, которые участвовали в распределении депутатских мандатов, делится на избирательное частное. Целая часть полученного в результате деления числа есть число депутатских мандатов, которое получает соответствующий общефедеральный список кандидатов;

3) в случае, когда после произведенных действий в соответствии со вторым правилом, остаются не распределенные мандаты, производится их вторичное распределение. Не распределенные мандаты передаются по одному тем общефедеральным спискам кандидатов, у которых оказывается наибольшей дробная часть, т.е. остаток числа, полученного в результате деления. При их равенстве преимущество отдается тому общефедеральному списку кандидатов, за который подано больше голосов. При равенстве голосов преимущество отдается тому общефедеральному списку кандидатов, который зарегистрировался раньше.

Если общефедеральный список при регистрации был разбит на региональные группы, то затем производится распределение мандатов внутри списка - этими группами и кандидатами, не включенными ни в одну из групп. На первом этапе такого распределения устанавливается число канди-

датов, не вошедших ни в одну из региональных групп и не избранных по одномандатным округам. Указанным кандидатам полученные списком мандаты переходят в первую очередь.

Оставшиеся не распределенными внутри списка мандаты распределяются в точности по изложенным выше правилам. С той разницей, что в правиле № 1 делится общее число голосов, полученных списком, на число оставшихся не распределенными внутри этого списка мандатов. По правилу № 2 на избирательное частное делится число голосов, поданных за каждую региональную группу в соответствующем субъекте РФ или группе субъектов РФ. Дальнейшее действия аналогичны. Если при этом в одной или нескольких региональных группах не оказалась должного числа кандидатов, то оставшиеся не распределенные мандаты распределяются среди остальных региональных групп по тем же правилам.

### **Избирательное право: понятие, принципы.**

«Под принципами избирательного права (избирательной системы) понимаются обязательные требования и условия, без соблюдения которых любые выборы не могут быть признанными легитимными» Баглай М.В. Конституционное право России. Издание 2-е. М., Норма. 1999. с. 352

Данные принципы сформулированы в международно-правовых актах, Конституции и законах РФ.

В соответствии со ст.32 ч.2 Конституции РФ «Граждане Российской Федерации имеют право избирать и быть избранными в органы государственной власти органы местного самоуправления, а также участвовать в референдуме». На основании данной статьи существует принцип всеобщности. Всеобщим признается такое избирательное право, при котором все взрослые граждане имеют право принимать участие в выборах. Существуют два вида цензов: возрастной ценз и ценз оседлости, которые ограничивают принцип всеобщности. Возрастной ценз - требование закона, согласно которому право участвовать в выборах предоставляется лишь по достижении определенного

возраста. Например, Депутатом Государственной Думы может быть выбран гражданин, который достиг 21 года. Ценз оседлости - установленное Конституцией или законом требование, согласно которому получение гражданином избирательного права обусловлено определенным сроком проживания в стране к моменту проведения выборов. Например, Президентом РФ может быть избран гражданин РФ не моложе 35 лет, постоянно проживающий в Российской Федерации не менее 10 лет.

Следующий принцип - равное избирательное право. В Федеральном законе оно трактуется как участие граждан в выборах « на равных основаниях ». Это означает, что все граждане, которые удовлетворяют требованиям закона и не отстраненные от участия в голосовании по законным основаниям, имеют равные права и обязанности как избиратели.

Также данный принцип предполагает наличие двух условий:

1) Каждый избиратель должен иметь одинаковое число голосов.

Данное условие обеспечивается тем, что избиратель не может быть включен более чем в один список избирателей. Он голосует лично и для получения избирательного бюллетеня требуется предъявление документа, который удостоверяет личность избирателя, а в списке избирателей делается пометка о выдаче избирательного бюллетеня.

2) Каждый депутат должен представлять одинаковое число избирателей. Должна быть соблюдена единая норма представительства, в соответствии с которой образуются равные по количеству населения избирательные округа. Это дает гарантию того, что ни один избиратель не имеет каких-либо преимуществ перед другим избирателем.

Прямое избирательное право означает, что избиратель непосредственно подает свой голос за конкретного кандидата или списка кандидатов. Прямое избирательное право отличается от не прямого, которое может быть двух видов - косвенным и многостепенным. При косвенном избирательном праве избиратели выбирают выборщиков, которые в свою очередь избирают представителей или каких либо иных лиц. Многостепенное избирательное

право, суть которого состоит в том, что выбирают представителей в выше-стоящие представительные органы нижестоящие.

Еще один принцип избирательного права - тайное голосование. Данный принцип является обязательным атрибутом демократической системы выборов, абсолютной привилегией избирателей. Это означает, что исключается возможность какого-либо контроля над волеизъявлением избирателей. Избиратели имеют право никому и никогда не сообщать о своем выборе того или иного депутата. Избирательные бюллетени не подлежат нумерации, и никто не в праве пытаться идентифицировать использованный бюллетень. Избиратель заполняет избирательный бюллетень в закрытой кабине или в особой комнате. В этих помещениях во время заполнения избирательных бюллетеней запрещается присутствие кого бы то ни было, включая и членов избирательной комиссии. Бюллетень опускается в избирательный ящик лично.

Обязательность и периодичность проведения выборов. Выборы органов государственной власти и местного самоуправления являются обязательными и проводятся в сроки, установленные Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, конституциями, уставами, законами субъектов РФ, уставами муниципальных образований. Выборы органов или депутатов назначает уполномоченный на то орган или должностное лицо в соответствии со сроками, установленными законом. Голосование может быть назначено только на календарный выходной день. Не допускается назначение голосования на праздничный день. Если соответствующим органом выборы не назначаются, то это вправе сделать соответствующий суд общей юрисдикции. Срок полномочий всех выборных органов, а также депутатов не может быть более пяти лет. Изменение сроков не допускается.

И еще один принцип- принцип добровольности. Это означает, что запрещается оказывать воздействие на гражданина с целью принудить его к участию или неучастию в выборах, а также воздействовать на его свободное волеизъявление. «Свободное волеизъявление избирателей во время выборов

обеспечивается и тем фактом, что проведение агитации в день выборов в помещении для голосования не допускается» Смоленский М.Б. Конституционное право РФ. Экзаменационные ответы. 2-е издание. Ростов- на- Дону. Феникс. 2003г. с228.

### **Образование избирательных округов, участков.**

Избирательный округ - это территория, которая образована в соответствии с федеральными конституционными законами, федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации и от которой непосредственно гражданами Российской Федерации избирается депутат (депутаты), выборное должностное лицо (выборные должностные лица) (ст. 2 Федерального закона РФ «Об основных гарантиях...»).

Закон закрепляет пять признаков избирательного округа:

1) территориальный принцип образования. Он означает, что избирательным округом может быть только территория и никакие другие единицы;

2) выборные лица в избирательном округе избираются гражданами. Это означает, что недопустимо образование избирательных округов из ненаселенных территорий. Избирательным округом является только территория, на которой проживают граждане Российской Федерации;

3) в избирательном округе выборные лица избираются гражданами непосредственно. Это является выражением принципа прямого избирательного права;

4) от избирательного округа избираются депутат (депутаты), выборное должностное лицо (лица). Этот признак определяет состав избираемых населением от избирательных округов субъектов;

5) избирательные округа образуются в соответствии с федеральным и региональным избирательным законодательством, никакие иные акты не могут регулировать порядок образования избирательных округов, устанавливать требования, предъявляемые к их образованию.

Классификация избирательных округов. Избирательные округа можно

разделить по количеству избираемых лиц на одномандатные и многомандатные, по принципу, лежащему в основе их образования, на территориальные и административно-территориальные. В качестве дополнительной классификации используется деление избирательных округов по виду избирательной системы, используемой на выборах депутатов в округе, - на мажоритарные и округа, в которых используется пропорциональная избирательная система.

Одномандатный избирательный округ - это округ, в котором избирается один депутат. Одномандатные округа образуются при использовании мажоритарной избирательной системы. Всегда одномандатным является избирательный округ, в котором избирается Президент Российской Федерации, высшее должностное лицо (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации, глава или иное выборное должностное лицо муниципального образования.

Многомандатный избирательный округ определяется в Федеральном законе РФ «Об основных гарантиях...» как избирательный округ, в котором избирается несколько депутатов, причем за каждого из них избиратели голосуют персонально. Это означает, что в избирательном бюллетене напротив каждого кандидата помещается квадрат, в котором избиратель проставляет знак, свидетельствующий о том, что он голосует за данного кандидата. Выборы в многомандатном округе также проводятся по мажоритарной избирательной системе, но в отличие от одномандатного округа, избиратель обладает количеством голосов, равным числу депутатов, подлежащих избранию в многомандатном округе.

Отдельную проблему составляет сочетание использования одномандатных и многомандатных избирательных округов на одних и тех же выборах и соблюдение при этом принципа равного избирательного права. Данный вопрос рассматривался Конституционным судом Российской Федерации в Постановлении от 23 марта 2000 г. по делу о проверке конституционности ч. 2 ст. 3 Закона Оренбургской области от 18 сентября 1997 г. «О выборах депутатов Законодательного Собрания Оренбургской области». Конституци-

онный суд отметил, что использование такой избирательной системы должно сопровождаться надлежащими гарантиями участия граждан в выборах на равных основаниях, что требует также - при соблюдении пропорциональности представительства - наделения каждого избирателя одним голосом либо одинаковым числом голосов.

По принципу, лежащему в основе образования избирательных округов, выделяется два вида округов. Территориальные избирательные округа образуются на основе средней нормы представительства избирателей, т.е. равенства по числу избирателей. Предъявление данного требования к избирательным округам исходит из необходимости получения такого результата, когда каждое избранное лицо имело бы одинаковый «удельный вес» народного представительства; равенство избирательных округов выступает, таким образом, с одной стороны, реализацией, а с другой стороны, гарантией принципа равного избирательного права.

Федеральный закон РФ «Об основных гарантиях...» предъявляет к территориальным избирательным округам следующие требования. Во-первых, это примерное равенство одномандатных избирательных округов по числу избирателей, а при образовании многомандатных избирательных округов - примерное равенство числа избирателей на депутатский мандат. Допускается отклонение от средней нормы представительства избирателей (для одномандатных округов) или от средней нормы представительства избирателей, умноженной на число депутатских мандатов в избирательном округе (для многомандатных округов), не более чем на 10 процентов, а в труднодоступных и отдаленных местностях - не более чем на 15 процентов. Перечень труднодоступных и отдаленных местностей устанавливается законом субъекта Российской Федерации, вступившим в силу до дня официального опубликования решения о назначении выборов. Федеральный закон РФ «Об основных гарантиях...» предусматривает два исключения из данного правила:

- при проведении выборов в федеральные органы государственной власти, иные федеральные государственные органы федеральным законом

может быть установлена обязательность образования не менее одного избирательного округа на территории каждого субъекта федерации. Именно таким образом регулирует вопрос образования избирательных округов Федеральный закон РФ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»;

- при образовании избирательных округов на территориях компактного проживания коренных малочисленных народов законами субъектов Российской Федерации может быть установлено, что допустимое отклонение от средней нормы представительства избирателей может превышать предел в 10 (15) процентов, но не должно быть более 30 процентов. Данная норма призвана гарантировать представительство этих народов в органах государственной власти и органах местного самоуправления. Это правило, с одной стороны, нарушает принцип равного избирательного права, но с другой стороны, является своеобразной реализацией гарантии прав коренных малочисленных народов, содержащейся в ст. 69 Конституции Российской Федерации.

Вторым требованием к территориальным избирательным округам является единство территории - не допускается образование избирательного округа из не граничащих между собой территорий. Исключения из этого правила могут устанавливаться федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации. Такими исключениями в соответствии с региональным избирательным законодательством являются случаи образования избирательных округов в труднодоступных и отдаленных местностях, на территориях компактного проживания коренных малочисленных народов, присоединение к округу закрытых административно-территориальных образований, территорий воинских частей, расположенных вне пределов населенных пунктов, сообщение с которыми осуществляется через территорию другого округа.

Наконец, согласно Федеральному закону РФ «Об основных гарантиях...», при соблюдении вышеуказанных требований, учитываются админи-

стративно-территориальное устройство (деление) субъекта Российской Федерации, территории муниципальных образований.

В основе образования административно-территориальных избирательных округов лежит административно-территориальное устройство (деление) субъектов Российской Федерации.

Порядок образования избирательных округов. В случае, если территория, на которой проводятся выборы, делится на несколько избирательных округов, к порядку их образования федеральным и региональным законодательством предъявляются определенные требования.

Не позднее чем в течение 5 дней после назначения дня голосования исполнительные органы государственной власти или органы местного самоуправления (соответственно уровню выборов), а также командиры воинских частей представляют соответствующей избирательной комиссии данные о численности избирателей, зарегистрированных на соответствующей территории.

Избирательная комиссия не позднее чем за 80 дней до дня голосования определяет схему образования избирательных округов. Схема включает в себя обозначение границ избирательных округов, перечень административно-территориальных единиц, или муниципальных образований, или населенных пунктов, входящих в каждый избирательный округ (а в случае, если избирательный округ включает в себя часть территории административно-территориальной единицы, или муниципального образования, или населенного пункта, - также обозначаются границы данной части территории), номер и центр каждого избирательного округа, число избирателей в каждом избирательном округе. Схема избирательных округов определяется в соответствии с требованиями, предъявляемыми к образованию избирательных округов федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации.

Публикация (обнародование) схемы образованных избирательных округов, включая ее графическое изображение, осуществляется представителем

ным органом государственной власти, органом местного самоуправления не позднее чем через 5 дней после ее утверждения.

Образование избирательных участков. Избирательные участки - это территориальные единицы, объединяющие избирателей общим местом голосования. В пределах избирательного участка образуется участковая избирательная комиссия, которая организует голосование избирателей на выборах, осуществляет подсчет голосов и устанавливает итоги голосования на избирательном участке.

По общему правилу, избирательные участки образуются главой муниципального образования по согласованию с избирательными комиссиями на основании данных о численности избирателей, из расчета не более чем 3 тысячи избирателей на каждом участке не позднее чем за 45 дней до дня голосования на выборах. При этом границы избирательных участков не должны пересекать границы избирательных округов. Таким образом, общим принципом, лежащим в основе образования избирательных участков, является территориальный принцип.

Исключения из общего правила касаются избирательных участков, образуемых за пределами территории Российской Федерации, в местах временного пребывания избирателей, в труднодоступных и отдаленных местностях, на судах, находящихся в день голосования в плавании, на полярных станциях, в воинских частях.

Избирательные участки для граждан Российской Федерации, находящихся на территориях иностранных государств, образуются в случае проведения выборов в федеральные органы государственной власти руководителями дипломатических представительств или консульских учреждений Российской Федерации на территории страны их пребывания. При этом требование о предельном числе избирателей на избирательном участке может не применяться.

В местах временного пребывания избирателей (больницах, санаториях, домах отдыха и других), в труднодоступных и отдаленных местностях, на

судах, находящихся в день голосования в плавании, и на полярных станциях избирательные участки образуются в срок не позднее, чем за 30 дней, в исключительных случаях - не позднее, чем за 5 дней до дня голосования. Такие избирательные участки входят в избирательные округа по месту их расположения или по месту приписки судна.

### **Виды, порядок формирования и организация деятельности избирательных комиссий.**

Эти комиссии обеспечивают реализацию и защиту избирательных прав граждан, а также осуществляют подготовку и проведение выборов. Таковыми комиссиями являются:

Центральная избирательная комиссия РФ;  
избирательные комиссии субъектов РФ;  
избирательные комиссии муниципальных образований;  
окружные избирательные комиссии;  
территориальные (районные, городские и др.) избирательные комиссии;  
участковые комиссии.

Избирательные комиссии также действуют в качестве комиссий референдума. Все избирательные комиссии действуют на правовой основе. Так, полномочия и порядок деятельности Центральной избирательной комиссии РФ и иных избирательных комиссий по выборам в федеральные органы государственной власти устанавливаются федеральными законами. Что же касается деятельности избирательных комиссий по выборам в органы государственной власти субъектов РФ и в выборные органы местного самоуправления, то она устанавливается федеральным законом, конституциями (уставами), законами субъектов РФ, уставами муниципальных образований. Важнейший принцип деятельности избирательных комиссий всех уровней состоит в том, что при подготовке и проведении выборов в пределах своей компетенции они независимы от государственных органов и

органов местного самоуправления. Этот принцип призван исключить любое вмешательство властей в деятельность комиссий, а следовательно, повлиять на исход выборов. Акты избирательных комиссий, принятые в пределах их компетенции, обязательны для исполнительных органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений, кандидатов, избирательных объединений, организаций, должностных лиц, избирателей, а также нижестоящих (соответственно уровню проводимых выборов) избирательных комиссий. Государственные органы, органы местного самоуправления, а также их должностные лица обязаны оказывать избирательным комиссиям содействие в реализации их полномочий, в частности на безвозмездной основе предоставлять необходимые помещения, транспорт, средства связи, техническое оборудование, сведения и материалы, давать ответы на обращения избирательных комиссий, а также предоставлять возможность для размещения печатной информации избирательных комиссий. Формирование избирательных комиссий на каждом уровне происходит на соответствующей правовой базе. Формирование избирательных комиссий субъектов РФ осуществляется законодательными (представительными) органами и Глава 21. Избирательная система и референдум РФ 423 высшими должностными лицами субъектов РФ на основе предложений политических партий, прежде всего тех, списки которых были на предыдущих выборах допущены к распределению мандатов в представительных органах, а также общественных объединений, органов местного самоуправления. Половина членов комиссии назначается законодательным органом, другая — высшим должностным лицом субъекта РФ (на основе предложений политических партий). Деятельность избирательных комиссий осуществляется гласно и открыто. На заседаниях соответствующей избирательной комиссии вправе присутствовать кандидаты и их доверенные лица, представители избирательных объединений и СМИ. Избирательные комиссии, комиссии референдума обязаны в пределах своей компетенции рассматривать поступившие к ним в ходе избирательной кампании обра-

щения о нарушении закона, проводить проверки по этим обращениям и давать лицам, направившим обращения, письменные ответы в пятидневный срок, но не позднее дня, предшествующего дню голосования, а в день голосования или в день, следующий за днем голосования, — немедленно. В случае если факты, содержащиеся в обращениях, требуют дополнительной проверки, решения по ним принимаются не позднее чем в 10-дневный срок. Избирательные комиссии, комиссии референдума вправе обращаться с представлением о проведении соответствующей проверки и пресечении нарушений закона в правоохранительные органы, которые обязаны в пятидневный срок, но не позднее дня, предшествующего дню голосования, а в день голосования или в день, следующий за днем голосования, — немедленно принять меры по пресечению этих нарушений. В случае если факты, содержащиеся в обращении, требуют дополнительной проверки, указанные меры принимаются не позднее чем в 10-дневный срок. Избирательные комиссии, комиссии референдума обеспечивают информирование избирателей, участников референдума о сроках и порядке осуществления избирательных действий, действий, связанных с подготовкой и проведением референдума, о ходе избирательной кампании, подготовки и проведения референдума, о кандидатах, объединениях, выдвинувших кандидатов. Решения избирательных комиссий публикуются в печати и передаются в иные СМИ в сроки, установленные соответствующими законами. В день голосования, с момента начала работы участковой избирательной комиссии и до подписания ее членами

424 Раздел VI. Органы государственной власти в Российской Федерации

протокола об итогах голосования, на избирательных участках вправе присутствовать наблюдатели, направленные избирательными объединениями, кандидатами, а также иностранные (международные) наблюдатели. Иностранные (международные) наблюдатели осуществляют свою деятельность в соответствии с федеральными законами. Деятельность избирательных комиссий осуществляется на основе коллегиальности. Решения избирательных комиссий по основным вопросам организации и

проведения выборов (о регистрации кандидатов, об отмене регистрации кандидатов, об итогах голосования или о результатах выборов, о признании выборов несостоявшимися или недействительными и др.) принимаются на заседаниях избирательных комиссий большинством голосов от установленного числа членов избирательной комиссии с правом решающего голоса. Закон устанавливает порядок обжалования нарушений избирательных прав граждан. Решения и действия (или бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц, такие как решения и действия комиссии, нарушающие избирательные права граждан, могут быть обжалованы в суд. Решение суда обязательно для исполнения соответствующими комиссиями. Решения и действия (или бездействие) избирательных комиссий и их должностных лиц, нарушающие избирательные права граждан, также могут быть обжалованы в вышестоящую избирательную комиссию, причем это не является обязательным условием для обращения в суд.

### **Центральная избирательная комиссия.**

Центральная избирательная комиссия Российской Федерации действует на постоянной основе. Она является федеральным государственным органом, организующим подготовку и проведение выборов, а также референдумов в Российской Федерации. Срок полномочий Центральной избирательной комиссии РФ четыре года. Центральная избирательная комиссия РФ состоит из 15 членов. Пять членов Центральной избирательной комиссии назначаются Государственной Думой из числа кандидатур, предлагаемых фракциями и депутатскими объединениями в Государственной Думе, а также депутатами. Пять членов Центральной избирательной комиссии назначаются Советом Федерации из числа кандидатур, предлагаемых законодательными (представительными) органами и высшими должностными лицами субъектов РФ. Пять членов Центральной избирательной комиссии назначаются Президентом РФ.

Глава 21. Избирательная система и референдум

425 членов Центральной избирательной комиссии назначаются Президентом РФ. Члены Центральной избирательной комиссии избирают из сво-

его состава тайным голосованием Председателя, заместителя Председателя и секретаря. Полномочия Центральной избирательной комиссии достаточно широки. Эта комиссия, в частности: осуществляет контроль за соблюдением избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ; организует разработку нормативов технологического оборудования для участковых комиссий (кабины и ящики для голосования) и осуществляет контроль за их соблюдением; осуществляет меры по организации системы финансирования выборов и референдума, установления результатов выборов и референдумов в Российской Федерации; распределяет выделенные из федерального бюджета средства на финансовое обеспечение подготовки и проведения выборов и референдума, контролирует их целевое использование; оказывает правовую, методическую, организационно-техническую помощь избирательным комиссиям и др. Центральная избирательная комиссия РФ вправе издавать инструкции по вопросам единообразного применения Федерального закона Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации. Она также дает заключения о соответствии законов субъектов РФ федеральным законам, регулирующим избирательные права.

### **Стадии избирательного процесса.**

Проведение выборов состоит из нескольких стадий, последовательно сменяющих одна другую от момента назначения даты выборов до объявления о результатах голосования. Это и есть избирательный процесс, представляющий собой сложную систему правоотношений, в которых участвуют избиратели, средства массовой информации, политические партии, общественные организации и государственные органы по проведению выборов. Основные стадии избирательного процесса жестко регулируются законодательством и другими нормативными правовыми актами. Это объясняется необходимостью исключить чей бы то ни было волюнтаризм, способный породить конфликты и задержки в развитии процесса. Демократические выборы про-

ходят под пристальным наблюдением общественности, которая весьма болезненно реагирует на любые отступления от законности. Использование Государственной автоматизированной системы (ГАС) «Выборы» при подготовке и проведении выборов и референдума является одной из гарантий реализации прав граждан РФ на основе обеспечения гласности, достоверности, оперативности и полноты информации о выборах и референдуме. ГАС «Выборы» используется для электронного наблюдения за ходом и установлением итогов голосования путем передачи данных от нижестоящих комиссий вышестоящим комиссиям, а отдельные ее технические средства — для подсчета голосов избирателей, участников референдума. Эти данные, полученные через ГАС «Выборы», являются предварительной, не имеющей юридического значения информацией, если иное не установлено законом. С началом избирательного процесса «правила игры», т. е. порядок проведения и условия выборов, меняться не могут, поскольку с момента, когда избирательные правоотношения уже возникли, любые попытки изменить ту или иную норму избирательного закона во имя защиты прав какой-то части избирателей

418

Раздел VI. Органы государственной власти в Российской Федерации на деле ведут к нарушению прав других избирателей, уже включившихся в избирательную кампанию. В ноябре 1995 г. в Конституционный Суд РФ поступили запросы группы депутатов Государственной Думы и Верховного Суда РФ о проверке конституционности ряда положений Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации». Эти запросы поступили более чем через два месяца после того, как началась избирательная кампания, на той важной стадии избирательного процесса, когда завершались выдвижение и регистрация кандидатов. Конституционный Суд отказал в принятии этих запросов, указав в своем определении, что «проведение судебного разбирательства в ходе избирательной кампании, непосредственно перед голосованием может неоправданно осложнить избирательный процесс, отрицательно сказаться на волеизъявлении избирателей и в конечном счете повлиять на результаты выборов... В ходе

развернувшейся избирательной кампании уже возникли и развиваются конкретные правоотношения, в рамках которых происходит реализация избирательных прав граждан. Изменения в сложившихся правоотношениях в связи с решением Конституционного Суда РФ могли бы повлечь ущемления в этих правах и в конечном счете нанести ущерб основным конституционным принципам избирательного процесса». После назначения даты выборов избирательный процесс проходит через следующие стадии.

### **Составление списков избирателей.**

Включение гражданина в список избирателей или участников референдума служит основанием для его участия в голосовании. В ряде стран такие списки составляются на основе добровольного обращения лиц в соответствующие государственные органы, но это приводит к сокращению электората, так как многие граждане по разным причинам в этих органах не регистрируются. В Российской Федерации в списки избирателей включаются все граждане РФ, обладающие на день голосования активным избирательным правом. Следовательно, для того чтобы быть включенным в список избирателей, гражданину не требуется обращаться в государственный или муниципальный орган, так как список составляется официальным органом по обязанности. Список избирателей составляется главой местной администрации на основании сведений, предоставляемых органами, осуществляющими регистрацию граждан по месту жительства или пребывания. Глава 21. Избирательная система и референдум РФ 419 Основанием для регистрации избирателей на конкретном избирательном участке является факт проживания гражданина РФ на территории этого участка, а также временного пребывания или наличия открепительного удостоверения. Гражданин РФ может быть включен в список избирателей только на одном избирательном участке, участке референдума. Это исключает возможность плюрального вотума, т. е. голосования на нескольких участках в связи с наличием, например, частного домовладения на разных территориях. Основания и порядок составления списков избирателей устанавливаются законодательно. Для того чтобы гра-

ждане успели до выборов устранить любые недоразумения, установлено, что список избирателей представляется для всеобщего ознакомления за 20 дней до дня выборов. Каждый гражданин Российской Федерации, обладающий избирательным правом, вправе заявить в участковую избирательную комиссию о невключении его в список избирателей, а также о любой ошибке или неточности в списке избирателей. В течение 24 часов, а в день голосования — в течение двух часов участковая избирательная комиссия обязана проверить заявление и либо устранить ошибку, либо дать заявителю письменный ответ с указанием причин отклонения заявления. Решение участковой избирательной комиссии может быть обжаловано в вышестоящую избирательную комиссию (соответственно уровню проводимых выборов) или в суд, которые обязаны рассмотреть жалобу в трехдневный срок, а в день голосования — немедленно. Этот механизм, обычный в своих основных чертах для большинства демократических стран, призван гарантировать гражданам осуществление их активного избирательного права. Целям исключения возможности злоупотреблений служит правило, согласно которому вносить изменения в списки избирателей после окончания голосования и начала подсчета голосов избирателей законом запрещается. Невключение в список избирателей весьма часто порождает конфликты, особенно когда речь идет о беженцах и вынужденных переселенцах, гражданах, находящихся в момент составления списков за пределами Российской Федерации.

### **Образование избирательных округов и участков.**

Для проведения выборов образуются избирательные округа и участки. Округа образуются на основании данных о численности зарегистрированных избирателей. Границы избирательных округов и число избирателей в каждом избирательном округе (схема образования округов) определяются соответствующей избирательной комиссией не позднее чем за 80 дней до истечения срока, в который должны быть назначены выборы, и утверждаются соответствующим представительным органом. Избирательные округа образуются при соблюдении определенных требований. Так, должно быть обеспечено

примерное равенство избирательных округов по числу избирателей с допустимым отклонением от средней нормы представительства избирателей в труднодоступных и отдаленных местностях. При образовании многомандатных избирательных округов соблюдается примерное равенство числа избирателей на депутатский мандат. Отклонение числа избирателей в многомандатном избирательном округе от средней нормы представительства избирателей, умноженной на число депутатских мандатов в данном округе, не может превышать 10%, а в труднодоступных и отдаленных местностях — 15% от средней нормы представительства избирателей. Перечень труднодоступных и отдаленных местностей устанавливается законом субъекта РФ, вступившим в силу до дня официального опубликования решения о назначении выборов. Данные требования могут не соблюдаться при выборах в федеральные государственные органы в случае, если федеральными законами устанавливается обязательность образования не менее одного избирательного округа на территории каждого субъекта РФ. Избирательный округ составляет единую территорию: не допускается создание избирательного округа из не граничащих между собой территорий, за исключением анклавных территорий. При соблюдении законных требований образования избирательных округов учитывается административно-территориальное деление. Для проведения голосования и подсчета голосов избирателей избирательный округ разбивается на избирательные участки. Эти участки образуются главой местной администрации по согласованию с соответствующими избирательными комиссиями. Границы избирательных участков не должны пересекать границ избирательных округов. В больницах, санаториях, домах отдыха и других местах временного пребывания избирателей, в труднодоступных и отдаленных районах, на судах, находящихся в день выборов в плавании, и на полярных станциях могут образовываться избирательные участки в тот же срок, а в исключительных случаях — не позднее чем за три дня до дня голосования; такие избирательные участки входят в избирательные округа, округа референдума по месту их расположения или по месту приписки судна.

Военнослужащие голосуют на общих избирательных участках. В воинских частях избирательные участки могут образовываться только в случаях, установленных законом. Списки избирательных участков с указанием их границ и адресов участковых избирательных комиссий должны быть опубликованы соответствующим главой местной администрации не позднее чем за 40 дней до дня голосования.

### **Избирательные комиссии.**

Эти комиссии обеспечивают реализацию и защиту избирательных прав граждан, а также осуществляют подготовку и проведение выборов. Такими комиссиями являются:

Центральная избирательная комиссия РФ;  
избирательные комиссии субъектов РФ;  
избирательные комиссии муниципальных образований;  
окружные избирательные комиссии;  
участковые комиссии.

Избирательные комиссии также действуют в качестве комиссий референдума. Все избирательные комиссии действуют на правовой основе. Так, полномочия и порядок деятельности Центральной избирательной комиссии РФ и иных избирательных комиссий по выборам в федеральные органы государственной власти устанавливаются федеральными законами. Что же касается деятельности избирательных комиссий по выборам в органы государственной власти субъектов РФ и в выборные органы местного самоуправления, то она устанавливается федеральным законом, конституциями (уставами), законами субъектов РФ, уставами муниципальных образований. Важнейший принцип деятельности избирательных комиссий всех уровней состоит в том, что при подготовке и проведении выборов в пределах своей компетенции они независимы от государственных органов и органов местного самоуправления. Этот принцип призван исключить любое вмешательство властей в деятельность комиссий, а следовательно, повлиять на исход выборов. Акты избирательных комиссий, принятые в пределах их компетенции,

обязательны для исполнительных органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений, кандидатов, избирательных объединений, организаций, должностных лиц, избирателей, а также нижестоящих (соответственно уровню проводимых выборов) избирательных комиссий. Государственные органы, органы местного самоуправления, а также их должностные лица обязаны оказывать избирательным комиссиям содействие в реализации их полномочий, в частности на безвозмездной основе предоставлять необходимые помещения, транспорт, средства связи, техническое оборудование, сведения и материалы, давать ответы на обращения избирательных комиссий, а также предоставлять возможность для размещения печатной информации избирательных комиссий. Формирование избирательных комиссий на каждом уровне происходит на соответствующей правовой базе. Формирование избирательных комиссий субъектов РФ осуществляется законодательными (представительными) органами и высшими должностными лицами субъектов РФ на основе предложений политических партий, прежде всего тех, списки которых были на предыдущих выборах допущены к распределению мандатов в представительных органах, а также общественных объединений, органов местного самоуправления. Половина членов комиссии назначается законодательным органом, другая — высшим должностным лицом субъекта РФ (на основе предложений политических партий). Деятельность избирательных комиссий осуществляется гласно и открыто. На заседаниях соответствующей избирательной комиссии вправе присутствовать кандидаты и их доверенные лица, представители избирательных объединений и СМИ. Избирательные комиссии, комиссии референдума обязаны в пределах своей компетенции рассматривать поступившие к ним в ходе избирательной кампании обращения о нарушении закона, проводить проверки по этим обращениям и давать лицам, направившим обращения, письменные ответы в пятидневный срок, но не позднее дня, предшествующего дню голосования, а в день голосования или в день, следующий за днем голосования, — немедленно. В случае если факты, содержащиеся в об-

ращениях, требуют дополнительной проверки, решения по ним принимаются не позднее чем в 10-дневный срок. Избирательные комиссии, комиссии референдума вправе обращаться с представлением о проведении соответствующей проверки и пресечении нарушений закона в правоохранительные органы, которые обязаны в пятидневный срок, но не позднее дня, предшествующего дню голосования, а в день голосования или в день, следующий за днем голосования, —немедленно принять меры по пресечению этих нарушений. В случае если факты, содержащиеся в обращении, требуют дополнительной проверки, указанные меры принимаются не позднее чем в 10-дневный срок. Избирательные комиссии, комиссии референдума обеспечивают информирование избирателей, участников референдума о сроках и порядке осуществления избирательных действий, действий, связанных с подготовкой и проведением референдума, о ходе избирательной кампании, подготовки и проведения референдума, о кандидатах, объединениях, выдвинувших кандидатов. Решения избирательных комиссий публикуются в печати и передаются в иные СМИ в сроки, установленные соответствующими законами. В день голосования, с момента начала работы участковой избирательной комиссии и до подписания ее членами протокола об итогах голосования, на избирательных участках вправе присутствовать наблюдатели, направленные избирательными объединениями, кандидатами, а также иностранные (международные) наблюдатели. Иностранные (международные) наблюдатели осуществляют свою деятельность в соответствии с федеральными законами. Деятельность избирательных комиссий осуществляется на основе коллегиальности. Решения избирательных комиссий по основным вопросам организации и проведения выборов (о регистрации кандидатов, об отмене регистрации кандидатов, об итогах голосования или о результатах выборов, о признании выборов несостоявшимися или недействительными и др.) принимаются на заседаниях избирательных комиссий большинством голосов от установленного числа членов избирательной комиссии с правом решающего голоса. Закон устанавливает порядок обжалования нарушений избиратель-

ных прав граждан. Решения и действия (или бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц, такие как решения и действия комиссии, нарушающие избирательные права граждан, могут быть обжалованы в суд. Решение суда обязательно для исполнения соответствующими комиссиями. Решения и действия (или бездействие) избирательных комиссий и их должностных лиц, нарушающие избирательные права граждан, также могут быть обжалованы в вышестоящую избирательную комиссию, причем это не является обязательным условием для обращения в суд.

### **Центральная избирательная комиссия.**

Центральная избирательная комиссия Российской Федерации действует на постоянной основе. Она является федеральным государственным органом, организующим подготовку и проведение выборов, а также референдумов в Российской Федерации. Срок полномочий Центральной избирательной комиссии РФ — четыре года. Центральная избирательная комиссия РФ состоит из 15 членов. Пять членов Центральной избирательной комиссии назначаются Государственной Думой из числа кандидатур, предлагаемых фракциями и депутатскими объединениями в Государственной Думе, а также депутатами. Пять членов Центральной избирательной комиссии назначаются Советом Федерации из числа кандидатур, предлагаемых законодательными (представительными) органами и высшими должностными лицами субъектов РФ. Пять членов Центральной избирательной комиссии назначаются Президентом РФ. Члены Центральной избирательной комиссии избирают из своего состава тайным голосованием Председателя, заместителя Председателя и секретаря. Полномочия Центральной избирательной комиссии достаточно широки. Эта комиссия, в частности: осуществляет контроль за соблюдением избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ; организует разработку нормативов технологического оборудования для участковых комиссий (кабины и ящики для голосования) и осуществляет контроль за их соблюдением; осуществляет меры по организации системы

финансирования выборов и референдума, установления результатов выборов и референдумов в Российской Федерации; распределяет выделенные из федерального бюджета средства на финансовое обеспечение подготовки и проведения выборов и референдума, контролирует их целевое использование; оказывает правовую, методическую, организационно-техническую помощь избирательным комиссиям и др. Центральная избирательная комиссия РФ вправе издавать инструкции по вопросам единообразного применения Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Она также дает заключения о соответствии законов субъектов РФ федеральным законам, регулирующим избирательные права.

### **Выдвижение и регистрация кандидатов.**

Право выдвижения кандидатов (списков кандидатов) принадлежит избирательным объединениям, а также лицам в порядке самовыдвижения с последующим сбором подписей в поддержку или внесением избирательного залога. Не может быть выдвинут кандидатом гражданин, не обладающий пассивным избирательным правом на соответствующих выборах (в случае утраты этого права регистрация аннулируется). Решения о выдвижении кандидатов от избирательных объединений принимаются соответственно уровню проводимых выборов на съездах политических партий, конференциях их региональных отделений, собраниях местных отделений. Выдвижение кандидата возможно при условии представления лицом (каждым из выдвинутых лиц) письменного заявления о согласии баллотироваться, в котором указываются сведения биографического характера, занимаемая должность, сведения о судимостях, гражданство, образование, основное место работы, сведения о размерах и источниках доходов, об имуществе, вкладах в банках и др. и дается обязательство в случае избрания прекратить деятельность, не совместимую со статусом депутата или с замещением иной выборной должности. В поддержку кандидатов, выдвинутых от избирательных объединений, собираются подписи избирателей в порядке и количестве, определяемых за-

конодательством. Максимальное количество подписей, необходимых для регистрации кандидатов, не может превышать 2% от числа избирателей, зарегистрированных на территории избирательного округа. Порядок сбора подписей и их проверки регулируется законом. Федеральным законом предусмотрено, что по усмотрению кандидата, избирательного объединения регистрация кандидата производится соответствующей избирательной комиссией не на основании представленных подписей избирателей, а на основании внесенного в избирательную комиссию этим кандидатом, избирательным объединением избирательного залога. Избирательный залог вносится исключительно из средств избирательного фонда. Размер избирательного залога составляет 15% от устанавливаемого законом предельного размера расходования средств избирательного фонда кандидата, избирательного объединения. Залог не возвращается в случае получения кандидатом менее 5% голосов избирателей, а для списка кандидатов — менее 3%. Установление избирательного залога предоставляет дополнительную возможность для лица зарегистрироваться в качестве кандидата, не собирая подписи избирателей в свою поддержку и облегчая тем самым процесс регистрации. Это условие в равной мере распространяется на всех кандидатов, оно известно заранее; внесение избирательного залога происходит исключительно на добровольной основе по инициативе самого кандидата; только от кандидата зависит, вносить ли избирательный залог, соглашаясь с указанным законом условием, или зарегистрироваться на основе сбора подписей избирателей. Избрав вариант внесения избирательного залога, кандидат осознанно берет на себя риск, не получив установленного числа голосов избирателей, потерять внесенный залог. Следовательно, невозврат избирательного залога в случае признания выборов несостоявшимися не нарушает конституционные права заявителя. Выдвинутые кандидаты, списки подлежат регистрации избирательной комиссией. Основания для отказа в регистрации установлены в законе. Такие решения могут быть отменены судом. Решением суда регистрация может быть отменена в определенных случаях (использование денежных средств помимо

избирательного фонда, использование служебного положения, подкуп избирателей, призывы экстремистского характера, сокрытие судимости и др.). Регистрация списка аннулируется, если число кандидатов, снявших свои кандидатуры, превышает 25% списка на федеральных выборах или 50% на выборах в органы субъектов РФ и местного самоуправления. Кассационные жалобы на решения судов о регистрации рассматриваются судом не позднее дня, предшествующего дню голосования, а регистрация может быть отменена не позднее чем за два дня до дня голосования. Зарегистрированный кандидат обладает статусом, гарантированным законом. Все кандидаты обладают равными правами и несут равные обязанности. Кандидаты, находящиеся на государственной или муниципальной службе, а также работающие в СМИ, на время их участия в выборах освобождаются от выполнения служебных обязанностей и не вправе использовать преимущества своего служебного положения. Кандидаты после регистрации по их личным заявлениям освобождаются от работы, военной службы, военных сборов и учебы на время участия в выборах. Во время проведения выборов кандидаты не могут быть по инициативе администрации (работодателя) уволены с работы или без их согласия переведены на другую работу. Время участия кандидата в выборах засчитывается в общий трудовой стаж по той специальности, по которой он работал до регистрации кандидатом. Кандидат после регистрации не может быть привлечен без согласия прокурора (соответственно уровню выборов) к уголовной ответственности, арестован или подвергнут мерам административного наказания, налагаемым в судебном порядке. При даче согласия прокурор обязан известить избирательную комиссию, осуществившую регистрацию кандидата.

### **Предвыборная агитация.**

Граждане РФ, общественные объединения вправе в допускаемых законом формах и законными методами вести агитацию за или против любого кандидата, избирательного объединения. Она начинается за 28 дней до дня голосования, а прекращается за один день до этого дня. Кандидатам и изби-

рательным объединениям гарантируются равные условия доступа к СМИ. Предвыборная агитация может осуществляться через средства массовой информации, путем проведения предвыборных мероприятий, в том числе собраний и встреч с гражданами, публичных дебатов и дискуссий, митингов, демонстраций, шествий, выпуска и распространения агитационных печатных материалов. Но в предвыборной агитации не могут участвовать, например, члены избирательных комиссий, государственные органы, органы местного самоуправления, должностные лица государственных органов и органов местного самоуправления, представители СМИ (Конституционный Суд РФ в постановлении от 30 октября 2003 г. указал, что это не лишает журналистов права распространять информацию о кандидатах). Кандидат, избирательное объединение имеют право на бесплатное предоставление им эфирного времени по каналам государственных и муниципальных телерадиокомпаний, осуществляющих телевизионное и радиовещание на территории соответствующего избирательного округа, на равных основаниях. Кандидат не вправе использовать предоставленное ему эфирное время для призывов голосовать против других кандидатов или списков, описания негативных последствий в случае избрания других кандидатов, распространения негативной информации о других кандидатах и т. д. Кроме того, кандидаты имеют право на основании заключенного с государственной телерадиокомпанией договора получить за плату эфирное время сверх эфирного времени, предоставляемого бесплатно. Условия оплаты по отношению к кандидатам и избирательным объединениям должны быть равными. Порядок предоставления эфирного времени кандидатам, избирательным объединениям по каналам государственных телерадиокомпаний определяется законами. Государственные органы, органы местного самоуправления обязаны содействовать зарегистрированным кандидатам, избирательным объединениям, инициативной группе по проведению референдума в организации и проведении собраний, встреч с избирателями, публичных дебатов и дискуссий, митингов, демонстраций и шествий. При проведении предвыборной агитации не допускаются злоупот-

ребление свободой массовой информации, агитация, возбуждающая социальную, расовую, национальную или религиозную ненависть и вражду, призывы экстремистского характера, призывы к захвату власти, насильственному изменению конституционного строя и нарушению целостности государства, пропаганда войны. Агитационные материалы не могут содержать коммерческую рекламу. Избирательные комиссии контролируют соблюдение установленного порядка проведения предвыборной агитации. В течение пяти дней до дня выборов, включая день голосования, опубликование результатов опросов общественного мнения, прогнозов результатов выборов и иных исследований, связанных с выборами, запрещается.

### **Финансирование выборов.**

Расходы избирательных комиссий по подготовке и проведению выборов соответствующего уровня производятся за счет средств, выделяемых из соответствующего бюджета. Кандидаты обязаны создавать собственные избирательные фонды для финансирования своей избирательной кампании. Избирательные объединения, инициативные группы по проведению референдума также обязаны создавать избирательные фонды. Избирательные фонды кандидатов могут создаваться за счет: собственных средств кандидата или избирательного объединения; средств, выделенных кандидату выдвинувшим его избирательным объединением; добровольных пожертвований граждан и юридических лиц. Запрещается вносить пожертвования в избирательные фонды кандидатов, зарегистрированных кандидатов, избирательных объединений: иностранным государствам и иностранным организациям; иностранным гражданам, за исключением случаев, когда они, согласно закону, имеют право избирать и быть избранными в органы местного самоуправления; лицам без гражданства; гражданам РФ, не достигшим возраста 18 лет; российским юридическим лицам с иностранным участием, если доля иностранного участия в их уставном (складочном) капитале превышает 30% на день официального опубликования решения о назначении выборов; международным организациям и международным общественным

движениям; органам государственной власти, иным государственным органам, органам местного самоуправления; государственным и муниципальным учреждениям и унитарным предприятиям; юридическим лицам, в уставном (складочном) капитале которых доля России, субъектов РФ и муниципальных образований превышает 30% на день официального опубликования решения о назначении выборов; воинским частям, военным учреждениям и организациям, правоохранительным органам; благотворительным и религиозным организациям; анонимным жертвователям; юридическим лицам, зарегистрированным менее чем за один год до дня голосования на выборах или референдуме. Законом устанавливаются предельные размеры средств, перечисляемых в фонды, и порядок их расходования. Соответствующая избирательная комиссия до дня выборов обязана периодически публиковать в СМИ сведения о поступлении и расходовании средств избирательных фондов. Кандидат, избирательное объединение после опубликования результатов выборов обязаны представить в соответствующую избирательную комиссию итоговый финансовый отчет о размерах и всех источниках создания своих избирательных фондов, а также о всех произведенных расходах. Все денежные средства, создающие избирательный фонд, перечисляются на специальный счет в банке или кредитном учреждении, который открывается кандидатом или избирательным объединением с разрешения соответствующей избирательной комиссии после регистрации кандидата (списка кандидатов). Порядок открытия и ведения указанных счетов, учета и отчетности по средствам избирательных фондов устанавливается Центральной избирательной комиссией РФ по согласованию с Центральным банком РФ.

**Порядок голосования, подсчет голосов избирателей, установление результатов выборов и их опубликование.**

Время начала и окончания голосования устанавливается законом. Продолжительность голосования не может составлять менее 10 часов. О времени и месте голосования участковые избирательные комиссии обязаны оповес-

тить избирателей не позднее чем за 20 дней до дня его проведения через СМИ или иным способом, а при проведении досрочного и повторного голосования в сроки, установленные законом, но не позднее чем за пять дней до голосования. Каждый избиратель голосует лично, голосование за других лиц не допускается. Голос подается за или против кандидата, существовавшая ранее в бюллетенях графа «против всех» в 2006 г. была отменена. Участковая избирательная комиссия обязана обеспечить всем избирателям возможность участвовать в голосовании, в том числе лицам, которые по состоянию здоровья либо по другим уважительным причинам не могут прибыть в помещение для голосования. Такое голосование осуществляется с соблюдением определенных требований. Организация голосования вне помещения для голосования должна исключать возможность нарушения избирательных прав гражданина, а равно искажение волеизъявления избирателя. Закон закрепляет гарантии тайны голосования. Заполненные избирательные бюллетени опускаются избирателями в избирательные ящики, которые должны находиться в поле зрения членов участковой избирательной комиссии и наблюдателей. Член участковой избирательной комиссии немедленно отстраняется от участия в ее работе, а наблюдатель удаляется из помещения для голосования, если они нарушают тайну голосования или пытаются повлиять на волеизъявление избирателя. Решение об этом принимается участковой избирательной комиссией. Вместо голосования с использованием бюллетеней может проводиться электронное голосование. Порядок такого голосования и подсчета голосов устанавливается Центральной избирательной комиссией. Подсчет голосов избирателей осуществляется членами участковой избирательной комиссии с правом решающего голоса на основе поданных избирателями избирательных бюллетеней. При подсчете голосов избирателей участковая избирательная комиссия признает недействительными избирательные бюллетени, по которым невозможно установить волеизъявление избирателей, а также избирательные бюллетени неустановленной формы. Члены участковой избирательной комиссии подсчитывают и заносят в протоколы

результаты голосования по установленной форме. В целях исключения возможности фальсификации итогов голосования подсчет голосов избирателей начинается сразу после окончания времени голосования и проводится без перерыва до установления итогов голосования, о которых должны быть извещены все члены участковой избирательной комиссии, а также наблюдатели, избирательные объединения и иностранные (международные) наблюдатели. После подсчета голосов избирателей участковая избирательная комиссия составляет протокол об итогах голосования, данные всех таких протоколов суммируются вышестоящей комиссией. На основании этих данных определяются итоги голосования и результаты выборов в соответствующих комиссиях. Выборы признаются соответствующей избирательной комиссией несостоявшимися в случае, если:

1) голосование проводилось по одной кандидуре, но за нее проголосовало менее 50% избирателей;

2) менее чем два списка кандидатов при голосовании за списки кандидатов получили согласно закону право принять участие в распределении депутатских мандатов;

3) за списки кандидатов, получивших согласно соответствующему закону право принять участие в распределении депутатских мандатов, было подано в сумме 50% или менее голосов избирателей, принявших участие в голосовании по единому избирательному округу;

4) все кандидаты выбыли при проведении повторного голосования;

5) если законом предусмотрено повторное голосование, а в бюллетень на общих выборах были включены два кандидата и ни один не получил необходимое число голосов избирателей. Соответствующая избирательная комиссия признает итоги голосования, результаты выборов, референдума субъекта РФ, местного референдума недействительными:

1) если допущенные при проведении голосования или установлении итогов голосования нарушения не позволяют с достоверностью установить результаты волеизъявления избирателей, участников референдума; 2) если

они признаны недействительными на части избирательных участков, списки избирателей на которых включают не менее чем одну четвертую часть общего числа избирателей избирательного округа;

3) по решению суда. Вся документация избирательных комиссий всех уровней, включая избирательные бюллетени, подлежит хранению в течение сроков, установленных законодательством. Сроки хранения избирательных бюллетеней не могут быть менее одного года, а протоколов избирательных комиссий — менее одного года со дня объявления даты следующих выборов. Итоги голосования по каждому избирательному участку, результаты выборов по избирательному округу должны предоставляться для ознакомления любому избирателю, кандидату, наблюдателю или представителю средств массовой информации. Законом регулируется также порядок проведения повторных и дополнительных выборов, повторное голосование. Повторные выборы проводятся, если выборы признаны несостоявшимися или недействительными, а также в случае выбытия кандидатов, не избранных на общих выборах. Дополнительные выборы назначаются в округе при досрочном прекращении полномочий депутата, избранного в этом округе.

### **Ответственность за нарушение избирательных прав граждан.**

Решения и действия органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц, а также комиссий и их должностных лиц, нарушающие избирательные права граждан и право граждан на участие в референдуме, могут быть обжалованы в суд. Суд может отменить решение соответствующей комиссии об итогах голосования, о результатах выборов, референдума или иное решение комиссии. Решения и действия комиссий и их должностных лиц, нарушающие избирательные права граждан и право граждан на участие в референдуме, могут быть также обжалованы непосредственно в вышестоящую комиссию. Законом установлена ответственность лиц, осуществляющих фальсификацию итогов голосования, а также лиц, которые путем насилия, обмана, угроз, подлога или иным способом препятствуют свободному осуществлению гра-

жданином Российской Федерации права избирать и быть избранным. Ответственности подлежат также лица, распространяющие заведомо ложные сведения о кандидатах или совершающие иные действия, порочащие честь и достоинство кандидатов, а равно лица, проводящие агитацию в день, предшествующий дню голосования, и в день голосования либо препятствующие работе избирательных комиссий или голосованию на избирательных участках и др. Воспрепятствование осуществлению избирательных прав или работе избирательных комиссий, как и фальсификация избирательных документов или неправильный подсчет голосов, карается Уголовным кодексом РФ (ст. 141 и 142). Кодекс РФ об административных правонарушениях установил наказание штрафами различных размеров за разные виды нарушений при проведении выборов и референдумов.

### **Информирование избирателей и предвыборная агитация на выборах депутатов Государственной Думы и Президента РФ.**

Граждане РФ, общественные объединения вправе в допускаемых законом формах и законными методами вести агитацию за или против любого кандидата, избирательного объединения. Она начинается за 28 дней до дня голосования, а прекращается за один день до этого дня. Кандидатам и избирательным объединениям гарантируются равные условия доступа к СМИ. Предвыборная агитация может осуществляться через средства массовой информации, путем проведения предвыборных мероприятий, в том числе собраний и встреч с гражданами, публичных дебатов и дискуссий, митингов, демонстраций, шествий, выпуска и распространения агитационных печатных материалов. Но в предвыборной агитации не могут участвовать, например, члены избирательных комиссий, государственные органы, органы местного самоуправления, должностные лица государственных органов и органов местного самоуправления, представители СМИ (Конституционный Суд РФ в постановлении от 30 октября 2003 г. указал, что это не лишает журналистов

права распространять информацию о кандидатах). Кандидат, избирательное объединение имеют право на бесплатное предоставление им эфирного времени по каналам государственных и муниципальных телерадиокомпаний, осуществляющих телевизионное и радиовещание на территории соответствующего избирательного округа, на равных основаниях. Кандидат не вправе использовать предоставленное ему эфирное время для призывов голосовать против других кандидатов или списков, описания негативных последствий в случае избрания других кандидатов, распространения негативной информации о других кандидатах и т. д. Кроме того, кандидаты имеют право на основании заключенного с государственной телерадиокомпанией договора получить за плату эфирное время сверх эфирного времени, предоставляемого бесплатно. Условия оплаты по отношению к кандидатам и избирательным объединениям должны быть равными. Порядок предоставления эфирного времени кандидатам, избирательным объединениям по каналам государственных телерадиокомпаний определяется законами. Государственные органы, органы местного самоуправления обязаны содействовать зарегистрированным кандидатам, избирательным объединениям, инициативной группе по проведению референдума в организации и проведении собраний, встреч с избирателями, публичных дебатов и дискуссий, митингов, демонстраций и шествий. При проведении предвыборной агитации не допускаются злоупотребление свободой массовой информации, агитация, возбуждающая социальную, расовую, национальную или религиозную ненависть и вражду, призывы экстремистского характера, призывы к захвату власти, насильственному изменению конституционного строя и нарушению целостности государства, пропаганда войны. Агитационные материалы не могут содержать коммерческую рекламу. Избирательные комиссии контролируют соблюдение установленного порядка проведения предвыборной агитации. В течение пяти дней до дня выборов, включая день голосования, опубликование результатов опросов общественного мнения, прогнозов результатов выборов и иных исследований, связанных с выборами, запрещается.

## **Финансирование избирательной кампании.**

Расходы избирательных комиссий по подготовке и проведению выборов соответствующего уровня производятся за счет средств, выделяемых из соответствующего бюджета. Кандидаты обязаны создавать собственные избирательные фонды для финансирования своей избирательной кампании. Избирательные объединения, инициативные группы по проведению референдума также обязаны создавать избирательные фонды. Избирательные фонды кандидатов могут создаваться за счет: собственных средств кандидата или избирательного объединения; средств, выделенных кандидату выдвинувшим его избирательным объединением; добровольных пожертвований граждан и юридических лиц. Запрещается вносить пожертвования в избирательные фонды кандидатов, зарегистрированных кандидатов, избирательных объединений: иностранным государствам и иностранным организациям; иностранным гражданам, за исключением случаев, когда они, согласно закону, имеют право избирать и быть избранными в органы местного самоуправления; лицам без гражданства; гражданам РФ, не достигшим возраста 18 лет; российским юридическим лицам с иностранным участием, если доля иностранного участия в их уставном (складочном) капитале превышает 30% на день официального опубликования решения о назначении выборов; международным организациям и международным общественным движениям; органам государственной власти, иным государственным органам, органам местного самоуправления; государственным и муниципальным учреждениям и унитарным предприятиям; юридическим лицам, в уставном (складочном) капитале которых доля России, субъектов РФ и муниципальных образований превышает 30% на день официального опубликования решения о назначении выборов; воинским частям, военным учреждениям и организациям, правоохранительным органам; благотворительным и религиозным организациям; анонимным жертвователям; юридическим лицам, зарегистрированным менее чем за один год до дня голосования на

выборах или референдуме. Законом устанавливаются предельные размеры средств, перечисляемых в фонды, и порядок их расходования. Соответствующая избирательная комиссия до дня выборов обязана периодически публиковать в СМИ сведения о поступлении и расходовании средств избирательных фондов. Кандидат, избирательное объединение после опубликования результатов выборов обязаны представить в соответствующую избирательную комиссию итоговый финансовый отчет о размерах и всех источниках создания своих избирательных фондов, а также о всех произведенных расходах. Все денежные средства, создающие избирательный фонд, перечисляются на специальный счет в банке или кредитном учреждении, который открывается кандидатом или избирательным объединением с разрешения соответствующей избирательной комиссии после регистрации кандидата (списка кандидатов). Порядок открытия и ведения указанных счетов, учета и отчетности по средствам избирательных фондов устанавливается Центральной избирательной комиссией РФ по согласованию с Центральным банком РФ.

### **Обжалование нарушений избирательных прав граждан и ответственность за нарушения законодательства о выборах.**

Решения и действия органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц, а также комиссий и их должностных лиц, нарушающие избирательные права граждан и право граждан на участие в референдуме, могут быть обжалованы в суд. Суд может отменить решение соответствующей комиссии об итогах голосования, о результатах выборов, референдума или иное решение комиссии. Решения и действия комиссий и их должностных лиц, нарушающие избирательные права граждан и право граждан на участие в референдуме, могут быть также обжалованы непосредственно в вышестоящую комиссию. Законом установлена ответственность лиц, осуществляющих фальсификацию итогов голосования, а также лиц, которые путем насилия, обмана, угроз,

подлога или иным способом препятствуют свободному осуществлению гражданином Российской Федерации права избирать и быть избранным. Ответственности подлежат также лица, распространяющие заведомо ложные сведения о кандидатах или совершающие иные действия, порочащие честь и достоинство кандидатов, а равно лица, проводящие агитацию в день, предшествующий дню голосования, и в день голосования либо препятствующие работе избирательных комиссий или голосованию на избирательных участках и др. Воспрепятствование осуществлению избирательных прав или работе избирательных комиссий, как и фальсификация избирательных документов или неправильный подсчет голосов, карается Уголовным кодексом РФ (ст. 141 и 142). Кодекс РФ об административных правонарушениях установил наказание штрафами различных размеров за разные виды нарушений при проведении выборов и референдумов.

### **Референдум в России.**

В мировой практике референдум — это осуществляемое путем тайного голосования утверждение (или неутверждение) гражданами проекта какого-либо документа или решения, согласие (или несогласие) с теми или иными действиями парламента, главы государства или правительства. Референдумы применяются для достижения высшей легитимности в некоторых важнейших случаях (например, принятие конституции или внесение в нее поправок), что специально предусмотрено в соответствующих конституциях. Другой распространенный повод проведения референдума — желание государственной власти получить одобрение какого-то своего акта, когда она не решает брать на себя ответственность. Исход референдума может иметь императивное значение, и тогда следует утверждение законодательного акта или отклонение его, отставка правительства и т. д. Такие референдумы, если они предусмотрены конституциями, иногда называют «контрольными». Например, таковыми были в 1970—1980-е гг. референдумы в Великобритании, Дании и других западноевропейских странах по поводу вступления в Европейское экономическое сообщество. Но встречаются и консультативные ре-

ферендумы, исход которых не носит обязательного характера. Например, в Швеции в 1956 г. в ходе референдума только 15% принявших в нем участие одобрили перевод транспорта на правостороннее движение, но, несмотря на это, парламент все же принял такой закон. Разновидностью референдума является плебисцит, который применяется для легитимизации того или иного государственного лидера или действий органов власти. Часто так называют опрос населения с целью определения судьбы какой-либо территории. По своей процедуре плебисцит практически не отличается от референдума. К плебисцитам часто прибегали авторитарные правительства, добивавшиеся поддержки народа. Инициатива референдума может исходить и от избирателей (Италия, США) или субъектов федерации (Швейцария). В этих случаях он часто приобретает антиправительственную направленность. Возможна ситуация, когда референдум носит чисто факультативный характер. В Российской Федерации референдум был впервые закреплен Законом РСФСР «О референдуме РСФСР» от 16 октября 1990 г. Это был во многом противоречивый закон. Он, например, предоставлял право требовать проведения референдума со стороны 1 млн граждан Российской Федерации, но в то же время оказывалось, что это право не безусловно, ибо Закон позволял Съезду народных депутатов отклонять требования о назначении референдума. Только Съезд был вправе принимать решение о всенародном референдуме, но, поскольку обязательные референдумы не предусматривались, он, обладая всей полнотой власти по важнейшим вопросам, был не заинтересован в их проведении. Все это предопределило сравнительно редкое использование референдума, несмотря на то что в 1990-е гг. в стране проходили глубокие реформы и власти серьезно нуждались в выявлении воли народа. В декабре 1993 г. референдум был проведен для принятия Конституции, а ранее, в апреле того же года, он был использован как своеобразный арбитр в конфликте между законодательной и исполнительной ветвями власти. Конституция РФ предусмотрела необходимость принятия конституционного закона о референдуме. Первый такой закон был принят в 1995 г. Ныне действует Феде-

ральный конституционный закон «О референдуме Российской Федерации» (в редакции от 30 декабря 2006 г.). Референдум РФ — всенародное голосование граждан РФ по вопросам государственного значения. Референдум наряду со свободными выборами является высшим непосредственным выражением власти народа. Референдум регулируется также Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Федеральным конституционным законом регламентируется характер вопросов, выносимых на референдум. Так, на общероссийский референдум в обязательном порядке выносится вопрос о принятии новой Конституции Российской Федерации, если Конституционное Собрание принимает решение о вынесении на всенародное голосование проекта новой Конституции Российской Федерации. Но определенные вопросы не могут выноситься на общероссийский референдум. Среди них вопросы:

- изменения статуса субъектов РФ;
- досрочного прекращения или продления срока полномочий Президента РФ, Государственной Думы, а равно о проведении досрочных выборов Президента или депутатов, Государственной Думы либо перенесении сроков проведения таких выборов;
- принятия и изменения федерального бюджета, исполнения и изменения внутренних финансовых обязательств государства;
- введения, изменения и отмены федеральных налогов и сборов, а также освобождения от их уплаты;
- принятия чрезвычайных и срочных мер по обеспечению здоровья и безопасности населения;
- амнистии и помилования и др. Вопросы, выносимые на референдум, не должны противоречить Конституции РФ, ограничивать или отменять общепризнанные права и свободы человека и гражданина и конституционные гарантии их реализации.

Референдум не проводится в условиях военного или чрезвычайного положения, введенного на территории Российской Федерации, а также в те-

чение трех месяцев после отмены военного или чрезвычайного положения. Повторный референдум не проводится; в течение двух лет после дня официального опубликования (обнародования) результатов референдума с такой же по содержанию или по смыслу формулировкой вопроса. Проведение референдума Российской Федерации не допускается в период избирательной кампании, проводимой одновременно на всей территории Российской Федерации в соответствии с решением, принятым уполномоченным федеральным органом, а также в случае, если проведение референдума Российской Федерации приходится на последний год полномочий Президента РФ, Государственной Думы Федерального Собрания РФ (данное положение не действует в случаях вынесения на всенародное голосование проекта новой Конституции или вопроса, предусмотренного международным договором). В 2003 г. аналогичные положения, содержащиеся и в ранее действовавшем Федеральном законе, были обжалованы в Конституционный Суд РФ группой депутатов Государственной Думы, утверждавших, что таким образом ограничивается конституционное право граждан на участие в референдуме. Конституционный Суд указал (постановление от 11 июня 2003 г.), что положениями Конституции обуславливаются характер и содержание законодательного регулирования условий и порядка проведения референдума и выборов в органы публичной власти, с тем чтобы свободное волеизъявление граждан было обеспечено при осуществлении как избирательных прав, так и права участвовать в референдуме. Федеральный законодатель при решении указанных вопросов обладает достаточной свободой усмотрения, которая тем не менее ограничена особенностями высших форм непосредственного народовластия, их предназначением и соотношением. Исходя из того что каждая из этих форм предназначена для достижения самостоятельных целей, федеральный законодатель определяет время проведения как выборов, так и референдума. Поскольку одновременное проведение выборов и референдума в силу объективных обстоятельств может воспрепятствовать адекватному волеизъявлению граждан и привести к снижению эффективности и той и другой формы

непосредственного народовластия, федеральный законодатель вправе ввести регулирование, при котором осуществление кампании по проведению референдума не совпадает с избирательной кампанией. При этом он должен соблюдать требования Конституции РФ, в том числе закрепленный ею принцип периодичности выборов. ...Предусмотренные оспариваемыми законоположениями периоды, в течение которых референдум Российской Федерации не может быть инициирован и проведен, не должны приводить к фактической отмене института референдума. Поскольку федеральное законодательство призвано обеспечивать равные возможности участия граждан РФ в выборах федеральных органов государственной власти и в референдуме Российской Федерации, периоды, в течение которых граждане могут осуществить свободное волеизъявление в одной и другой формах, должны быть соразмерны. Во всяком случае, период, в течение которого граждане РФ вправе выступать с инициативой о проведении референдума Российской Федерации и непосредственно участвовать в нем, должен составлять не менее половины избирательного цикла (который в соответствии со ст. 81 (ч. 1) и 96 (ч. 1) Конституции РФ составляет четыре года), с тем чтобы с учетом установленной действующим законодательством продолжительности кампании по проведению референдума обеспечить возможность проведения в течение четырехлетнего избирательного цикла не менее двух референдумов. Конституционный Суд РФ постановил признать оспариваемые положения в части, устанавливающей период, в течение которого граждане РФ не могут выступать с инициативой о проведении референдума Российской Федерации и проведение такого референдума не допускается, не противоречащим Конституции РФ, поскольку по конституционно-правовому смыслу положений Закона период, в течение которого граждане могут выступать с инициативой о проведении референдума Российской Федерации и непосредственно участвовать в нем, должен, во всяком случае, составлять не менее двух лет, с тем чтобы в пределах четырехлетнего избирательного цикла обеспечивалась возможность проведения не менее двух референдумов. Вопрос референдума должен

быть сформулирован таким образом, чтобы исключалась возможность его множественного толкования, на него можно было бы дать только однозначный ответ, а также чтобы исключалась неопределенность правовых последствий принятого на референдуме решения. На референдум могут быть вынесены только вопросы, находящиеся в ведении Российской Федерации или в совместном ведении Российской Федерации и субъектов РФ. **Право на участие в референдуме.** При проведении референдума действуют общие принципы избирательного права: всеобщего равного прямого и свободного волеизъявления при тайном голосовании. Практически общими являются основные гарантии избирательных прав и прав на участие в референдуме, не случайно они закреплены в одном федеральном законе. Каждый участник референдума обладает одним голосом и голосует непосредственно. Участие в референдуме является свободным, контроль за волеизъявлением гражданина не допускается. Исключается возможность наблюдения за заполнением бюллетеня для голосования. Вопросы, связанные с подготовкой и проведением референдума, рассматриваются избирательными комиссиями, комиссиями по проведению референдума, органами государственной власти и органами местного самоуправления открыто и гласно. В референдуме и связанных с ним действиях имеет право участвовать каждый гражданин РФ, достигший на день проведения референдума 18 лет. Гражданин РФ, проживающий или находящийся в период подготовки и проведения референдума за пределами территории Российской Федерации, обладает в полном объеме правом на участие в референдуме. Не имеет права участвовать в референдуме гражданин РФ, признанный судом недееспособным или содержащийся в местах лишения свободы по приговору суда. **Назначение референдума.** Инициатива проведения референдума принадлежит: 1) не менее чем 2 млн граждан РФ, имеющих право на участие в референдуме, при условии, что на территории одного субъекта РФ или в совокупности за пределами территории Российской Федерации проживают не более 50 тыс. из них; 2) Конституционному Собранию — в случае, предусмотренном ч. 3 ст. 135 Конституции РФ; 3)

федеральным органам государственной власти —в случаях, предусмотренных международным договором и федеральным конституционным законом. Граждане, имеющие право на участие в референдуме, могут образовать инициативную группу для сбора подписей в поддержку референдума. Эта инициативная группа должна состоять из региональных подгрупп, создаваемых более чем в половине субъектов РФ. Инициативная региональная подгруппа обращается в избирательную комиссию соответствующего субъекта РФ с ходатайством о регистрации. Избирательная комиссия субъекта РФ, установив соответствие ходатайства инициативной группы и приложенных к нему документов требованиям Федерального конституционного закона, в течение 15 дней со дня поступления ходатайства принимает решение о регистрации и извещает об этом Центральную избирательную комиссию РФ. Отказ в регистрации может быть обжалован в суд. Основанием для отказа в регистрации инициативной подгруппы может быть только нарушение Федерального конституционного закона «О референдуме Российской Федерации». После регистрации региональных подгрупп более чем в половине субъектов РФ Центральная избирательная комиссия РФ принимает решение о регистрации всей инициативной группы и проведении референдума. При этом указывается дата окончания срока сбора подписей в поддержку референдума. С момента получения регистрационного свидетельства инициативная группа вправе собирать подписи в поддержку инициативы проведения референдума. Подписи собираются посредством внесения их в подписные листы, содержащие формулировку вопроса, выносимого на референдум. Период, в который могут собираться подписи для референдума субъекта РФ, должен составлять не менее 30 дней, а местного референдума —20 дней. Центральная избирательная комиссия РФ в течение 30 дней проверяет соответствие всех поступивших документов требованиям Федерального конституционного закона и направляет свое решение Президенту РФ, одновременно информируя об этом палаты Федерального Собрания РФ. Если же в результате проверки будет установлено, что число действительных подписей не отвечает требо-

ваниям Федерального конституционного закона, выносится постановление Центральной избирательной комиссии об отказе в проведении референдума. Этот отказ может быть обжалован в Верховный Суд РФ, но в случае отрицательного решения Суда все процедуры по реализации и инициативы проведения референдума прекращаются. Регистрация инициативной группы может быть отменена судом не позднее чем за три дня до дня голосования в случаях нарушения закона (порядка выдвижения инициативы и ведения агитации, подкупа участников референдума и др.). В соответствии с Конституцией РФ Конституционное Собрание вправе вынести на референдум проект новой Конституции РФ. Порядок принятия решения об этом должен быть определен Федеральным конституционным законом о Конституционном Собрании и Федеральным конституционным законом «О референдуме Российской Федерации». Референдум назначает Президент РФ. До принятия такого решения Президент в течение 10 дней со дня поступления к нему документов направляет их в Конституционный Суд РФ с соответствующим запросом. Конституционный Суд проверяет соблюдение требований, предусмотренных Конституцией РФ, и в течение месяца направляет Президенту соответствующее решение, которое подлежит незамедлительному опубликованию. В случае признания Конституционным Судом соблюдения требований, предусмотренных Конституцией РФ, Президент назначает референдум не позднее 15 дней со дня поступления к нему решения Конституционного Суда. В случае отрицательного решения Конституционного Суда все процедуры, предусмотренные Федеральным конституционным законом, прекращаются. Президент РФ не позднее чем через 10 дней определяет дату проведения референдума, при этом голосование может быть назначено на любое воскресенье в период от 60 до 100 дней со дня опубликования решения. Проведение голосования одновременно с выборами федеральных органов государственной власти не допускается. Подготовку и проведение референдума, обеспечение реализации и защиты права на участие в референдуме осуществляют избирательные комиссии, созданные и действующие на постоянной

основе в соответствии с законодательством Российской Федерации о выборах и референдумах, а также специальные территориальные комиссии референдума и участковые комиссии референдума. Систему комиссий референдума составляют следующие комиссии, перечисленные в порядке от вышестоящих к нижестоящим: 1) Центральная избирательная комиссия Российской Федерации; 2) избирательные комиссии субъектов РФ; 3) территориальные избирательные комиссии или избирательные комиссии муниципальных образований, действующие в случаях, предусмотренных законодательством о выборах и референдумах, в качестве территориальных избирательных комиссий, а также специальные территориальные комиссии референдума; 4) участковые комиссии референдума. Решение вышестоящей комиссии, принятое в пределах ее компетенции, обязательно для нижестоящих комиссий. Решение комиссии, противоречащее закону либо принятое с превышением установленной компетенции, подлежит отмене вышестоящей комиссией или судом. Комиссии референдума в пределах своей компетенции независимы от органов государственной власти и органов местного самоуправления. Для проведения голосования и подсчета голосов граждан, имеющих право на участие в референдуме, образуются участки референдума. Эти участки образует глава муниципального образования по согласованию с соответствующей территориальной комиссией по проведению референдума не позднее чем за 50 дней до дня проведения референдума с учетом административно-территориального деления и местных условий в целях создания максимальных удобств для граждан, имеющих право на участие в референдуме. Списки участков референдума с указанием их границ, адресов и номеров телефонов участковых комиссий по проведению референдума подлежат обязательному опубликованию не позднее чем за 45 дней до дня проведения референдума. Список граждан, имеющих право на участие в референдуме, по участку референдума составляется не позднее чем за 21 день до дня голосования территориальной комиссией по проведению референдума на основании данных, предоставляемых главой муниципального образования. Пре-

дусмотрен особый порядок составления списков военнослужащих и других граждан, находящихся ко времени проведения референдума вне территории своего участка. Списки граждан, имеющих право на участие в референдуме, представляются для ознакомления не позднее чем за 20 дней до дня проведения референдума. Каждому гражданину РФ предоставляется право заявить в участковую комиссию по проведению референдума о невключении его в список граждан, имеющих право на участие в референдуме, а также о любой ошибке или неточности в указанном списке. Участковая комиссия обязана проверить заявление и устранить ошибку или неточность либо выдать заявителю ответ в письменной форме с изложением причин отклонения заявления. Решение участковой комиссии может быть обжаловано в вышестоящую комиссию по проведению референдума или в суд, которые обязаны рассмотреть жалобу (заявление) в трехдневный срок, а за три дня до дня проведения референдума и в день проведения референдума — немедленно. Агитация по вопросам референдума может проводиться: 1) посредством проведения массовых мероприятий (собраний, встреч с гражданами, митингов, демонстраций, шествий, публичных дебатов и дискуссий, иных мероприятий); 2) посредством выпуска и распространения печатных, аудиовизуальных и других агитационных материалов; 3) на каналах организаций телерадиовещания и в периодических печатных изданиях; 4) иными не запрещенными законами методами. Расходы на проведение агитации по вопросам референдума подлежат оплате из фондов референдума, за исключением случаев предоставления бесплатного эфирного времени в порядке и сроки, установленные законом. Политические партии — участники референдума могут создавать инициативные агитационные группы на средства из фондов референдума. Инициативная группа по проведению референдума, как и инициативная агитационная группа (в нее должно входить не менее 500 участников референдума), вправе самостоятельно определять методы, формы проведения и содержание своей агитации по вопросам референдума. Запрещается проводить агитацию по вопросам референдума, выпускать и распространять любые агитационные

материалы: 1) органам государственной власти, иным государственными органами, органам местного самоуправления; 2) лицам, замещающим государственные и муниципальные должности, государственным и муниципальным служащим с использованием преимуществ должностного или служебного положения; 3) воинским частям, военным организациям и учреждениям; 4) благотворительным организациям и религиозным объединениям, а также учрежденным ими организациям; 5) комиссиям референдума и членам комиссий референдума с правом решающего голоса; 6) иностранным гражданам, лицам без гражданства, иностранным юридическим лицам; 7) представителям организаций, осуществляющих выпуск средств массовой информации, при осуществлении ими профессиональной деятельности (это не распространяется на информацию по вопросам референдума). Инициативная группа по проведению референдума вправе участвовать в проведении агитации только по тем вопросам референдума, которые были предложены ею для вынесения на референдум. Инициативная агитационная группа вправе участвовать в проведении агитации только по тем вопросам референдума, которые были указаны в ходатайстве о ее регистрации. Использование в агитационных материалах изображения физического лица, высказываний физического лица по вопросам референдума возможно только с письменного согласия данного физического лица. Центральная избирательная комиссия не позднее чем через пять дней со дня поступления документов принимает решение о регистрации инициативной агитационной группы и выдает ей регистрационное свидетельство либо принимает решение об отказе в регистрации. Проведение агитации начинается со дня регистрации инициативной группы по проведению референдума и создания соответствующего фонда референдума и прекращается 00.00 часов по местному времени за одни сутки до дня голосования. Агитация в периодических печатных изданиях, учредителями которых являются политические партии, члены и уполномоченные представители инициативной группы по проведению референдума, инициативных агитационных групп, проводится в тот же период. Агитация на каналах организа-

ций телерадиовещания и в периодических печатных изданиях проводится в период, который начинается за 30 дней до дня голосования и прекращается в 00.00 часов по местному времени за одни сутки до дня голосования. Проведение агитации по вопросам референдума в день, предшествующий дню голосования, и в день голосования запрещается. Государственные органы, органы местного самоуправления обязаны содействовать инициативной группе по проведению референдума, инициативным агитационным группам в организации и проведении массовых агитационных мероприятий.

**Голосование и определение результатов.** В бюллетене для голосования на референдуме воспроизводится текст вынесенного на референдум вопроса и указываются варианты волеизъявления голосующего словами «за» или «против», справа от которых помещаются пустые квадраты. Бюллетень для голосования на референдуме должен содержать разъяснение о порядке его заполнения. Форма и текст бюллетеня для голосования на референдуме утверждаются Центральной избирательной комиссией референдума не позднее чем за 28 дней до дня проведения референдума. На основании протоколов комиссий субъектов РФ по проведению референдума об итогах голосования и протоколов об итогах голосования участковых комиссий по проведению референдума, образованных за пределами территории Российской Федерации, путем суммирования содержащихся в них данных Центральная избирательная комиссия не позднее чем через 10 дней со дня проведения референдума определяет результаты референдума. Центральная избирательная комиссия признает референдум состоявшимся, если в голосовании приняло участие более половины граждан, имеющих право на участие в референдуме. Комиссия признает решение принятым, если за него проголосовало более половины граждан, принявших участие в голосовании. Центральная избирательная комиссия признает результаты референдума недействительными, если итоги голосования признаны недействительными на части участков референдума, на которых списки участников референдума на момент окончания голосования в совокупности включают в себя не менее чем 25% от общего

числа участников референдума, включенных в списки участников референдума на момент окончания голосования. Решение Центральной избирательной комиссии о признании результатов референдума недействительными может быть обжаловано в Верховный Суд РФ. В этом случае Центральная комиссия назначает повторное голосование не позднее 30 дней со дня вступления в силу решения Комиссии. Принятое на референдуме решение и итоги голосования в целом по Российской Федерации подлежат официальному опубликованию Центральной избирательной комиссией не позднее трех дней после определения результатов референдума. Центральная комиссия публикует для всеобщего сведения итоги голосования по каждому субъекту РФ. Решение, принятое на референдуме, является общеобязательным и не нуждается в дополнительном утверждении. Это решение действует на всей территории Российской Федерации и может быть отменено или изменено не иначе как путем принятия решения на новом референдуме Российской Федерации. Если для реализации решения, принятого на референдуме, требуется издание нормативного правового акта, федеральный орган государственной власти\* в чью компетенцию входит данный вопрос, обязан в течение 15 дней со дня вступления в силу решения, принятого на референдуме, определить срок подготовки данного правового акта. Лица, препятствующие свободному осуществлению гражданином РФ его права на участие в референдуме путем подкупа, обмана, применения физического насилия или угрозы его применения, подлога документов референдума, заведомо неправильного подсчета голосов граждан, имеющих право на участие в референдуме, или иным путем либо препятствующие работе избирательных комиссий или комиссий по проведению референдума и работе членов указанных комиссий, а также законной деятельности инициативной группы, наблюдателей или условиям проведения агитации, либо препятствующие выполнению решения, принятого на референдуме, несут административную или уголовную ответственность в соответствии с федеральными законами.

## Понятие государственной власти и конституционно-правовое регулирование её статуса.

Органы государственной власти обладают суммой определенных признаков, порождаемых природой и функциями государства. Государство осуществляет свою деятельность через органы государственной власти. Эти органы каждый в своей области и своими специфическими методами выражают организаторскую роль государства в обществе. Никакой орган государственной власти не может иметь задач и полномочий, идущих вразрез с функциями государства. Но для того чтобы добиться такого единства всех органов власти, государство создает строгий порядок организации и функционирования каждого органа, наделяет их определенными полномочиями. Каждый орган государственной власти, таким образом, отличается от любого другого, но все вместе по сумме своих полномочий они олицетворяют единую государственную власть. Понятие органа государственной власти складывается из совокупности трех основных признаков. 1. Каждый орган государственной власти создается в соответствии с установленным конституцией, законами или другими правовыми актами порядком, что исключает возможность произвольного нагромождения органов власти. Так, Конституция РФ указывает, что в Российской Федерации на федеральном уровне государственную власть осуществляют Президент РФ, Федеральное Собрание (Совет Федерации и Государственная Дума), Правительство РФ и суды России. Эти органы государственной власти не могут быть ликвидированы или преобразованы без изменения самой Конституции РФ. Однако одного конституционного упоминания о том или другом таком органе государственной власти недостаточно, сама же Конституция РФ предусматривает, что порядок образования этого органа должен быть определен федеральным законом. Только федеральным законом или федеральным конституционным законом учреждаются органы судебной власти. Аналогичным образом (через конституции, уставы и законы) устанавливается порядок образования органов государственной власти субъектов РФ. Порядок создания органа может

предусматривать участие в создании не одного, а нескольких органов государственной власти (например, аудиторы Счетной палаты назначаются поровну Государственной Думой и Советом Федерации). Органы государственной власти могут создаваться, преобразовываться и ликвидироваться не только законами, но и указами Президента РФ. Это касается органов исполнительной власти (аналогичное положение в субъектах РФ).

2. Орган государственной власти наделен властными полномочиями, т. е. его решения носят обязательный для всех характер и при необходимости подкрепляются принудительной силой государства. Органы власти издают правовые акты, которые устанавливают порядок использования гражданами тех или иных своих прав, регулируют отношения между гражданином и государством в определенной мере, на определенном уровне и в определенной области. Полномочия органа государственной власти образуют его компетенцию (круг предметов ведения), границы которой очерчиваются предельно четко для того, чтобы орган государственной власти не превышал власти и не вторгался в сферу деятельности других органов государственной власти. Компетенция обычно устанавливается при самом создании того или иного органа законами, указами, положениями и другими нормативными правовыми актами, хотя впоследствии она может этими же актами изменяться и дополняться. Компетенция свойственна органу государственной власти как самостоятельному звену государства, она как раз и подчеркивает эту самостоятельность. Не имеют компетенции, как правило, внутренние подразделения органа государственной власти, вследствие чего эти подразделения не могут рассматриваться как органы государственной власти. В то же время в структурах исполнительной власти существуют самостоятельные подразделения (на пример, Федеральное агентство морского и речного транспорта в Министерстве транспорта РФ), которые также являются органами исполнительной власти.

3. Деятельность органов государственной власти осуществляется в формах и методами, установленными правовыми актами. Речь, конечно, идет только об основных формах и методах, поскольку в повседневных

действиях органа власти много делового обыкновения и согласительных методов решений. Однако ни при каких условиях орган государственной власти не вправе прибегать к действиям, выходящим за рамки допустимых организационных форм и методов, особенно в отношении применения принудительных мер. Из названных признаков органа государственной власти видно, что не каждое государственное учреждение или организация является органом государственной власти. Не является таковым, например, государственное предприятие, государственное учебное заведение и т. д., хотя они тоже влияют на использование гражданином тех или иных своих прав и свобод. Но эти государственные учреждения являются звеном соответственно какого-либо экономического министерства, государственного комитета по высшему образованию и др., которые сами выступают как органы государственной, а точнее, исполнительной власти. Органы государственной власти состоят из выборных депутатов или назначенных государственных служащих, облеченных определенными властными полномочиями. Но орган власти может быть и в лице одного человека. Такими являются Президент РФ, президенты республик и губернаторы (главы администраций) субъектов РФ, мировые судьи, Генеральный прокурор РФ, Уполномоченный по правам человека. Эти должностные лица действуют в силу конституций или законов и несут ответственность только перед теми, кто их избрал или назначил. Наряду с органами государственной власти в Российской Федерации действуют органы местного самоуправления. Эти органы обладают особой природой, они согласно Конституции РФ не входят в систему органов государственной власти. Однако указанные выше три основных признака органа власти — определенный порядок создания, властные полномочия и определенный порядок деятельности — применимы и к органам местного самоуправления. Хотя самоуправление — это не государственная власть, но оно не может осуществляться без соответствующих органов (как бы их ни называть), наделенных определенной компетенцией, правом принимать обязательные решения, прибегать к принуждению и т. д. Следует отметить, что в

Конституции РФ наряду с наиболее часто применяемым термином «орган государственной власти» встречается термин «государственный орган» (ст. 33, 120). Трудно пока сказать, какой смысл вкладывается Конституцией РФ во второй термин; возможно, со временем конституционно-правовая теория или практика Конституционного Суда РФ выявят его содержание. Пока же в обиходе и в литературе оба термина используются как идентичные.

### **Понятие и виды органов государственной власти.**

В зависимости от критерия органы государственной власти могут быть классифицированы на несколько групп. Классификация нужна не сама по себе, и не только для теории вопроса, она помогает уяснению специфики каждого органа государственной власти, пониманию причин их несхожести между собой. Классификация раскрывает диалектическую связь единства и многообразия органов, отправляющих государственную власть.

1. По уровню своей деятельности органы государственной власти делятся на **федеральные органы и органы государственной власти субъектов** Российской Федерации. Отдельно стоят на этой «лестнице» органы местного самоуправления. Федеральные органы, или органы государственной власти Российской Федерации, включают Президента РФ, Федеральное, а также органы исполнительной власти (федеральные **министерства** и ведомства) и суды Российской Федерации. В систему органов государственной власти субъектов РФ входят органы, создаваемые на основе **Федерального** закона, а также их конституциями (**уставами**) и законами. Не всегда органы субъектов РФ образуют единую иерархическую структуру с органами государственной власти Российской Федерации. Такая единая система предусмотрена Конституцией РФ для судебной и исполнительной властей<sup>TM</sup> в определенных пределах и совершенно исключена для органов законодательной власти. Некоторые органы государственной власти (например, прокуратура) не могут быть разбиты на федеральный и органы субъектов РФ в смысле полной **самостоятельности** последних, поскольку эти органы строятся на основе строгой централизации. Внутри федеральных органов государствен-

ной власти иногда выделяют так называемые высшие органы — Президента РФ, Правительство РФ, Верховный Суд РФ, Высший Арбитражный Суд РФ, имея в виду, что в подчинении у этих органов или про сто в структуре взаимоотношений (у судов) есть и «низшие» органы. Но существуют однопорядковые федеральные органы государственной власти, которые «высшими» никак называть нельзя, поскольку они не образуют структуры, в которой бы существовали их «низшие» звенья (например, **Конституционный Суд РФ**). Вообще же деление на высшие и местные органы государственной власти и управления — это уже анахронизм, оно было свойственно прежним советским конституциям. В ныне действующей Конституции РФ отсутствует деление на высшие и местные по причине последовательного построения органов государственной власти на началах демократического федерализма и местного самоуправления. Согласно Конституции РФ система органов государственной власти субъектов РФ устанавливается ими самостоятельно, а в пределах своего ведения и полномочий они обладают всей полнотой государственной власти. Эти органы государственной власти также включают глав администраций (президентов, глав **государств**, губернаторов), возглавляющих систему органов исполнительной власти, законодательные (представительные) органы и определенные органы судебной власти. Но на территории субъектов Федерации существует ряд территориальных органов федеральной государственной власти, подчиненных федеральной власти. Существуют также органы с некоторыми различиями в названиях. Но в основном система органов государственной власти субъектов Федерации, несмотря на некоторые особенности, по своей структуре и функциям равняется на федеральную модель. Органы местного самоуправления образуются самостоятельно и весьма разнообразны. Природа этих органов, теоретически от ражающая отличие государственной власти от самоуправления, на практике мало чем отличается от назначения, функций и по рядка формирования органов государственной власти. Здесь, однако, в большей мере проявляется выборность, более широко осуществляется связь с насе-

нием. 2. В Российской Федерации, т. е. на федеральном уровне и уровне субъектов РФ, органы государственной власти делятся на **органы законодательной власти, органы исполнительной власти и органы судебной власти**. Следовательно, каждый из органов этих трех ветвей власти может называться органом государственной власти. Такое деление органов государственной власти сформулировано самой Конституцией РФ в связи с закреплением в ней принципа разделения властей (ст. 10). Органы законодательной власти включают: Федеральное Собрание (Совет Федерации и Государственная Дума) и законодательные органы субъектов РФ. Законодательные органы одновременно являются представительными органами, т. е. представляющими и выражающими интересы народа. Эти органы, имеющие в субъектах РФ самые различные названия, обладают исключительным правом на принятие законов — Федеральное Собрание для всей территории страны, а органы законодательной власти субъектов РФ для своих территорий. Государственная Дума избирается гражданами, а Совет Федерации формируется на основе представительства исполнительного и представительного органа государственной власти каждого субъекта РФ. Органы законодательной власти всегда состоят из большого числа депутатов, которые образуют комитеты и комиссии, сами по себе не являющиеся органами законодательной (представительной) власти. Также не являются органами власти аппараты при органах законодательной власти, выполняющие экспертную и подготовительную работу. Органы законодательной власти иногда наделяются определенными полномочиями по участию в назначении должностных лиц, но основная их функция состоит в принятии законов. Органы исполнительной власти наиболее разветвлены и многообразны. Именно они организуют исполнение законов и указов главы государства, издаются большое количество организационно-распорядительных актов. К числу органов исполнительной власти следует отнести и Президента РФ, который, однако, при этом соединяет в своем лице функции и полномочия главы государства. В республиках президентского типа, к которым относится и Российская Фе-

дерация, эти органы в своей основной деятельности не подотчетны и не подконтрольны органам законодательной власти, хотя и действуют в тесном сотрудничестве с ней. В органах исполнительной власти практически нет выборности, эти органы обычно учреждаются, а их руководители назначаются Президентом РФ, Председателем Правительства РФ, главами администраций (президентами, губернаторами) субъектов РФ. Органы исполнительной власти обладают компетенцией, закрепленной в законе, указе Президента РФ, постановлении Правительства. Органы исполнительной власти могут действовать на началах как коллегиальности (например, Правительство РФ и правительства субъектов Федерации), так и единоначалия (министерства). В силу такого различия статусов Правительство РФ может принимать решения только на заседаниях с участием всех членов Правительства, а министр принимает решения и издает постановления самостоятельно, хотя наиболее важные постановления обычно обсуждаются на совещательном органе (коллегии) при министре. Органы исполнительной власти могут иметь различную подчиненность. Некоторые из них выходят прямо на Президента РФ (Министерство обороны, Федеральная служба безопасности и др.), другие — на Председателя Правительства РФ. Но все равно вся система органов исполнительной власти, включая Правительство РФ, действует под руководством Президента РФ, вследствие чего его можно рассматривать не только как главу государства, но и как главу исполнительной власти. В некоторых субъектах РФ, особенно в республиках, наряду с президентом республики существует премьер-министр (Татарстан и т. д.), и тогда роль президента республики аналогична роли Президента РФ. В других же субъектах глава администрации ни с кем не делит высшую исполнительную власть, а потому выступает как глава исполнительной власти, которому напрямую подчиняются все органы этой ветви власти. Сложная разветвленная система органов исполнительной власти специально изучается наукой административного права. Органы судебной власти — это Конституционный Суд РФ, Верховный Суд РФ, Высший Арбитражный Суд РФ, другие федеральные

суды (например, окружные арбитражные суды) и суды в субъектах РФ. Федеральный конституционный закон о судебной системе Российской Федерации устанавливает, что суды в субъектах РФ создаются и действуют как часть единой судебной системы. Судебные органы действуют посредством конституционного, уголовного, гражданского и административного судопроизводства.

### **Институт Президентства и его становление в России.**

Становление института президентской власти в России воспринималось неоднозначно и шло на фоне реформирования, как политической, так и всей экономике государства.

Начало демократических преобразований в России в 1990 г., провозглашение в Декларации «О государственном суверенитете РСФСР» принципа разделения властей (пункт 13) стало отправной точкой начала государственной реформы в России. С этого же момента начинается и конфликт между провозглашенным принципом разделения властей и устаревшей, закреплённой в Конституции РСФСР 1978 г. системой единовластия представительных органов власти.

Вообще, идея об учреждении поста Президента, первоначально возникшая ещё в бывшем Союзе ССР, но встретила значительное сопротивление части народных депутатов, сторонников сохранения советской власти. Однако, набирающие силу процессы демократизации, обновления всей государственной системы одержали верх, и пост Президента СССР в 1990 г. был учреждён.

В России вопрос об учреждении поста Президента решался более чем сложно. Съезд народных депутатов РСФСР высказался против его введения, и по инициативе 1/3 депутатов был назначен всероссийский референдум, в соответствии, с которым указанный пост был учреждён. В Конституцию РСФСР 1978 г. была включена статья, закрепившая принципы разделения властей; глава о Президенте.

С введением в РСФСР института президента и выборами в июне 1991 г. первого Президента РСФСР, объективно была заложена основа конституционного кризиса.

Кризис подспудно начался, а точнее был изначально предопределён половинчатостью конституционной реформы 1990-1991 гг., когда в Конституцию РСФСР 1978 г. были искусственно вмонтированы элементы механизма разделения властей и введена должность Президента РСФСР при сохранении неопределённого статуса Съезда народных депутатов как высшего органа государственной власти, имеющего право принять к своему рассмотрению и решить любой вопрос, отнесенный к ведению РСФСР. Тем самым были заложены и очень скоро обнаружилось противоречия конституционных норм, не разграничивших чётко на этот момент полномочия исполнительной, судебной и законодательной власти в России. Как известно, формировавшаяся под конституционно закреплённую идею руководящей роли КПСС и сложившаяся за 70 лет советского строительства система организации государственной власти в СССР не имела к началу 90-х годов никаких зазоров и ниш в конституционно правовом механизме и инфраструктуре государственного управления для принятия совершенно инородного для себя звена. Тем более что речь шла о должности главы государства - Президенте России, избираемом гражданами на основе их прямого волеизъявления. Таким образом, вмонтированное в структуру Конституции РСФСР чужеродное звено (по идеологии этой Конституции) в виде института президента ещё больше нарушило и так шаткий и условный баланс отношений представительной и исполнительной власти в России. Где с одной стороны, Президент РСФСР, являющийся в соответствии со статьёй 121-1 Конституции РСФСР высшим должностным лицом во властной иерархии страны и одновременной главой исполнительной власти РСФСР, с другой стороны, Съезд народных депутатов, определенный Ст.104 Конституции РСФСР в качестве высшего органа государственной власти, имеющего право принимать к своему рассмотрению и решать любой вопрос, относящийся к ведению Российской Федерации.<sup>11</sup>

Котенков А.А. Президент - Парламент: становление взаимоотношений в законодательном процессе (статья I). // Государство и право. 1998. №9. С. 5-8.

Именно эта коллизия конституционных норм, спровоцировавшая противостояние и противопоставление формальных полномочий исполнительной власти во главе с Президентом РСФСР и законодательных органов в лице Съезда народных депутатов и Верховного Совета РСФСР, осложнившая их взаимодействие, а также невозможность разрешения этой коллизии чисто правовыми методами в рамках старого Основного Закона России и заложили политико-правовую основу кризиса 1993 года. Реально осознавал всю опасность политических последствий неразрешенности названной конституционно-правовой коллизии. Президент России инициировал в начале 1993 г. процесс разработки проекта новой Конституции Российской Федерации.

Замена Советов народных депутатов другой системой представительных учреждений при одновременном усилении исполнительной власти и прерогатив Президента представлялась многим в 1993 г. кардинальным решением развязки противоречий в системе государственной власти. Возникла идея сконструировать такую модель сильной президентской власти, которая была построена на классической доктрине разделения властей при руководящей и координирующей роли главы государства.

В рамках работы Конституционного Сопещения уже к лету 1993 г. вопросы и проблемы, касающиеся взаимоотношений и взаимодействия главы государства и парламента, были концептуально решены и сформулированы в тексте проекта новой Конституции Российской Федерации.

Полномочия парламента как законодательного органа в проекте новой Конституции РФ были существенно расширены. В тоже время исполнительная власть получила необходимую самостоятельность, избавляясь от управляюще-распорядительного пресса со стороны законодательной власти.

Таким образом, парламента в соответствии с проектом новой Конституции РФ становился в прямом, общепринятом смысле законодательным органом и статусно выравнивался с другими ветвями власти, обеспечивая тем

самым необходимым конституционно-правовой баланс. Поэтому и необходима была новая Конституция суверенной России, которая бы поставила точку в этом болезненном процессе, чётко сформулировала и закрепила полномочия по осуществлению функций государственной власти всеми составляющими её основными субъектами, в том числе Президентом России как главы государства и гаранта Конституции и Федерального Собрания Российской Федерации в качестве законодательного органа - парламента страны.

С.С.Алексеев так охарактеризовал новое содержание президентской власти: "Глава государства - это глава. Его ответственность - за целостность государства. Он принимает меры, чтобы работал весь государственный аппарат, предотвращает разного рода кризисные ситуации, напрямую курирует Правительство".<sup>11</sup> Конституционное Сопещание. Стенограммы, материалы, документы. Т.2.М.,1995.с.7 Федеральное Собрание состоит из 2-х палат Государственной Думы "Совета Федерации. При чём Федеральное Собрание - это законы. Правительство - это управление. Суды - это правосудие. Каждый занимается своим профессиональным делом, не претендуя ни на что другое. Вот почему через проект протянута идея президентского начала, может быть, не в том виде, как это закреплено в учебниках, каких-то классических формах. Но президентское начало как главенствующее".

Выступая на Конституционном Сопещании 5 июня 1993 года, Б.Н. Ельцин связывал цели проведения конституционной реформы с ликвидацией угрозы анархии "безвластия, исключением возможности монополизировать власть со стороны любого государства. Он утверждал, в частности, что "полномочия Президента ограничены правом парламента, отрешать его от должности по заключению высшей судебной инстанции. При этом полномочия Президента РФ строго ограничены сферой федеральной компетенции. Он не может вторгаться в права субъектов РФ и местного самоуправления. Полномочия законодательного органа Российской Федерации ограничены правом Президента в случае затянувшегося правительственного кризиса, распустить парламента и назначить новые выборы..."

На этом же Совещании С.С.Алексеев уточнил концепцию о сущности президентско-парламентской республики, где глава государства Президент обеспечивает целостность государства, функционирование исполнительной власти, преодолевает кризисные ситуации, "где монополия законодательной власти принадлежит Федеральному Собранию, которое осуществляет высший парламентский контроль, где реализуется на самом высоком уровне правосудие судом, - «всё это в условиях развёрнутого, надо надеяться, последовательного парламентаризма". С.С.Алексеев отстаивает идею равной значимости для государства и общества Президента, парламента, исполнительной власти судов».11 Конституционное Совещание. Стенограммы, материалы, документы. Т.2.М.,1995.с.18

Разделение единой государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную выражаются, прежде всего, в осуществлении каждой из них самостоятельными, независимыми друг от друга структурами государственного механизма. Целью такого разделения является обеспечение гражданских свобод и законности, создания гарантий от произвола.

В условиях разделения властей одна ветвь государственной власти ограничивается другой, различные её ветви взаимно уравнивают друг друга, действуя, как система "сдержек и противовесов", предотвращая монополизацию власти каким-либо одним институтом государства.

Таким образом, принцип разделения властей реализуется и конкретизируется в нормах Конституции, определяющих статус Президента, Федерального Собрания, Правительства и судов РФ. Содержание этих норм показывает, что принцип разделения властей предполагает их конструктивное взаимодействие.

## **Голосование и определение результатов выборов Президента Российской Федерации**

### **Общие положения**

#### **Статья 1. Основные принципы выборов Президента Российской**

## **Федерации**

Президент Российской Федерации избирается гражданами Российской Федерации на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

Участие гражданина Российской Федерации в выборах Президента Российской Федерации является добровольным.

Гражданин Российской Федерации, проживающий или находящийся в период подготовки и проведения выборов за пределами территории Российской Федерации, обладает всей полнотой избирательных прав при выборах Президента Российской Федерации.

Избиратель участвует в выборах на равных основаниях и голосует за или против кандидата на должность Президента Российской Федерации непосредственно.

Контроль за волеизъявлением избирателя запрещается.

### **Статья 3. Избирательные права граждан Российской Федерации при выборах Президента Российской Федерации**

Гражданин Российской Федерации, достигший на день выборов 18 лет, имеет право избирать Президента Российской Федерации.

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

Не имеет права избирать Президента Российской Федерации и быть избранным Президентом Российской Федерации гражданин Российской Федерации, признанный судом недееспособным или содержащийся в местах лишения свободы по приговору суда.

### **Статья 4. Назначение выборов Президента Российской Федерации**

В соответствии с Конституцией Российской Федерации выборы Президента Российской Федерации назначает Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. Днем выборов является первое воскресенье после истечения конституционного срока, на который

был избран Президент Российской Федерации. Исчисление конституционного срока, на который был избран Президент Российской Федерации, начинается со дня его избрания. Срок со дня назначения выборов до дня выборов должен быть не менее четырех месяцев.

В случае, если Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации не назначит выборы Президента Российской Федерации в срок, установленный частью первой настоящей статьи, выборы Президента Российской Федерации проводятся Центральной избирательной комиссией Российской Федерации в первое воскресенье месяца, следующего за месяцем, в котором истекают полномочия Президента Российской Федерации.

При прекращении Президентом Российской Федерации исполнения своих полномочий до истечения конституционного срока в случаях и порядке, предусмотренных Конституцией Российской Федерации, Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации назначает досрочные выборы Президента Российской Федерации. Днем выборов в этом случае является последнее воскресенье перед истечением трех месяцев с момента досрочного прекращения исполнения своих полномочий Президентом Российской Федерации. В этом случае сроки избирательных действий, установленные настоящим Федеральным законом, сокращаются на четверть.

В случае, если Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, приняв решение об отрешении Президента Российской Федерации от должности, не назначит выборы Президента Российской Федерации, выборы проводятся Центральной избирательной комиссией Российской Федерации в последнее воскресенье перед истечением трех месяцев со дня отрешения Президента Российской Федерации от должности.

Постановление Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации о назначении дня выборов Президента Россий-

ской Федерации должно быть официально опубликовано в средствах массовой информации.

### **Статья 5. Выборы Президента Российской Федерации**

Выборы Президента Российской Федерации проводятся по единому федеральному избирательному округу, включающему в себя всю территорию Российской Федерации.

Подготовку и проведение выборов Президента Российской Федерации и контроль за соблюдением избирательных прав граждан осуществляют избирательные комиссии.

При подготовке и проведении выборов Президента Российской Федерации избирательные комиссии в пределах своих полномочий независимы от органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Деятельность избирательных комиссий осуществляется на основе коллегиальности.

### **Статья 6. Право выдвижения кандидата на должность Президента Российской Федерации**

Право выдвижения кандидата на должность Президента Российской Федерации принадлежит непосредственно избирателям и избирательным объединениям, избирательным блокам.

### **Статья 7. Право на предвыборную агитацию**

Государство обеспечивает гражданам Российской Федерации и общественным объединениям свободное проведение предвыборной агитации в соответствии с настоящим Федеральным законом.

Граждане Российской Федерации и общественные объединения вправе в любых допускаемых законом формах и законными методами осуществлять деятельность, побуждающую избирателей к голосованию за или против того или иного кандидата на должность Президента Российской Федерации.

Кандидатам на должность Президента Российской Федерации

гарантируются равные условия доступа к государственным средствам массовой информации.

## **Статья 8. Финансирование выборов Президента Российской Федерации**

Финансирование мероприятий, связанных с подготовкой и проведением выборов Президента Российской Федерации, осуществляется за счет средств федерального бюджета.

Кандидаты на должность Президента Российской Федерации создают собственные избирательные фонды для финансирования предвыборной агитации

## **Статья 9. Гласность при подготовке и проведении выборов Президента Российской Федерации**

Подготовка и проведение выборов Президента Российской Федерации осуществляются открыто и гласно.

Все решения избирательных комиссий, органов государственной власти и органов местного самоуправления, связанные с подготовкой и проведением выборов Президента Российской Федерации, подлежат опубликованию.

Выборы Президента РФ осуществляются на основе Конституции РФ, Федерального закона «О выборах Президента Российской Федерации» и других федеральных законов.

### **Общие условия выборов Президента Российской Федерации.**

#### **Выдвижение кандидатов.**

Президент РФ избирается на четыре года гражданами РФ на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Четырехлетний срок является достаточно распространенным в мировой практике, хотя в ряде стран глава государства избирается на более длительные сроки (чаще всего на пять-шесть лет, а в Италии, Турции на семь лет). Президент РФ может быть переизбран на второй четырехлетний срок, но избрание одного лица более чем на два срока подряд не допускается. Следо-

вательно, избрание на третий и чет вертый сроки возможно, но только после перерыва. Конституционный Суд РФ в определении от 5 ноября 1998 г. указал, что избрание первого Президента РФ в 1991 г. (т. е. до принятия Конституции РФ в 1993 г.) на срок до 1996 г. должно рассматриваться как первый срок президентства и по новой Конституции. Право избирать Президента предоставляется гражданам, достигшим на день выборов 18 лет. Участие граждан в выборах является добровольным, каждый избиратель имеет только один голос. Эти нормы обеспечивают подлинную всеобщность избирательного корпуса, не допуская в то же время принудительного голосования или, напротив, установления ограничительных цензов. От выборов отстраняются только недееспособные и содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда. Избрание Президента РФ прямым способом связывает его с народом более тесно, чем избрание парламентом (ФРГ. Турция) или косвенное избрание (в США, например, население сначала избирает выборщиков), но различие не носит очень уж принципиального характера с точки зрения демократизма. Главное состоит в том, что путем всеобщих выборов Президент получает мандат непосредственно от народа, что позволяет ему вести себя более независимо по отношению к парламенту. Конституционных требований к Президенту РФ не так много. Им может быть избран гражданин РФ не моложе 35 лет, постоянно проживающий в Российской Федерации не менее 10 лет. Не требуется специального образования или опыта работы, нет ограничения верхнего возрастного предела. Требование постоянного проживания в Российской Федерации не менее 10 лет не означает, что кандидат в Президенты вообще не мог отлучаться из страны в кратковременные поездки, речь здесь идет только о непрерывном основном местожительстве. В то же время Федеральным законом «О выборах Президента Российской Федерации» установлено, что не имеет права быть избранным Президентом РФ гражданин РФ, имеющий гражданство иностранного государства либо вид на жительство или иной документ, подтверждающий право на постоянное проживание гражданина РФ на территории иностранного го-

сударства (п. 5.1 ст. 3). Скупые конституционные требования к Президенту — при знак демократического подхода к выборам главы государства, они способствуют расширению круга лиц, из которого может быть избран Президент. В то же время ясно, что главой государства должен становиться только гражданин, имеющий большой жизненный и политический опыт, тесно связанный с интересами народа и способный руководить нашим непростым государством. Выборы Президента проводятся по единому федеральному избирательному округу, включающему в себя всю территорию Российской Федерации. Избирательные комиссии создаются и действуют в соответствии с Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Право выдвижения кандидатов на пост Президента принадлежит политическим партиям и избирателям (в порядке самовыдвижения). Для поддержки самовыдвижения необходимо создать группу избирателей в количестве не менее 500 граждан, обладающих активным избирательным правом. Выдвижение от партии происходит на съезде (конференции) партии, который может выдвинуть только одного кандидата, данные о котором сообщаются в Центризбирком России. Однако выдвижение кандидата требует поддержки избирателей. Политическая партия или группа избирателей обязаны собрать в поддержку своего кандидата не менее 2 млн подписей избирателей. При этом на один субъект РФ должно приходиться не более 50 тыс. подписей избирателей. Не собирают подписей те партии, которые были допущены к распределению мандатов на последних выборах депутатов Государственной Думы. Во всех случаях требуется предоставить сведения о размере и источниках доходов кандидата и его супруги. Центризбирком проверяет правильность собирания подписей и выносит решение о регистрации кандидата. В ходе избирательных кампаний Центризбирком нередко выявлял случаи подтасовок с подписями и на этом основании отказывал кандидатам в регистрации, но Верховный Суд РФ чаще всего признавал такие решения необоснованными и обязывал Центризбирком зарегистрировать кандидата.

Центризбирком откладывает выборы, если зарегистрировано менее двух кандидатов, что призвано обеспечить альтернативный характер голосования. Все зарегистрированные кандидаты обладают равными правами и несут равные обязанности. Со дня регистрации зарегистрированные кандидаты обязаны на время проведения выборов оставлять государственную или муниципальную службу или работу в средствах массовой информации, а переизбирающийся на второй срок Президент РФ, имеющий право продолжать осуществлять свои полномочия, — не пользоваться преимуществами своего должностного положения. Кандидаты на пост Президента пользуются рядом льгот, предусмотренных законом (получают денежную компенсацию, бесплатно пользуются общественным транспортом, приобретают статус неприкосновенности и др.). На выборах Президента РФ каждый зарегистрированный кандидат получает от Центризбиркома на ведение своей кампании средства из федерального бюджета. Закон подробно регламентирует порядок проведения предвыборной агитации, использования в этих целях радио, телевидения и печатных изданий. Эти и многие другие нормы призваны обеспечить равные возможности для всех кандидатов, исключить злоупотребления и давление на избирателей. В случае если один из кандидатов на должность Президента использует свое право и снимет свою кандидатуру за несколько дней до выборов без вынуждающих к тому обстоятельств, то Центральная избирательная комиссия относит на счет этого кандидата соответствующую часть понесенных ею расходов по проведению выборов. Если ко дню голосования останется менее двух зарегистрированных кандидатов, выборы Президента по решению Центральной избирательной комиссии откладываются на срок не более 90 дней для дополнительного выдвижения кандидатов и осуществления последующих избирательных действий.

### **Определение результатов голосования. Вступление Президента в должность.**

Подсчет голосов избирателей проводится непосредственно членами участковой избирательной комиссии, о чем составляется протокол. На осно-

вании этих протоколов территориальная избирательная комиссия, суммируя содержащиеся в них данные, устанавливает итоги голосования и составляет протокол, который передается в избирательную комиссию субъекта РФ, а она, в свою очередь, произведя суммирование данных, передает протокол в Центризбирком РФ. Центризбирком не позднее чем через 10 дней со дня выборов определяет результаты выборов. Избранным считается кандидат, который получил более половины голосов избирателей, принявших участие в выборах. Центр избирком признает выборы несостоявшимися, если в них приняло участие менее половины избирателей; если голосование проводилось по одной кандидатуре и за кандидата проголосовало менее 50% избирателей, принявших участие в голосовании; если из двух кандидатов ни один не получил более половины голосов или если все кандидаты выбыли до проведения повторного голосования. При определенных условиях выборы могут быть объявлены недействительными. В случае если в бюллетень было включено более двух кандидатов и ни один из них не был избран, через 21 день назначается повторное голосование по двум кандидатам, получившим наибольшее число голосов избирателей (так называемый второй тур, характерный для стран с многопартийной системой). По итогам повторного голосования избранным считается кандидат, получивший большее — по сравнению с другим кандидатом — число голосов. Если же повторное голосование не приводит к результату, то Совет Федерации назначает повторные выборы. Закон предусматривает широкую огласку результатов выборов на всех уровнях. Официальное опубликование результатов выборов осуществляется в течение трех дней со дня подписания Центральной избирательной комиссией протокола о результатах выборов. В ходе кампании по выборам Президента РФ в 1996 г. в первом туре ни один из кандидатов (их было 10) не получил большинства голосов, хотя явка избирателей к урнам была достаточно высокой (до 70% от зарегистрированных избирателей). Избирательная кампания в основном проходила в соответствии с законодательством, хотя Центральная избирательная комиссия обращала внимание на некоторые наруше-

ния правил предвыборной агитации. 3 июля 1996 г. был проведен второй тур выборов, в результате которого Президентом РФ вновь был избран Б. Н. Ельцин. Он получил 53,7% голосов принявших участие в выборах избирателей, в то время как его соперник — 40,4%. В выборах 2000 и 2004 гг. участвовали несколько зарегистрированных кандидатов. Президентом РФ в обоих случаях уже в первом туре был избран В. В. Путин, получивший свыше 50% голосов. Избранный Президент вступает в должность на 30-й день со дня официального объявления Центризбиркомом о результатах выборов. При вступлении в должность Президент приносит на роду присягу, текст которой содержится в Конституции РФ. Пренебрежено, что присяга приносится в торжественной обстановке в присутствии членов Совета Федерации, депутатов Государственной Думы и судей Конституционного Суда РФ. С момента принесения присяги Президент приступает к исполнению своих обязанностей.

### **Полномочия Президента России и его место в системе органов государства.**

Президент РФ обладает широкими полномочиями в различных сферах государственной жизни. В одних случаях эти полномочия носят прерогативный характер, т. е. принадлежат исключительно ему, в других — соприкасаются с полномочиями других органов государственной власти, способствуя решению вопросов во взаимодействии на основе принципа разделения властей. Совокупность президентских полномочий сбалансирована с полномочиями других органов государственной власти, образуя систему сотрудничества и взаимных противовесов в целях недопущения односторонних авторитарных решений. По специфике предметов компетенции и взаимоотношений с другими органами государственной власти полномочия Президента могут быть разбиты на следующие основные группы.

#### **Президент и Федеральное Собрание.**

Полномочия Президента, вытекающие из различия конституционных

функций главы государства и парламента, в главном не конкурируют с полномочиями представительного органа. Конституция проводит четкое различие их полномочий исходя из принципа разделения властей. В то же время полномочия Президента в сфере взаимоотношений с парламентом позволяют рассматривать главу государства как неременного участника законодательного процесса. Президенту принадлежит право назначать выборы Государственной Думы, в то время как выборы Президента назначаются Советом Федерации. В то же время Совет Федерации формируется на основе Конституции РФ и федерального закона без участия Государственной Думы и Президента. Таким образом, назначение выборов этих трех органов государственной власти происходит не на взаимной основе, чтобы избежать взаимозависимости. После выборов Государственная Дума собирается на тридцатый день самостоятельно, но Президент может созвать заседание Думы раньше этого срока. Президент имеет право законодательной инициативы, т. е. внесения законопроектов в Государственную Думу, он обладает правом вето на законопроекты, принятые Федеральным Собранием. Это вето, именуемое в теории как относительное, может быть преодолено при повторном принятии законопроекта двумя палатами Федерального Собрания при раздельном обсуждении большинством в две трети голосов каждой палаты — в этом случае Президент обязан подписать закон в течение семи дней. Законопроект становится законом и вводится в действие только после его подписания и обнародования Президентом. На рассмотрение отводится 14 дней, после чего закон или должен быть отклонен, или вступает в силу. От права на отклонение законов (вето) отличается право на возвращение принятого палатами закона, если Президент усматривает в процессе принятия или одобрения закона нарушение конституционных условий и процедур его принятия или одобрения. Конституционный Суд РФ в постановлении от 22 апреля 1996 г. подтвердил такое право Президента, исходя из его роли как гаранта Конституции РФ. Президент обращается к Федеральному Собранию с ежегодными посланиями о положении в стране, об основных направлениях

внутренней и внешней политики государства, с бюджетным посланием, но обращение с этими посланиями (которые, кстати, в присутствии Президента не обсуждаются) не означает обязанности Федерального Собрания беспрекословно согласиться с вы сказанными идеями. Порядок взаимодействия Президента с палатами Федерального Собрания в законотворческом процессе (разработка законопроектов, использование права вето, подписание) регулируется Положением, утвержденным указом Президента РФ (в редакции от 7 ноября 2005 г.). Президент назначает референдум в порядке, установленном федеральным конституционным законом, другие органы принимают решение о проведении общероссийских референдумов не вправе. Президент вправе распускать Государственную Думу в случаях и порядке, предусмотренных Конституцией РФ, но не предусмотрено его право распускать Совет Федерации. Роспуск Думы возможен в случае трехкратного отклонения ею представленных кандидатур Председателя Правительства (ч. 4 ст. 111 Конституции РФ), при двукратном вынесении недоверия Правительству в течение трех месяцев (ч. 3 ст. 117) и при отказе Думы в доверии Правительству (ч. 4 ст. 117 Конституции РФ). В случае роспуска Государственной Думы Президент назначает новые выборы, с тем чтобы новая Дума собралась не позднее чем через четыре месяца после роспуска. Государственная Дума не может быть распущена Президентом: 1) в течение года после ее избрания; 2) с момента выдвижения ею обвинения против Президента до принятия соответствующего решения Советом Федерации; 3) в период действия на всей территории Российской Федерации военного или чрезвычайного положения; 4) в течение шести месяцев до окончания срока полномочий Президента РФ. Строгое обусловливание роспуска Думы и ограничение прав Президента в этой области свидетельствуют о том, что роспуск Думы рассматривается как явление экстраординарное и нежелательное. Этим объясняется, например, тот факт, что возникший в июне 1995 г. кризис, связанный с вынесением недоверия Правительству, завершился взаимными уступками Президента и Думы, вследствие чего Дума не стала подтверждать вынесенное не задолго до

этого недоверие Правительству, а Председатель Правительства отозвал постановку перед Думой вопроса о доверии, что грозило Думе возможностью роспуска. Конституционно значимые правовые последствия роспуска Государственной Думы заключаются в том, что с момента роспуска Государственная Дума не полностью прекращает свою работу и депутаты теряют свой статус, а лишь не может принимать законы и осуществлять на заседаниях палаты иные полномочия. Конституционный Суд РФ в постановлении от 11 ноября 1999 г. установил, что «роспуск Государственной Думы Президентом Российской Федерации означает прекращение, начиная с момента назначения даты новых выборов, осуществления Государственной Думой предусмотренных Конституцией Российской Федерации полномочий по принятию законов, а также иных ее конституционных полномочий, которые реализуются путем принятия решений на заседаниях палаты. При этом исключается осуществление указанных полномочий Государственной Думы Президентом Российской Федерации, Советом Федерации, другими органами государственной власти». Каждодневное сотрудничество Президента РФ с палатами Федерального Собрания обеспечивается с помощью его полномочных представителей в каждой палате. Они представляют на заседаниях Совета Федерации и Государственной Думы внесенные Президентом РФ законопроекты, выступают с обоснованием отклонения Президентом принятых палатами законов. При рассмотрении законопроектов в палатах Президентом назначаются официальные представители (как правило, из числа членов Правительства РФ); при внесении законопроектов о ратификации или денонсации международных договоров официальным представителем назначается министр иностранных дел или один из его заместителей.

### **Президент и Правительство.**

Эти отношения основываются на безусловном приоритете президентской власти. Президент назначает Председателя Правительства РФ с одним только условием, что он получит на это согласие Государственной Думы. Президент обладает сильным оружием для давления на Думу в этом вопросе:

после трехкратного отклонения представленных кандидатур он вправе распустить палату и назначить новые выборы, а Председателя Правительства назначить самостоятельно. Пока еще неустойчивая многопартийная система, сложившаяся в стране, и соответствующее ей представительство в Думе исключают возможность создания однопартийного правительства большинства. В результате складывается парадоксальная ситуация, когда в состав Правительства могут входить представители партийных фракций Думы, находящихся в оппозиции. Однако Президент, хотя и не чужд стремления получить поддержку своих действий в Думе, не связан какими-либо обязательствами перед партиями и вправе действовать самостоятельно. Так, он единолично принимает решение об отставке Правительства и вправе этого не делать даже в условиях выраженного Думой недоверия. Без участия Думы, а только по предложению Председателя Правительства Президент назначает на должность и освобождает от должности заместителей Председателя Правительства и федеральных министров. Он имеет право председательствовать на заседаниях Правительства, что не оставляет сомнений в его руководящем положении в исполнительной власти. Об этом же говорит и то, что не позднее недельного срока после назначения Председатель Правительства обязан представить Президенту предложения о структуре федеральных органов государственной власти, утверждение которой главой государства ложится в основу всех назначений на должности. Взаимодействие Президента и Правительства регламентируется Указом от 26 ноября 2001 г., в котором названы постановления и распоряжения Правительства, требующие обязательного предварительного согласования с Администрацией Президента РФ. К отмеченным полномочиям Президента примыкает его право решающего влияния на назначение Председателя Центрального банка РФ, хотя этот орган в структуру исполнительной власти не входит, занимая автономное положение. Президент единолично определяет и представляет Государственной Думе кандидатуру на должность Председателя Центрального банка РФ и ставит вопрос перед Думой о его освобождении от должности. Если же Ду-

ма не утверждает кандидатуру, предложенную Президентом, то последний может назначить свою кандидатуру исполняющим обязанности Председателя Центрального банка РФ, а затем снова предложить эту кандидатуру Думе. Следовательно, никакой орган не имеет инициативного права в этом вопросе, кроме Президента.

### **Отношения с субъектами РФ.**

Полномочия Президента как главы федеративного государства прописаны в Конституции РФ достаточно скромно, они скорее вытекают из его основных функций как гаранта Конституции. Из конкретных конституционных полномочий важное значение имеют назначение и освобождение полномочных представителей Президента, которые с изданием Указа от 13 мая 2000 г. образуют институт полномочных представителей в федеральных округах (см. гл. 19 учебника). Согласно ч. 4 ст. 78 Конституции РФ Президент вместе с Правительством обеспечивает «в соответствии с Конституцией Российской Федерации осуществление полномочий федеральной государственной власти на всей территории Российской Федерации». Такая формулировка не составляет сомнений в том, что не только такие грубые формы нарушения правопорядка, как организованное неповиновение властям, мятежи, односторонний выход из состава Федерации или создание незаконных вооруженных формирований, как это было в Чеченской Республике, но и любое уклонение от исполнения правовых актов Федерации и нарушение конституционного правопорядка требуют от Президента и Правительства РФ энергичных действий по восстановлению полномочий федеральной государственной власти. Важное значение имеет право Президента приостанавливать действие актов органов исполнительной власти субъектов РФ в случае противоречия этих актов Конституции РФ и федеральным законам, международным обязательствам РФ или нарушения прав и свобод человека и гражданина. Президент представляет законодательному собранию субъекта РФ кандидатуру на должность высшего должностного лица, он вправе отрешать от должности это лицо, в определенных случаях

распускать законодательное собрание субъекта РФ (см. гл. 26 учебника). Он также обладает правом отрешения от должности глав муниципальных образований и роспуска органа местного самоуправления (см. гл. 27 учебника).

### **Президент и судебная власть.**

В соответствии с принципами разделения властей и независимости судов Президент не вправе вмешиваться в деятельность судебных органов. Однако он участвует в формировании органов судебной власти. Так, только Президенту предоставлено право выдвижения кандидатур для назначения Советом Федерации на должности судей Конституционного Суда, Верховного Суда, Высшего Арбитражного Суда, т. е. высших судебных органов Российской Федерации. Президент также назначает судей других федеральных судов, что предусмотрено ч. 2 ст. 128 Конституции РФ. Никто не вправе требовать от Президента выдвинуть ту или иную кандидатуру. С этими полномочиями тесно связано и право Президента влиять на назначение Генерального прокурора РФ. В соответствии с федеральным законом Президент предлагает Совету Федерации кандидатуру на эту должность и он же вносит предложение об освобождении от должности Генерального прокурора РФ. В случае отклонения Советом Федерации кандидатуры, предложенной Президентом, последний в течение 30 дней представляет новую кандидатуру, но лишен права назначить исполняющего обязанности Генерального прокурора РФ. Неоднократные случаи отклонения Советом Федерации кандидатур, предлагавшихся Президентом на должность Генерального прокурора РФ, как и судей Конституционного Суда РФ, приводили к длительной задержке с формированием этих органов. Конституционный Суд РФ в постановлении от 1 декабря 1999 г. установил, что в случае возбуждения в отношении Генерального прокурора уголовного дела Президент обязан издать акт о временном отстранении Генерального прокурора от должности на время расследования дела.

### **Военные полномочия.**

В военной области полномочия Президента достаточно широки. Он

является Верховным Главнокомандующим Вооруженными Силами РФ, утверждает военную доктрину Российской Федерации, назначает и освобождает высшее командование Вооруженных Сил РФ. Военная доктрина является составной частью концепции безопасности РФ. Она представляет собой систему официально принятых в государстве взглядов (установок), определяющих военно-политические, военно-стратегические и военно-экономические основы обеспечения военной безопасности России. Указом Президента РФ от 21 апреля 2000 г. утверждена Военная доктрина Российской Федерации. Положение Верховного Главнокомандующего позволяет Президенту отдавать любые приказы Министерству обороны, министерство обороны работает под непосредственным руководством Президента. Президент вправе в любой момент взять на себя командование Вооруженными Силами в случае войны или угрозы агрессии. Наряду с Вооруженными Силами в структуру воинских формирований, подчиненных различным министерствам и ведомствам, входят: пограничные войска, внутренние войска, железнодорожные войска, войска правительственной связи, войска гражданской обороны. Военная служба предусмотрена также в таком самостоятельном ведомстве, подчиненном Президенту РФ, как Федеральная служба охраны. Организация воинских формирований в Российской Федерации строится на четком принципе, согласно которому эти формирования могут быть только общедоинскими и подчинены, ни один субъект РФ не вправе создавать собственные воинские формирования. В случае агрессии против России или ее непосредственной угрозы Президент вводит на территории РФ или в отдельных ее местностях военное положение с незамедлительным сообщением об этом Совету Федерации и Государственной Думе. Но объявить состояние войны Президент не вправе. Конституцией РФ предусмотрено, что режим военного положения определяется федеральным конституционным законом. Конституцией РФ также предусмотрено, что указ Президента РФ о введении военного положения требует утверждения Советом Федерации. Военные полномочия Президента РФ конкретизированы в некоторых федеральных за-

конах. Так, Федеральным законом «О порядке предоставления Российской Федерацией военного и гражданского персонала для участия в деятельности по поддержанию или восстановлению международного мира и безопасности» установлено, что решение о направлении за пределы территории РФ отдельных военнослужащих для участия в миротворческой деятельности принимает Президент РФ. Он же определяет район действий, задачи, подчиненность, срок пребывания, порядок замены этих военнослужащих и принимает решение об их отзыве. Если же речь идет о направлении за пределы РФ воинских формирований Вооруженных Сил, то решение об этом принимается Президентом РФ на основании постановления Совета Федерации о возможности использования Вооруженных Сил за пределами территории Российской Федерации. Решение об отзыве указанных формирований принимается Президентом РФ самостоятельно, но об этом он обязан информировать Совет Федерации и Государственную Думу. На Президента РФ возлагается основная обязанность по организации подготовки и обеспечению военного и гражданского персонала для участия в миротворческой деятельности, он определяет порядок формирования, состав и численность воинского контингента. В Федеральном законе «Об обороне» (в редакции от 6 июля 2006 г.) закреплён ряд других военных полномочий Президента РФ: определение основных направлений военной политики РФ, осуществление руководства Вооруженными Силами РФ, другими войсками, воинскими формированиями и органами, введение в действие нормативных правовых актов военного времени и прекращение их действия, принятие в соответствии с законами решения о привлечении Вооруженных Сил и других войск к выполнению задач с использованием вооружения не по их предназначению, утверждение концепции и планов строительства и развития Вооруженных Сил, утверждение программ вооружения и развития оборонного промышленного комплекса, утверждение программ ядерных испытаний, утверждение структуры и состава Вооруженных Сил и других войск, ведение переговоров и подписание международных договоров в области обороны, издание

указов о призыве на военную службу и т. д. Федеральным законом «О мобилизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации» (в редакции от 25 октября 2006 г.) на Президента РФ возложена обязанность объявления общей или частичной мобилизации в случае агрессии или угрозы агрессии с незамедлительным сообщением палатам Федерального Собрания. Военные полномочия Президента РФ весьма широки, но они не исчерпывают всех полномочий органов государственной власти в области обороны. Так, например, Совет Федерации и Государственная Дума рассматривают расходы на оборону, Совет Федерации утверждает указы Президента РФ о введении военного положения и т. д. Разделение полномочий в области обороны между Президентом РФ и Федеральным Собранием, как и выделение собственных полномочий Правительства РФ в этой области, отвечает демократическому подходу к определению пределов власти главы государства, исключаящему ее чрезмерную концентрацию в его руках в столь важной области.

#### **Полномочия в сфере внешней политики.**

Как глава государства, осуществляющий высшее представительство в международных отношениях, Президент по Конституции осуществляет руководство внешней политикой РФ. Президент ведет переговоры и подписывает международные договоры РФ, подписывает ратификационные грамоты (сама ратификация осуществляется в форме федерального закона), принимает верительные и отзывные грамоты аккредитуемых при нем дипломатических представителей. Президент назначает и отзывает послов и иных дипломатических представителей РФ в иностранных государствах и международных организациях. Он, однако, должен при этом провести консультации с соответствующими комитетами или комиссиями Государственной Думы и Совета Федерации.

#### **Чрезвычайное положение.**

Полномочия Президента в этом вопросе сформулированы в Конституции предельно четко. Только Президент вправе вводить на территории РФ

или в отдельных ее местностях чрезвычайное положение, о чем он незамедлительно сообщает Совету Федерации и Государственной Думе. Указ подлежит немедленному обнародованию, а затем утверждению Советом Федерации. Президент не свободен в принятии такого решения, ибо введение чрезвычайного положения возможно только при обстоятельствах и в порядке, установленных федеральным конституционным законом. Чрезвычайное положение — особый порядок управления в экстремальных условиях, неизбежно влекущий определенные временные ограничения прав и свобод граждан. Именно поэтому полномочия Президента как должностного лица, от которого зависит объявление чрезвычайного положения, уравниваются контрольным полномочием Совета Федерации. От Президента законом требуется указать основания решения о введении чрезвычайного положения, перечень и пределы чрезвычайных мер и др.

#### **Гражданство и награды.**

К числу полномочий Президента относятся решение вопросов гражданства и предоставления политического убежища. Заметим, что республики, входящие в РФ, закрепляют свое гражданство, но поскольку оно даже в таком случае является и гражданством РФ, они не вправе принимать тех или иных лиц в свое гражданство. Президент РФ награждает государственными наградами РФ, присваивает почетные звания РФ, высшие воинские и высшие специальные звания. Государственные награды и положения о них установлены указами Президента РФ.

#### **Помилование.**

Президент РФ осуществляет помилование осужденных за уголовные преступления. Помилование не следует путать с амнистией, право на которую принадлежит Государственной Думе. Конституционный Суд РФ в определении от 11 января 2002 г. указал: Конституция РФ предоставляет каждому осужденному право просить о помиловании или смягчении наказания, однако это право не предполагает удовлетворения любой просьбы о помиловании, т. е. не означает, что осужденный должен быть помилован в обяза-

тельном порядке. Осуществление помилования является исключительным полномочием Президента РФ как главы государства, которое закреплено непосредственно в Конституции РФ. Помилование как акт милосердия в силу самой своей природы не может приводить к последствиям, более тяжким для осужденного, чем закрепленные в уголовном законе. Комиссии по рассмотрению просьб о помиловании созданы при главах администраций во всех субъектах РФ. Однако их работа носит только подготовительный характер для последующего решения Президентом РФ.

### **Место президента в системе органов государства.**

Стержневой основой характеристики правового статуса любого учреждаемого Конституцией Российской Федерации государственного органа являются: 1) установленная в ней дефиниция, обобщенно определяющая его функциональное назначение, и 2) место, которое ему отводится в системе органов государственной власти. Последний признак хотя и является производным, но имеет самостоятельное правовое значение, поскольку в нем выражается лежащая в основе Конституции Российской Федерации концепция построения системы государственной власти.

Исходя из этого, отправными правовыми установлениями применительно к анализу статуса Президента Российской Федерации являются Ст.80 Конституции Российской Федерации и место главы, посвященной Президенту Российской Федерации в тексте Конституции Российской Федерации.

### **Акты Президента России.**

Многогранная деятельность Президента осуществляется через правовые акты, каковыми согласно Конституции РФ являются указы и распоряжения. Указ — это правовой акт, относящийся к неопределенному кругу физических и юридических лиц, органов государства, организаций и, кроме того, действующий в долговременном плане. Это, следовательно, нормативный акт. Указ может носить и правоприменительный характер, а значит, не иметь нормативного значения. Указы ненормативного значения издаются,

например, о назначении того или иного лица на определенную должность. Распоряжение — это акт индивидуального организационного характера. Акты Президента издаются им самостоятельно, без уведомления или согласия Федерального Собрания или Правительства. Они обязательны для исполнения на всей территории Российской Федерации, имеют прямое действие. Указы и распоряжения Президента РФ не называются в Конституции подзаконными актами. Но они таковыми являются, ибо не должны противоречить как Конституции РФ, так и федеральным законам (ч. 3 ст. 90 Конституции РФ). Указы и распоряжения Президента РФ подлежат обязательному официальному опубликованию, кроме актов или отдельных их положений, содержащих сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера. Акты Президента РФ публикуются в «Российской газете» и «Собрании законодательства Российской Федерации» в течение 10 дней после их подписания. Если эти акты носят нормативный характер, то они вступают в силу одновременно на всей территории РФ по истечении семи дней после дня их первого официального опубликования. Иные акты вступают в силу со дня их подписания. Такой порядок установлен Указом Президента РФ (в редакции от 28 июня 2005 г.). Указы, распоряжения и законы подписываются собственноручно Президентом; факсимильная печать используется лишь в исключительных случаях и только по личному разрешению главы государства (она хранится у заведующего Канцелярией Президента).

### **Конституционные основания отрешения Президента РФ от должности.**

При решении вопроса отрешения Президента от должности, Верховный Суд даёт заключение о том, что в действиях Президента РФ имеются признаки состава преступления. А Конституционный Суд даёт заключение о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения". Осуществление ответственных полномочий, возложенных Конституцией РФ на Прези-

дента, требует достаточного высокого уровня защищённости его статуса. Это необходимое условие для того, чтобы мотивация воли Президента основывалась на высших долгосрочных интересах России, а не на учёте колебаний в раскладе политических противоборствующих сил в Парламенте.

В соответствии со Ст.91 Конституции РФ Президент обладает неприкосновенностью. Однако Президент может досрочно прекратить исполнение своих полномочий. Это возможно в случае отставки Президента в соответствии с его заявлением, в случае стойкой неспособности по состоянию здоровья осуществлять свои полномочия, в случае отрешения от должности. В любом случае досрочного прекращения полномочий Президентом выборы нового Президента должны состоять не позднее трёхмесячного срока с момента такого прекращения. Порядок досрочного отрешения Президента Российской Федерации от должности осуществляется парламентом - Федеральным Собранием. Впервые такой порядок был установлен Конституцией США под названием импичмента, а затем предусмотрен основными законами других стран. Конституция России предусматривает более сложный, по сравнению с некоторыми зарубежными странами, порядок отрешения Президента от должности. Окончательное решение об отрешении Президента Российской Федерации от должности принимает одна из палат парламента - Совет Федерации, но после особой процедуры, в которой обязательно участвуют другая палата - Государственная Дума, Конституционный Суд Российской Федерации. В отличие от добровольной отставки Президента по собственному желанию, отрешение его от должности - принудительный акт. Президент Российской Федерации может быть отрешён от должности только на основании обвинения в государственной измене или в совершении другого тяжкого преступления.

Такое обвинение выдвигается и формулируется Государственной Думой, но оно должно быть подтверждено заключением Верховного Суда о том, что в действиях Президента Российской Федерации имеются признаки состава преступления. Кроме того, должно быть представлено заключение

Конституционного Суда Российской Федерации о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения. Решение Совета Федерации об отрешении Президента от должности должно быть принято не позднее, чем в трёхмесячный срок после выдвижения Государственной Думой обвинения против Президента Российской Федерации, Если в этот срок решение Совета Федерации не будет принято, обвинение против Президента считается отклоненным. Участие трёх органов в процедуре отстранения Президента России от должности делает эту процедуру гораздо более сложной, чем во многих зарубежных государствах. В США, например, обвинение, формирует нижняя палата (Палата представителей) без участия других органов.

Однако нельзя не согласиться с А.Е. Якубовым, справедливо указывающим на ограниченные возможности предъявления Президенту обвинения в совершении общеуголовного преступления'. Представляется маловероятным совершение Президентом таких преступлений, как грабёж или мошенничество, совершённые при отягчающих обстоятельствах и т.д., которые в статье 93 Конституции обозначаются как "иное тяжкое преступление". Если же Президент всё же совершил преступление, то в таком случае на него, не должно распространяться положение о неприкосновенности личности: в противном случае это явится нарушением принципов равноправия граждан и неотвратимости наказания на совершённое преступление.

Что же касается государственной измены, то квалифицировать действия президента в соответствии с ней представляется весьма затруднительным по 2 причинам. Во-первых, негативные последствия, выражающиеся в ущербе целостности, территориальной неприкосновенности, государственной безопасности или обороноспособности Российской Федерации, могут значительно отстоять по времени от момента совершения президентом страны деяния, их повлекшего.

Во-вторых, несмотря на персонафикацию должности Президента Российской Федерации как единоличного главы государства трудно предположить, что решение, содержащее признаки такого состава преступления, как

государственная измена, подготавливаются и принимаются им в одиночку.

Так или иначе, но из содержания Ст.93 Конституции РФ не вытекает возможность отрешения Президента Российской Федерации от должности за совершение неправомерных деяний, непосредственно связанных с исполнением им своих должностных обязанностей. Более того, налицо сужение ответственности президента по сравнению с прежней Конституцией, которая предусматривала отрешение его от должности в случае нарушения Конституции, законов РФ и данной им присяги (Ст.121-10)'.

Г.Н. Селезнёв так же утверждает о том, что Ст.93 Конституции изложена таким образом, что отрешение Президента от должности, носит виртуальный характер. Он комментирует это так: "В Конституции заложен столь сложный правовой механизм отрешения Президента от должности, что практическое осуществление этого права маловероятно. Политико-правовые интересы большей части российского истеблишмента напрямую связаны с личностью Ельцина. В случае начала процесса отрешения сила права может уступить силе произвола...".

Во всех случаях, когда Президент России не в состоянии выполнить свои обязанности, их временно исполняет Председатель Правительства Российской Федерации. Исполняющий обязанности президента не имеет право роспуска Государственной Думы, назначать референдум, а также вносить предложения о поправках и пересмотре положений Конституции Российской Федерации.

Первый Президент Российской Федерации был избран в июне 1996 года на второй срок и исполняет свои обязанности до настоящего времени. Депутатами поднимался и поднимается вопрос о досрочном прекращении Б.Н. Ельциным президентских полномочий в связи с болезнью. Высказывались и предложения Президенту уйти в отставку по той же причине. Обсуждался вопрос о внесении поправок в статьи 92 и 93 Конституции Российской Федерации, уточняющие процедуры, связанные с досрочным прекращением президентских полномочий. Миронов О.О. в своей работе "Конституция не мо-

жет быть неизменной" поднимает вопрос об упрощении данной процедуры, иначе Ст.93 Конституции РФ будет иметь больше декларативный, нежели реализуемый характер'. А Шейнис В.Л. "Тернистый путь российской Конституции утверждает, что отстранить Президента от должности не должно быть легко. Но в действующей Конституции следует внести поправки, делающие эту процедуру хотя и затруднённой, но работоспособной. В этих целях надо переформулировать содержащиеся в Конституции основания для возбуждения импичмента, связав их с компетенцией парламента. К числу таких оснований, несомненно, должно быть отнесено нарушение законов, фиксируемое заключением Конституционного Суда. Обширные полномочия, которыми Конституция наделила Президента, необходимо уравновесить также и неноминальной возможностью парламента не позволять ему произвольно расширить их рамки. Президент, раз он избран, должен располагать всей полнотой представительной ему власти, но не может чувствовать себя в течение всего срока своих полномочий в неприступной крепости'. Таким образом, Президент Российской Федерации - это влиятельное, активная, политическая сила, которая может и оказывает значительное воздействие на всю систему государственной власти.

### **Правовое положение Президента РФ, прекратившего исполнение своих полномочий.**

30 августа 2000 г. Президент РФ внес в Государственную Думу Федерального Собрания РФ проект Федерального закона "О гарантиях Президенту Российской Федерации, прекратившему исполнение своих полномочий, и членам его семьи". Тем самым, впервые в истории России субъектом законодательной инициативы предпринята попытка урегулировать данный вопрос на законодательном уровне. Поскольку наша страна не имеет еще опыта законодательной регламентации статуса бывшего Президента государства, последствия принятия вышеназванного правового акта будут сказываться и в ближайшей, и в отдаленной перспективе, ибо теперь закладываются соответ-

ствующие правовые традиции.

В юридической литературе конца 90-х годов отмечается, что уже более 30 категорий российских граждан наделены иммунитетами, имеющими значение в сфере уголовного судопроизводства. При этом справедливо указывается, что несовершенство и пробелы в правовом регулировании процессуальных иммунитетов, отсутствие необходимых научных рекомендаций порождают в ходе правоприменительной практики труднопреодолимые проблемы и неразрешимые вопросы.

Эти и иные обстоятельства вызывают особый интерес к положениям ст.3 Законопроекта, определяющим ответственность и подсудность Президента РФ, прекратившего исполнение своих полномочий. В настоящей работе делается попытка подвергнуть данные положения формально-юридическому анализу.

Для удобства дальнейшего изложения и восприятия имеет смысл процитировать ч.1 ст.3 Законопроекта: “Президент Российской Федерации, прекративший исполнение своих полномочий, обладает неприкосновенностью. Он не может быть привлечен к уголовной или административной ответственности за деяния, совершенные им в период исполнения полномочий Президента Российской Федерации, а также задержан, арестован, подвергнут обыску, допросу либо личному досмотру, если указанные действия проводятся в ходе производства по делам, связанным с исполнением им полномочий Президента Российской Федерации”.

Сопоставление положений Законопроекта с нормами действующего законодательства и прогнозирование последствий принятия этого правового акта позволяют сформулировать следующие соображения.

Законопроект серьезно ущемляет личные конституционные права Президента Российской Федерации, прекратившего исполнение своих полномочий.

По смыслу ст.3 Законопроекта в случае, если органы предварительного расследования или суд получают заявление или другие материалы, которые

дают основание заподозрить Президента Российской Федерации, прекратившего исполнение своих полномочий, в совершении преступления в период исполнения своих полномочий, дальнейшее расследование в отношении данного лица независимо от его согласия не проводится.

Однако такое однозначное решение, во-первых, вступает в противоречие с ч.1 ст.47 Конституции РФ, согласно которой “никто не может быть лишен права на рассмотрение его дела в том суде и тем судьей, к подсудности которых оно отнесено законом”. А, во-вторых, такое решение может противоречить законным интересам Президента Российской Федерации, прекратившего исполнение своих полномочий. Допустим, что подозрение, возникшее в силу неблагоприятного стечения обстоятельств (как это нередко бывает на практике), не соответствует действительности. Вероятнее всего, подозреваемый тогда будет заинтересован в продолжении предварительного расследования и, возможно, в рассмотрении его дела в суде с тем, чтобы в отношении него был вынесен оправдательный приговор. В противном случае бывший Президент государства в глазах своего народа и мировой общественности, будучи невиновным, превратится в преступника, который лишь благодаря привилегиям прежней службы избежал справедливого суда и наказания.

2. Далее, безусловный запрет на привлечение к уголовной ответственности Президента Российской Федерации, прекратившего исполнение своих полномочий, прямо противоречит принципам законности и равенства граждан перед законом, сформулированным в российском Уголовном кодексе. (Полагаю в этой связи, что авторы Законопроекта, дабы соблюсти требования юридической логики и техники, должны были в пакете с ним подготовить и представить проект Федерального закона о внесении в УК РФ необходимых изменений.)

Статьей 4 УК РФ установлено, что “лица, совершившие преступления, равны перед законом, и подлежат уголовной ответственности независимо от... должностного положения... а также других обстоятельств”. Причем эта

уголовно-правовая норма реализует положение ст.19 Конституции РФ, почти дословно ее цитируя. (Поэтому изменение УК РФ в этом смысле проблематично.)

Принято считать, что особый порядок привлечения к уголовной ответственности отдельных категорий лиц, например судей, в т.ч. и пребывающих в отставке (о чем в качестве аргумента указано в пояснительной записке к Законопроекту), в целом не противоречит упомянутым правовым нормам и порядку, принятому в цивилизованных государствах<sup>4</sup>. Поскольку эти лица не освобождаются от уголовной ответственности за совершенные ими преступления, а особый порядок привлечения к уголовной ответственности тех, кто занят судебной или политической деятельностью, обеспечивает им нормальные условия работы, независимость и спокойствие за свою дальнейшую судьбу<sup>5</sup>.

Однако в отношении бывшего Президента РФ предлагается не введение особого порядка, а полный отказ от привлечения к ответственности за преступления, совершенные на этом высоком государственном посту.

3. Законопроект также противоречит действующему уголовно-процессуальному законодательству.

Статьей 3 УПК РСФСР определено, что “суд, прокурор, следователь и орган дознания обязаны в пределах своей компетенции возбудить уголовное дело в каждом случае (выделено мною – П.С.) обнаружения признаков преступления, принять все предусмотренные законом меры к установлению... лиц, виновных в совершении преступления, и к их наказанию”.

Кроме того, в Законопроекте не решены процедурные вопросы, должно ли уголовное дело, материалы которого свидетельствуют о виновности Президента РФ, прекратившего исполнение своих полномочий, приостанавливаться или прекращаться, и по какому процессуальному основанию? Между тем ст. 5 УПК РСФСР, в которой перечислены обстоятельства, исключающие производство по уголовному делу, соответствующего основания не предусматривает. Нет его и в ст.195 УПК РСФСР, определившей основания

и сроки приостановления предварительного следствия. В результате возникает некий процессуальный тупик, из которого нет выхода.

Поэтому вполне очевидно, что анализируемый Законопроект должен вноситься одновременно с другим законопроектом: о соответствующих изменениях Уголовно-процессуального кодекса.

4. Важно отметить, что Законопроект не предусматривает компенсацию ущерба и закрывает доступ к правосудию потерпевшим от преступлений, если эти преступления совершены Президентом РФ, прекратившим исполнение своих полномочий. Тем самым игнорируются положения ст.52 Конституции РФ, определяющей, что “права потерпевших от преступлений и злоупотреблений охраняются законом” и что “государство обеспечивает потерпевшим доступ к правосудию и компенсацию причинного ущерба”.

5. Стоит также обратить внимание на несогласованные формулировки, содержащиеся в ст.3 Законопроекта. Там записано, что Президент РФ, прекративший исполнение своих полномочий, “не может быть привлечен к уголовной ... ответственности за деяния, совершенные им в период исполнения полномочий Президента Российской Федерации”. Следовательно, речь идет о запрете на привлечение к ответственности за любые деяния - и те, которые совершены в связи с президентскими полномочиями (от незаконного участия в предпринимательской деятельности и получения взятки до государственной измены), и те, которые совершены вне связи с президентскими полномочиями, на бытовой и иной почве (от нарушения правил дорожного движения или эксплуатации транспортных средств, повлекшего по неосторожности причинение вреда здоровью человека, до умышленного причинения смерти другому человеку).

Однако там же используется зауженная формулировка: “Президент Российской Федерации, прекративший исполнение своих полномочий..., не может быть... задержан, арестован, подвергнут обыску, допросу либо личному досмотру, если указанные действия проводятся в ходе производства по делам, связанным (выделено мною - П.С.) с исполнением им полномочий

Президента Российской Федерации”. Такая неопределенность оставляет широкий простор для субъективного толкования и произвольного применения данного положения со всеми вытекающими отсюда последствиями.

6. Не будет лишним упомянуть, что все названные выше нормы Конституции РФ, а также отечественных Уголовного и Уголовно-процессуального кодексов согласуются с основополагающими документами ООН: Всеобщей декларацией прав человека, Декларацией основных принципов правосудия для жертв преступлений и злоупотреблений властью и др. В ряде случаев наше государство подписало и ратифицировало соответствующие межгосударственные соглашения. В частности, ст.2 Международного пакта о гражданских и политических правах, ратифицированного Президиумом ВС СССР 18 сентября 1973 г., гласит, что “каждое... государство обязуется обеспечить любому лицу, права и свободы которого...нарушены, эффективное средство правовой защиты, даже если это нарушение было совершено лицами, действовавшими в официальном качестве”.

Показательно также, что Статут Международного уголовного суда (от 17 июля 1998 г.; подписан представителем нашей страны 14 сентября 2000 г.) содержит специальную норму о недопустимости ссылки на должностное положение. В частности, в ст.27 закреплено следующее: “...должностное положение как главы государства...ни в коем случае не освобождает лицо от уголовной ответственности согласно настоящему Статуту и не является само по себе основанием для смягчения приговора”, и далее: “...иммунитеты или специальные процессуальные нормы, которые могут быть связаны с должностным положением лица, будь то согласно национальному или международному праву, не должны препятствовать осуществлению Судом его юрисдикции в отношении такого лица”.

7. Наконец, надо отметить, что полномочный Президент Российской Федерации по действующему законодательству может быть привлечен к уголовной ответственности за тяжкое преступление после прохождения процедуры отрешения от должности (ст. 93 Конституции РФ). Следовательно,

может оказаться так, что действующий Президент РФ будет обладать меньшим иммунитетом, чем Президент, прекративший исполнение своих полномочий. Ибо последний, по смыслу ст. 3 Законопроекта, не может быть привлечен к уголовной ответственности независимо от тяжести совершенного, – как за тяжкие, так и за особо тяжкие преступления, включая преступления против мира и безопасности человечества (развязывание агрессивной войны, геноцид, экоцид и др.), к которым согласно ст. 78 УК РФ и международным договоренностям не применяются сроки давности.

Причем в случае принятия Законопроекта неприкосновенности действующего Президента также повысится и, фактически, федеральный закон претендует на то, что скорректировать конституционную норму. Дело в том, что если в предвидении или во время прохождения процедуры отрешения от должности Президент решит подать в отставку, он приобретет статус Президента РФ, прекратившего исполнение своих полномочий (что вытекает из положений ст. 1 Законопроекта), и привлечение его к уголовной ответственности станет невозможным.

В соответствии с Конституцией РФ (ст.136) поправки к ее 4-й главе принимаются в порядке, предусмотренном для принятия федерального конституционного закона. Полагаю, что это обстоятельство, наряду с другими, должно учитываться при обсуждении Законопроекта.

У автора настоящей статьи нет сомнений, что Президент Российской Федерации, прекративший исполнение своих полномочий, в силу ряда обстоятельств, многие из которых очевидны, должен быть наделен определенным иммунитетом и получить достаточные гарантии против необоснованного привлечения к уголовной ответственности. Но предложенная для рассмотрения редакция официального проекта Федерального закона “О гарантиях Президенту Российской Федерации, прекратившему исполнение своих полномочий, и членам его семьи” (в частности, ст. 3), как явствует из изложенного выше, противоречит международно-правовым принципам и нормам, ст.19, 47, 52, 93, 136 Конституции РФ, а также ст. 4, 78 УК РФ и ст.3, 5,

**Полномочные представители Президента России в федеральных округах и различных органах власти.**

**Полномочные представителей Президента РФ в федеральных округах: политическая сущность и специфика функционирования**

Если речь идет о направлениях взаимодействия РФ и ее субъектов, то можно данные направления в соответствии со ст.10 федеральной Конституции классифицировать в соответствии с принципом разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную.

Государственные органы, относящиеся к каждой из обозначенных ветвей власти, взаимодействуют друг с другом. Органы исполнительной власти РФ и ее субъектов могут по согласованию передавать друг другу осуществление части своих полномочий (ч.2, 3 ст.78 Конституции РФ), а Россия вправе делегировать часть своих полномочий международным межгосударственным объединениям (ст.79).

Так, в сфере исполнительной власти осуществляется взаимодействие между Президентом РФ и главами исполнительной власти субъектов РФ, или Правительством России и органами исполнительной власти субъектов РФ.

В соответствии со ст.85 Конституции РФ Президент РФ является арбитром при разрешении споров и разногласий между органами государственной власти РФ и ее субъектов. Если согласованное решение не будет принято, он может передать разрешение спора на рассмотрение соответствующего суда.

Часть 2 ст.85 федеральной Конституции наделяет Президента РФ правом в случае противоречия актов органов исполнительной власти субъектов РФ Конституции РФ и федеральным законам, международным обязательствам РФ или нарушения прав и свобод человека и гражданина приостанавливать действие этих актов до решения данного вопроса соответствующим су-

дом.

В целях реализации конституционных полномочий Президента РФ по обеспечению соответствия конституций, уставов и иных нормативно-правовых актов субъектов РФ Конституции России и федеральным законам Указом Президента РФ от 3 декабря 1994 года N 2147 "О мерах по совершенствованию юридического обеспечения деятельности Президента Российской Федерации" и постановлением Правительства РФ от 3 июня 1995 года N 550 "О дополнительных функциях Министерства юстиции Российской Федерации" на Министерство юстиции РФ возложено проведение юридической экспертизы нормативно-правовых актов, принимаемых в субъектах РФ.

Как показывает практика проведения данной экспертизы, наиболее типичными недостатками в нормотворческой деятельности субъектов РФ являются:

- издание субъектами РФ правовых актов по предметам ведения РФ в нарушение

  - ст.71, 72, 76 Конституции РФ;

- искажение в правовых актах субъектов РФ смысла федеральных законов или

  - переписывание их "с поправками";

- издание актов, в которых представительные и исполнительные органы государственной власти нарушают конституционный принцип разделения властей (что характерно для уставов ряда регионов);

- принятие документов, положения которых ограничивают закрепленные Конституцией РФ и федеральными законами права и свободы человека и гражданина;

- недостатки в юридической технике, приводящие к многочисленным противоречиям между правовыми актами субъектов РФ, Конституцией РФ и федеральными законами.

Важное значение приобретает статус Министерства юстиции России, которое не только проводит юридическую экспертизу региональных норма-

тивных правовых актов, но и ведет федеральный регистр - банк нормативных правовых актов субъектов Федерации См.: Указ Президента РФ от 10 августа 2000 года "О дополнительных мерах по обеспечению единства правового пространства в Российской Федерации" Говоря об аспектах взаимоотношений федерального центра и субъектов РФ в сфере исполнительной власти, необходимо более подробно остановиться на взаимодействии Президента РФ и глав исполнительной власти субъектов РФ.

Часть 2 ст.85 Конституции РФ предусматривает право Президента РФ приостанавливать действие актов органов исполнительной власти субъектов РФ в случае противоречия этих актов Конституции РФ и федеральным законам, международным обязательствам России или нарушения прав и свобод человека и гражданина до решения этого вопроса соответствующим судом. Данное положение также закрепляется в ст.29 Федерального закона от 6 октября 1999 года "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти в субъектах Российской Федерации". Согласно этой статье Президент РФ вправе приостанавливать действие акта высшего должностного лица субъекта РФ, а также действие акта органа исполнительной власти субъекта РФ в случае противоречия этого акта Конституции РФ Российская газета. 1999. 19 окт. Данное право Президента России проистекает из его статуса гаранта Конституции, прав и свобод человека и гражданина (ч.2 ст.80), из принципов единства системы государственной власти (ч.3 ст.5) и единства системы исполнительной власти (ч.2 ст.77).

Однако названная норма не гарантирует субъектам РФ той степени самостоятельности, которая фиксируется в других положениях Основного закона. Дело в том, что ч.2 ст.77 Конституции РФ устанавливает единую систему исполнительной власти лишь в пределах ведения РФ и полномочий РФ по предметам совместного ведения РФ и ее субъектов. Из этого вытекает, что Президент вправе реализовывать свои полномочия лишь в указанных пределах, тогда как ч.2 ст.85 значительно расширяет его прерогативу. По-

сколькo в рассматриваемой норме говорится о возможности главы государства приостанавливать действие актов исполнительной власти субъектов РФ в случае их противоречия не только Конституции РФ, но и федеральным законам, то в данном случае не исключена возможность вторжения Президента в права того или иного региона при принятии закона по вопросам собственного ведения субъектов РФ.

Однако согласно ч.4 и 6 ст.76 Конституции РФ в случае противоречия между федеральным законом и нормативно-правовым актом субъекта РФ, изданным в пределах его ведения, действует нормативно-правовой акт субъекта РФ. Таким образом, Конституция, как справедливо указывает М.С. Саликов, оставляет место для вольного и невольного произвола по отношению к субъектам Федерации См.: Проблемы науки конституционного права / Отв.ред. Кокотов А.Н., Кукушкин М.И. Екатеринбург, С.209.

Пожалуй, можно согласиться с рекомендацией ученого изъять из ст.85 ч.2, оставив лишь часть 1, предусматривающую возможность использования Президентом согласительных процедур для разрешения разногласий между федеральными и региональными государственными органами.

В то же время можно предложить более гибкий вариант, предусматривающий редакцию ч.2 ст.85, исключаящую из нее положения о несоответствии федеральным законам.

Однако взаимодействие в сфере исполнительной власти осуществляется не только между Президентом РФ и главами регионов, но и между главами других органов государственной власти субъектов РФ. В этом плане определенный интерес представляют место и роль института полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах.

Из конституционных полномочий Президента РФ важное значение имеют назначение и освобождение полномочных представителей Президента в регионах России (в силу п. "к" ст.83 Конституции РФ). Статус института полномочных представителей Президента РФ в регионах до недавнего времени регулировался Указом Президента РФ N 696 "О полномочном предста-

вителе Президента в регионе Российской Федерации" и Положением о полномочном представителе Президента РФ в регионе РФ Указ Президента Российской Федерации от 9 июля 1997 года В последнее время меры по укреплению властной вертикали, касающиеся непосредственно сферы исполнительной власти, проводимые главой государства, приобретают исключительную актуальность.

Определенный общественный резонанс вызвал Указ Президента РФ N 849 от 13 мая 2000 года о полномочном представителе Президента в федеральном округе и Положение о нем, утвержденное данным Указом. Причем в этом решении главы государства многие ученые и политики справедливо усмотрели первый шаг Президента РФ на пути реформирования Федерации.

Проведение данной реформы нельзя рассматривать как попытку нарушения административно-территориального устройства России, поскольку статус и целостность субъектов Федерации сохраняются. Но не вызывает сомнений то, что данная мера направлена на укрепление вертикали исполнительной власти в Российской Федерации, что соответствует ст.77, 78 Конституции РФ. Это признал сам глава государства в своем Послании Федеральному Собранию России, где говорится о том, что суть данного решения не в укрупнении регионов, а в укрупнении структур президентской вертикали в пределах территорий, не в ослаблении региональной власти, а в создании условий для упрочения федерализма<sup>88</sup> Путин В.В. Какую Россию мы строим. Послание Федеральному Собранию Российской Федерации 8 июля 2000 года Вторым шагом главы государства в этом направлении явилось внесение в Государственную Думу пакета законопроектов, изменяющих порядок формирования Совета Федерации, введение порядка отстранения от должности руководителей регионов и роспуска законодательных органов субъектов России, принимающих акты, идущие вразрез с федеральными законами, и наделяющих главу региона правом отстранения от должности нижестоящих глав местного управления и самоуправления.

Очередным шагом в укреплении вертикали власти явилось создание

окружных подразделений органов МВД в образованных федеральных округах. В соответствии с Указом Президента РФ от 31 июля 2000 года "Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации" руководители окружных подразделений МВД России и их заместители назначаются главой государства по представлению министра внутренних дел. Данное полномочие Президента не вытекает из главы 4 Конституции РФ, поскольку назначение руководителей органов МВД входит в компетенцию министра внутренних дел России с согласия соответствующих субъектов Федерации, следовательно, сомнительна конституционность этого положения.

Следующим этапом явилось принятие главой государства дополнительных мер по обеспечению единства правового пространства. В соответствии с Указом Президента РФ от 10 августа 2000 года в России создан федеральный банк нормативно-правовых актов субъектов России - федеральный регистр НПА субъектов РФ, ведение которого отнесено к Министерству юстиции России. При этом руководителям субъектов Российской Федерации предписано в семидневный срок направлять копии нормативных правовых актов субъекта Федерации в Минюст для включения данных актов в федеральный регистр и проведения юридической экспертизы<sup>99</sup> Указ Президента РФ от 10 августа 2000 года "О дополнительных мерах по обеспечению единства правового пространства в Российской Федерации" // Российская газета. 2000. 15 авг.

Подписание главой России Указа "О Государственном Совете Российской Федерации" завершило первый этап реформы властной вертикали. При этом роль Государственного Совета РФ неизбежно будет подниматься, несмотря на то, что по действующему Положению Государственный Совет выполняет одну функцию - совещательную, и все его решения носят рекомендательный характер. Поэтому следует согласиться с Е.С. Строевым, который подчеркнул, что Государственный Совет будет превращаться в более властный орган и, возможно, заменит верхнюю палату российского парламента<sup>111</sup> Российская газета. 2000. 5 сент.

Действующая Конституция не ограничивает Президента РФ в назначении своих полномочных представителей. Если ранее институт полномочных представителей был учрежден почти в каждом регионе, и главе государства приходилось контактировать более чем с 80 полномочными представителями, то теперь вся территория России условно разделена на семь федеральных округов. Таким образом, Президенту предоставляется возможность более эффективно осуществлять взаимодействие с регионами через своих представителей в группе регионов. При этом следует иметь в виду, что, например, согласно Положению полномочный представитель в федеральном округе взаимодействует с органами государственной власти, "находящимися в пределах федерального округа", а не в его составе.

Вместе с тем нельзя не заметить, что введение института полномочного представителя Президента РФ в федеральном округе отдалит регионы от Центра, поскольку вводится промежуточное звено. Лидеры регионов во многом лишаются возможности прямого выхода на главу государства, взаимодействие между ними будет в большей мере опосредованным, в то время как решение ряда ключевых вопросов требует прямого (непосредственного) взаимодействия глав регионов с Президентом РФ. Поэтому ограничение возможности прямого контактирования (путем введения промежуточного звена между субъектами и Центром) вряд ли можно признать правильным. С другой стороны, вполне очевидно, что эффективность работы главы государства должна повыситься.

Основные задачи полномочного представителя Президента РФ в федеральном округе РФ определены в главе 2 Положения. Это организация в соответствующем федеральном округе работы по реализации органами государственной власти основных направлений внутренней и внешней политики страны; организация контроля за исполнением в федеральном округе решений федеральных органов государственной власти; обеспечение реализации в федеральном округе кадровой политики Президента РФ; представление главе государства регулярных докладов об обеспечении национальной безо-

пасности в федеральном округе, а также социальном, политическом, экономическом положении в нем. Однако полномочный представитель не вправе вмешиваться в оперативную деятельность органов исполнительной власти, объединений, организаций, издавать решения, обязательные для исполнения. В главе 3 определяются функции полномочного представителя, которые в основном носят представительский характер.

Несмотря на огромный объем функций полномочного представителя Президента РФ в федеральном округе (глава 3 Положения о полномочном представителе Президента РФ в регионе РФ), на практике он обладает лишь двумя реальными механизмами контроля за деятельностью территориальных органов исполнительной власти: он участвует в работе региональных коллегий органов исполнительной власти и согласовывает кандидатуры для назначения на должность руководителя территориальных органов исполнительной власти, а также согласовывает направляемые в федеральные органы исполнительной власти представления о награждении государственными наградами, объявлении почетных званий и организует контроль за исполнением федеральных законов и иного федерального законодательства. Контрольные функции полномочного представителя Президента в федеральном округе (контроль за соответствием нормативных актов субъектов Федерации федеральному законодательству) также недостаточно регламентированы в законодательстве РФ и во многом пересекаются с функциями иных органов государственной власти (например, организация контроля за исполнением федерального законодательства отнесена к функциям правоохранительных органов).

Поэтому функции полномочного представителя должны получить более четкую правовую регламентацию на более высоком юридическом уровне - в федеральном законе.

Кроме того, законодательством не урегулирован вопрос о том, на каких условиях осуществляется взаимодействие полномочного представителя Президента в федеральном округе РФ с органами исполнительной власти

субъекта РФ. Нормы указанного Положения в этой части представляются недостаточными.

В законодательстве РФ следует решить вопрос и о более высоком уровне правовой защиты полномочного представителя Президента в регионе РФ. Например, в главе 7 Положения 1997 г. (главы 1 - 5 признаны недействующими, следовательно, в остальной части оно действует) указано, что полномочный представитель несет персональную ответственность перед главой государства за неисполнение или ненадлежащее исполнение своих должностных обязанностей; указывается, что в случае утраты доверия полномочный представитель может быть досрочно освобожден от должности. Поэтому целесообразно более подробно прописать основания ответственности и отстранения от должности полномочного представителя, указав, в чем конкретно может выразиться неисполнение или ненадлежащее исполнение им своих обязанностей, к каким последствиям оно привело или может привести. Это позволит сделать статус полномочного представителя более стабильным и защищенным.

Вообще, в отечественном законодательстве на уровне федеральных органов следует закрепить статус полномочных представителей Президента в федеральном округе РФ, парламенте страны. Норма п. "к" ст.83 Конституции РФ, несомненно, нуждается в развитии.

Еще одной важной проблемой взаимоотношений Президента РФ и органов государственной власти субъектов РФ является трактовка ч.4 ст.78 Конституции РФ, где указано, что Президент РФ и Правительство РФ обеспечивают в соответствии с Конституцией осуществление полномочий федеральной государственной власти на всей территории РФ.

Конституция предусматривает целый ряд институтов и правовых процедур, которые призваны обеспечить осуществление полномочий федеральной государственной власти:

- 1) институт полномочных представителей Президента РФ;
- 2) применение согласительных процедур согласно ч.1 ст.85 Конститу-

ции;

3) приостановление действия нормативных актов органов исполнительной власти субъектов РФ в случае их противоречия федеральному законодательству или нарушении прав и свобод человека и гражданина до решения этого вопроса судом;

4) введение чрезвычайного положения на всей территории России или ее части с незамедлительным сообщением об этом представительному органу страны согласно ст.88 Основного закона.

Несомненно, что в сфере взаимодействия органов исполнительной власти РФ и ее субъектов существуют и другие проблемы. Например, до недавнего времени был актуальным спор о том, не следует ли Президенту РФ назначать губернаторов.

Однако указанный Федеральный закон от 6 октября 1999 года решил и эту проблему, закрепив принцип выборности главы исполнительной власти субъекта РФ<sup>112</sup> Российская газета. 1999. 19 окт2.

Вместе с тем нельзя оставить без внимания в этом контексте обозначенную выше проблему укрепления исполнительной власти в Российской Федерации, вызвавшую определенный общественный интерес и представляющую в настоящее время особую актуальность, что, в частности, связано с вопросами взаимной ответственности России и ее субъектов в сфере исполнительной власти.

Этим законом установлена взаимная ответственность законодательного и исполнительного органов государственной власти субъекта Российской Федерации за грубое нарушение Конституции РФ и федерального законодательства, в частности за непринятие мер по устранению установленного судами противоречия изданных ими актов Конституции РФ и федеральным законам. В настоящее время в данный закон внесены изменения Федеральным законом от 29 июля 2000 года Российская газета. 2000. 1 авг.

Среди этих изменений имеются такие, которые расширяют полномочия Президента России и по роспуску законодательного органа субъекта РФ

и по отстранению высшего должностного лица субъекта Российской Федерации от должности. В соответствующий механизм вводится судебная власть, точнее, суды общей юрисдикции, которые подтверждают незаконность принятого органом государственной власти акта и устанавливают определенный срок для устранения этих нарушений.

В частности, ст.9 Федерального закона предусматривает вынесение главой государства предупреждения законодательному органу субъекта Федерации, который в течение трех месяцев должен принять меры, направленные на устранение выявленных противоречий с Конституцией РФ. В противном случае Президент РФ вносит в Государственную Думу проект Федерального закона о роспуске законодательного органа субъекта РФ. Причем, российский парламент должен рассмотреть данный законопроект в течение двух месяцев. Статья 29.1 предусматривает ответственность главы субъекта РФ в случае издания им противоречащего федеральному законодательству нормативного правового акта или уклонения его от приведения в соответствие с федеральным законодательством своего нормативного акта после приостановления его действия главой государства и обращения в суд. В таких случаях при соблюдении определенной процедуры Президент вправе отстранить высшее должностное лицо субъекта Федерации от должности. Кроме того, Федеральным законом предусмотрено временное отстранение Президентом РФ от должности главы субъекта РФ по мотивированному представлению Генерального прокурора в случае предъявления руководителю субъекта России обвинения в совершении тяжкого или особо тяжкого преступления (п.4 ст.29).

В целом, поддерживая необходимость принятия данного закона, следует подчеркнуть его наиболее существенные недостатки:

1. Меры государственно-правовой ответственности представительных и исполнительных органов государственной власти субъекта Федерации с применением властных полномочий судебных органов могут осуществляться при наличии развитого административного (публично-правового) судо-

производства.

2. Надеясь Президента РФ рядом полномочий, связанных с выражением предупреждения главе региона, отстранением его от должности и отправлением в отставку, авторы закона не учли того, что данные полномочия главы государства не закреплены в Конституции РФ и не могут быть выведены из смысла ст.80 Основного закона, поэтому вряд ли могут вытекать из его статуса гаранта Конституции Российской Федерации и главы государства. Подобные полномочия не вполне согласуются с конституционными принципами разделения властей и самостоятельности органов государственной власти.

3. Вопрос о правовых последствиях признания актов (действий) не соответствующими законодательству (федеральному и региональному) не может являться предметом регулирования названного закона, поскольку он непосредственно связан с процессуальной формой осуществления указанных полномочий.

Тем не менее, четко прописанная в Федеральном законе от 29 июля 2000 года процедура отстранения главы субъекта Федерации от должности, вводящая в данный механизм и судебную власть, позволяет согласиться с необходимостью такой меры, направленной на усиление вертикали исполнительной власти в России, а следовательно, и централизации, которая в разумных пределах нужна для укрепления современных федеративных отношений в Российском государстве.

### **Оптимизация деятельности полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах**

Президент Российской Федерации следующим образом раскрывает значение введения полномочного представителя в федеральном округе: “Суть этого решения - не в укрупнении регионов, как это иногда воспринимается или преподносится, а в укрупнении структур президентской вертикали в территориях. Не в перестройке административно - территориальных границ, а в повышении эффективности власти. Не в ослаблении региональ-

ной власти, а в создании условий для упрочения федерализма.

С созданием округов федеральная власть не удалась, а приблизилась к территориям. Общественное мнение приписывает полпредам Президента опасные намерения. Они якобы и бюрократы - посредники между центром и регионами. Между тем, сокращая аппараты федеральных служащих на местах, мы хотим добиться их мобильности и работоспособности. Четко очерчивая пределы компетенции федеральных полпредов, делаем их работу прозрачной для региональных администраций и населения территорий.

Уходя от дублирования функций, персонифицируем ответственность. Это решение, безусловно, цементирует единство страны. Полномочные представители, разумеется, будут содействовать эффективному решению проблем своих округов. Но они не вправе вторгаться в сферу компетенции избираемых глав регионов. Опорой полпредам в работе будут только закон и данные им полномочия” Указ Президента Российской Федерации “ О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе” от 13 мая 2000 года №849.

А.Г. Трифонов и Б.В. Межуев утверждают, что трансформация института полномочных представителей Президента Российской Федерации, произведенная В.Путиным, должна предоставить Кремлю возможность контролировать региональных лидеров, а при сосредоточении в руках представителей Президента соответствующих ресурсов (что в нынешней ситуации вполне реально) воздействовать на губернаторские выборы. Но это станет реальным только в том случае, если Кремль, наконец, решит всерьез заняться региональной политикой, поскольку до последнего времени все разговоры о ней так и оставались лишь разговорами. Кроме того, дефицит кадровых и финансовых ресурсов пока блокирует сколько-нибудь эффективную деятельность нового института. Москва пытается поставить в регионах своих политических представителей, которые будут следить, скажем, за ходом проводимых сверху реформ или за деятельностью местных элит, усердно цепляющихся за остатки суверенности. Но вряд ли функции семи президент-

ских наместников сведутся только к надзору за соблюдением законов главами администрации, и едва ли нынешним наместникам удастся избежать столкновения с экономической элитой своего региона и, следовательно, вовлечения в той или иной степени в его хозяйственную жизнь.

Конечно, им придется контролировать проведение преобразований в регионах, во многом связанных с силовым переделом собственности и сфер влияния. Политические и иные институциональные изменения влияют на экономику самым непосредственным образом.

Политические правила формируют правила экономические, хотя имеет место и обратная зависимость. Иными словами, права собственности и, следовательно, индивидуальные контракты определяются и устанавливаются политическими решениями, однако структура экономических интересов также влияет на политическую структуру. Если с помощью политических институтов снижается уровень риска и неопределенность, то неустойчивость политических институтов прямо влияет на отсутствие успехов в экономическом развитии, и переломить эту тенденцию очень трудно.

При нынешней системе местные власти могут своими действиями вносить существенные коррективы в план реформ, а президентская администрация предпочла бы проводить преобразования без этих поправок. Скорее всего, полномочия президентских глав будут значительно увеличены, и у них появится реальная возможность корректировать решения региональных властей, что заставит в еще большей мере говорить о полномочных представителях Президента как о государевых наместниках. Политолог Андре Моммен считает, что Президент ввёл институт полномочных представителей в федеральных округах, дабы урезать местную автономию. Генерал-губернатор осуществляет руководство местными операциями силовых министерств (обороны, внутренних дел, безопасности и юстиции), а также занимается конституционными проблемами. Дело в том, что на протяжении многих лет некоторые республики игнорировали авторитет Москвы либо федеральные законы, издавая собственные, действию которых придавалась сила, равная

общероссийским.

Реформы Путина должны остановить процесс фрагментации, подрывающий единство российского государства. План Путина по введению собственных генерал-губернаторов может постигнуть, по мнению Моммена, та же участь, что и полпредов при Б.Н.Ельцине. Как бы то ни было, его наместникам потребуется в каждом случае мощный, хорошо оплачиваемый, централизованный и эффективно работающий административный аппарат, под контролем которого будут находиться территории величиной с целые страны вроде Украины или Франции. "Путину явно влечет административная и бюрократическая структура власти царской России, причем он стремится "привязать" своих генерал-губернаторов к старым военным округам. Естественно, такого рода попытка рецентрализации рискованна из-за вероятной смены нынешнего безразличия регионов по отношению к Москве на откровенную враждебность, поскольку новая промежуточная бюрократическая структура будет восприниматься как излишняя" Выступление В.В. Путина при представлении ежегодного Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации 8 июля 2000 года.

Губернаторы всегда предпочитали, столкнувшись с серьезными проблемами, вступить с Москвой в личный контакт. Они и в дальнейшем предпочтут делать именно так в обход путинских наместников. Последние будут низведены до роли посредников бедных регионов, лишенных природных ресурсов. Богатые же регионы (вроде Татарстана), экспортирующие нефть и газ, сумеют найти себе и оплатить какое-то число серьезных союзников в Москве. Многие лица в министерствах, имеющие отношение к природным ресурсам, уже попали в "в собственность" к той или иной из вовлеченных в подобные дела крупных нефтяных компаний, которые, в свою очередь, принадлежат финансовым или промышленным магнатам или каким-либо образом связаны с ними. Совмещение их политических и коммерческих интересов в высших государственных сферах приводило и к более пагубным последствиям, чем коррупционизм каких-либо местных олигархов. Путину,

однако же, придется иметь дело и с этой проблемой. Одна из стратегий, находящихся в политическом арсенале президента Путина, состоит, как считает А.С.Макарычев, в том, чтобы постепенно ослабить значение субъектов Федерации в жизни государства. Такой гипотетический вариант в долгосрочной перспективе может означать переход к новому федеративному устройству на основе 7 округов. Б.Ельцин полагал, что иметь дело с 89 относительно небольшими единицами гораздо легче, чем с несколькими крупными. В.Путин пошёл по другому пути.

Другой вариант развития, по его мнению, заключается в том, что представители Президента при условии сосредоточения в их руках существенных кадровых, организационных и финансовых полномочий. Однажды могут понять, что их статус позволяет им по-новому строить отношения с Москвой. Иными словами, если президентские полпреды начнут реально перераспределять ресурсы в свою пользу, то торг между ними и федеральным центром когда-нибудь может стать реальностью. К.С.Бельский рассматривает новый институт как временную меру с краткосрочной перспективой. По его мнению, новый институт приведёт к усложнению системы управления государством, появлению новых звеньев управления и увеличению числа государственных служащих. “Задача “надзора и наблюдения”, - пишет он, - может оказаться трудно осуществимой прежде всего из-за того, что губернаторов и глав республик много, а федеральных округов всего семь”<sup>115</sup> Выступление В.В. Путина при представлении ежегодного Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации 8 июля 2000 года<sup>5</sup>.

Нельзя исключать, что федеральному центру придётся увеличивать число округов, а это также приведёт к увеличению управленческой надстройки. “Трудности в реализации идеи надзора за губернаторами возникнут ещё потому, что в диалоге с губернаторами полномочный представитель покажет себя неравной стороной в деле понимания и знания местных особенностей, которые окажутся для него недоступными в связи с удалённостью от

каждой конкретной области. Между тем, каждый из губернаторов, состоящих под “надзором” полпреда, хорошо знает свою область, так как занимается ею в течение ряда лет” Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации. `Не будет ни революций, ни контрреволюций’.

Кроме того, по мнению К.С.Бельского, губернатору, обладающему материальными, финансовыми и кадровыми ресурсами, нетрудно будет скрытно противодействовать многим начинаниям полномочного представителя. На основании этого он сомневается в положительных результатах деятельности полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах и предлагает ввести институт назначаемости губернаторов, на которых и возложить функции и полномочия президентских полпредов Указ Президента Российской Федерации “Об утверждении положения о представителе Президента Российской Федерации в крае, области, автономной области, автономном округе, городах Москве и Санкт-Петербурге” от 15 июля 1992 года № 765.

Создание семи федеральных округов на крупных территориях России, ареалы которых фактически повторяют ареалы межрегиональных ассоциаций (за исключением Центрального округа, расположенного на территории двух ассоциаций - “Черноземье” и “Центральная Россия”), так считают Н.Л.Добрецов и В.Е. Селивёрстов, может способствовать усилению действенности государственной региональной политики на основе перенесения ряда ее задач на межрегиональный уровень, более тесной работы Центра с регионами и укрепления процессов межрегиональной интеграции.

Учитывая усиление президентской линии власти, руководители субъектов Федерации и их горизонтальные объединения - межрегиональные ассоциации - будут стараться использовать этот рычаг для лоббирования своих интересов и для решения региональных проблем. Правда, высказывается точка зрения, что в этих условиях роль межрегиональных ассоциаций может быть существенно снижена. Межрегиональные ассоциации экономического

взаимодействия, возникшие как стихийный отклик на аморфную федеральную региональную политику в первые годы реформ, прочно заняли свою нишу в экономической и политической жизни страны. Сегодня они оказывают большое влияние на региональную политику России. Пожалуй, нигде в мире нет сейчас такой разветвленной и оформленной формы “мягкого” управления на уровне всех макрорегионов страны (в США, например, действуют ассоциации лишь по отдельным крупным макрорегионам, объединяющим несколько штатов). Деятельность ассоциаций в России приобретает все более зрелые формы, Государственная дума утвердила закон об их деятельности. В то же время в работе межрегиональных ассоциаций есть немало недостатков, их потенциал используется далеко не в полной мере. Авторы стоят на позиции, что во многом эти недостатки вызваны тем, что в рамках ассоциаций объединены старые, “госплановские” крупные экономические районы. В их состав входят территории с совершенно различным экономическим потенциалом, структурой производства и т. д. Например, в “Сибирское соглашение” входят 19 субъектов Федерации это “Россия в миниатюре” (речь идет не о масштабах территории, а о сильных межрегиональных различиях).

Поэтому рано или поздно, особенно когда встанет вопрос о совместном финансировании межрегиональных интеграционных проектов, возникнет проблема баланса интересов субъектов Федерации, входящих в ассоциацию. Поэтому, вероятно, постепенно и сами регионы, и федеральные органы власти и управления придут к единой позиции, что необходимо реформирование сетки макрорайонирования страны и формирование новой, более дробной, чем сегодня, структуры макрорегионов, построенной на принципах экономического единства входящих к ним субъектов Федерации и наличия общих проблем. Речь идет о создании новых крупных экономических районов по “западноевропейскому образцу” т. е. не в форме жестких структур административно-территориального деления страны, а в форме “мягких” интеграционных структур<sup>115</sup> Выступление В.В. Путина при представлении

ежегодного Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации 8 июля 2000 года<sup>5</sup>.

А.С.Макарычев утверждает, что стремление В.Путина к созданию независимых от региональных лидеров федеральных структур управления привело к несовпадению новой “нарезки” на федеральные округа и тех макро регионов, которые начали складываться в виде межрегиональных ассоциаций. Он пишет: “Существует высокая вероятность того, что создание федеральных округов даст стимул к появлению 6 (за вычетом Москвы, и так являющейся лидером) центров геоэкономического влияния в России”.

Если в основу укрупнения регионов будут положены соображения экономической целесообразности, то эта тенденция “глобализация через централизацию” может соответствовать многим концепциям, известным по практике зарубежных государств: речь идёт о таких понятиях, как “естественные экономические территории”, “субгосударственные экономические зоны”, “локальные экономические регионы”. Трудность, однако, состоит в том, что региональные элиты России пока не готовы подключиться к процессам глобализации. И мешает им в этом, на мой взгляд, не только негибкость федерального центра, но и собственная неспособность использовать имеющиеся у них в распоряжении ресурсы.

### **Конституционно-правовые основы института полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах**

Как известно, Указом Президента РФ № 849 от 13 мая 2000 г. «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе» институт полномочного представителя Президента РФ в регионах был преобразован в институт полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах: Территория Российской Федерации была распределена на семь федеральных округов: Центральный (г. Москва), Северо-Западный (г. Санкт-Петербург), Северо-Кавказский, переименованный президентским указом от 21 июня 2000 г. №1149 в Южный (г. Ростов-на-Дону), Приволжский (г. Нижний Новгород), Уральский (г. Екатеринбург), Сибир-

ский (г. Новосибирск), Дальневосточный (г. Хабаровск).

Из текста указа следует, что такое преобразование было осуществлено в целях обеспечения реализации Президентом своих конституционных полномочий, повышения эффективности деятельности федеральных органов государственной власти и совершенствования системы контроля за исполнением их решений.

Президент и Правительство Российской Федерации, согласно ч. 4 ст. 78 Конституции, обеспечивают осуществление полномочий федеральной государственной власти на всей территории России. Естественно, что многие из вверенных ему полномочий глава государства реализует с помощью должностных лиц и органов, в ряде случаев прямо указанных в Конституции.

Согласно ч. 2 ст. 80 Конституции РФ, Президент является гарантом... прав и свобод человека и гражданина, принимает меры по охране суверенитета, независимости и целостности государства, обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти. Эту статью часто называют «набором скрытых полномочий Президента» Краснов М.А. О некоторых конституционно правовых аспектах создания института полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах. М., 2001.

До принятия Конституции 1993 г. Президент определялся как высшее должностное лицо и глава исполнительной власти, не обладающий, однако, полномочиями устанавливать основные направления внутренней и внешней политики и не являющийся главой государства. В соответствии с Конституцией 1993 г. Президент - глава государства, занимает особое место в системе органов государственной власти и не входит непосредственно ни в одну из ее ветвей. Как справедливо подчеркивает Е.И. Козлова, данное положение не дает никаких оснований трактовать президентскую власть как стоящую над другими властями, зависящими от нее. В Конституции заложена «система сдержек и противовесов», способствующая сбалансированному взаимодействию властей: «каждая из них осуществляет свои конституционно закреп-

ленные за ней полномочия, функционирует во взаимодействии с другими властями, обеспечена определенными рычагами влияния на иные власти и на Президента» Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России: Учебник. М., 2003. С.405. Так, Президент путем применения координирующих полномочий в отношении органов исполнительной власти обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти.

Таким образом, разделив страну на федеральные округа, Президент РФ действовал в пределах своих конституционных правомочий определять основные направления внутренней политики и обеспечивать согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти, закрепленных в ч.ч. 2, 3 ст. 80 Конституции РФ. Как подчеркивает А.В.Семенов, «цель создания данной специальной единицы деления государства видится в необходимости оптимизации функционирования в Российской Федерации системы территориальных структур федеральных органов исполнительной власти, равно как для усиления контроля за системой территориальных органов федеральными органами исполнительной власти» Семенов А.В. Конституционно-правовые основы функционирования института полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах // Теоретический философский журнал. Кредо. 2001. № 3 (27)..

Конституционность создания непосредственно института полномочного представителя Президента в федеральном округе также не вызывает сомнений. Е.М. Ковешников подчеркивает, что Конституция РФ позволяет выстраивать президентские структуры в любом направлении по личному усмотрению Президента. Это - Администрация Президента РФ, Совет безопасности, полномочные представители Президента. В Конституции для этого предусмотрены и организационные возможности. Так, пункт «к» ст. 83 предусматривает, что Президент РФ назначает и освобождает своих полномочных представителей. «Без ограничения сферы деятельности таких представи-

телей они могут быть назначены практически всюду - от федеральных министерств и ведомств до муниципальных образований» Ковешников Е.М. Государство и местное самоуправление в России: теоретико-правовые основы взаимодействия. М., 2001. С.226.

В Конституции не закреплены понятие и определение «федерального округа», а также понятия, определения и правомочности института полномочного представителя Президента РФ в федеральном округе. Некоторые правоведы на основании этого делают вывод о том, что «Президент России, в обход Конституции, декларирующей единственно возможное и правомерное деление Российской Федерации на субъекты Российской Федерации, управляемые органами, образуемыми органами государственной власти Российской Федерации, произвел некое альтернативное деление Российской Федерации и в этом ключе образовал новый институт государственной власти, призванный управлять вышеозначенными единицами альтернативного деления Российской Федерации» Медушевский А.Н. Сравнительное конституционное право и политические институты: Курс лекций. М., 2002.

С данной позицией нельзя согласиться. Согласно ст. 5 Конституции, Российская Федерация состоит из республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов - равноправных субъектов Федерации. Все субъекты обладают общими конституционно-правовыми признаками: имеют собственную территорию; образуют органы законодательной, исполнительной и судебной власти; принимают свои конституции (уставы), законы, иные нормативные правовые акты; имеют собственные предметы ведения, в пределах которых «обладают всей полнотой государственной власти»; обладают собственными материально-финансовыми ресурсами и др. Принятие в Российскую Федерацию и образование в ее составе нового субъекта осуществляется в порядке, установленном Федеральным конституционным законом от 17.12.2001 № 6ФКЗ «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации».

Федеральные округа не обладают никакими признаками субъекта Федерации, их принципы образования совсем иные. Они созданы главой государства для обеспечения исполнения своих конституционных полномочий в пределах территорий, где действуют должностные лица Администрации Президента РФ и функционируют ее структурные подразделения. По своему правовому положению федеральные округа схожи с такими единицами «абстрактного» деления России, как округа военные или пограничные - в них отсутствуют так называемые органы исполнительной власти общей компетенции и органы представительной власти. Вместо этого в пределах соответствующих округов действуют специальные органы исполнительной власти.

Введение института полномочных представителей Президента в федеральном округе явилось оптимальным решением вопроса о поиске форм и методов управления системой федеративных отношений. Не меняя Конституции, на ее базе начат процесс упорядочения управления государством по всей вертикали власти.

Идея создания специального института, представляющего президентскую власть на местах и одновременно координирующего деятельность местных представительств федеральных ведомств, нашла практическое воплощение уже в 1998 г. Как подчеркивает М.А. Краснов, появление Указа о региональных коллегиях было «реакцией на изменение реального статуса полномочных представителей Президента РФ в регионах, которые постепенно в большинстве своем превратились в малозначимые фигуры при губернаторах, лишь информировавшие Центр, да и то далеко не всегда объективно, о деятельности региональных администраций. Многие территориальные органы федеральной исполнительной власти фактически оказались под контролем властей субъектов Федерации Краснов М.А. О некоторых конституционно правовых аспектах создания института полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах// Материалы семинара НИИСС МГУ на тему «Институт полномочных представителей Президента в федеральных округах и реформирование системы государственного управления». М., 2001.

На основании положения, утвержденного указом, в целях координации деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти создавались региональные коллегии этих органов, куда по должности входили полномочный представитель региона, а также руководители территориальных органов, действующих на территории региона и ведающих вопросами обороны, безопасности, внутренних дел, иностранных дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий. Коллегии были призваны содействовать реализации Президентом России своих конституционных полномочий по осуществлению согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти субъектов Федерации в регионах, согласованному выполнению территориальными органами стоящих перед ними задач, совершенствованию взаимодействия территориальных органов государственной власти субъектов РФ, исключению дублирования в их работе.

Тогда же была предложена работа представителей Президента по укрупненным округам. Данная административная реформа отличалась от более поздней тем, что планировалось создать существенно больше федеральных округов. На каждый федеральный округ приходилось бы 34 субъекта Федерации. Главной задачей административной реформы было выведение федеральных структур, расположенных на территориях субъектов Федерации, из под контроля и опеки губернаторов и создание федеральных округов, удобных для управления и контроля временных структур в рамках развития федеративного государства; важнейшей конечной целью - создание эффективного механизма завершения реформ в стране. Однако Президент Б.Ельцин так и не решился на создание укрупненных федеральных округов, что являлось стержневой идеей новой региональной политики. В качестве эксперимента были назначены полномочные представители Президента, ответственные за Ставропольский край, Адыгею, Дагестан, Кабардино-Балкарию и Карачаево-Черкессию.

Сегодня, по всей видимости, реорганизованные региональные окруж-

ные коллегии продолжают функционирование в качестве совещательного органа при полномочных представителях. Активно создаются окружные структуры правоохранительных органов, причем достаточно самостоятельные, выполняющие не только контрольные функции. Так, Указом Президента РФ от 4 июня 2001 г. № 644 «О некоторых вопросах Министерства внутренних дел Российской Федерации» в системе министерства предусмотрено создание главных управлений МВД по федеральным округам и определены их основные задачи; аналогичные федеральные управления созданы в системе Министерства юстиции; приказом министра иностранных дел утверждено положение о представительстве МИД РФ на территории России, в соответствии с которым представительства МИД подразделяются на представительства в центрах федеральных округов и представительства в субъектах РФ; прокурор федерального округа имеет ранг заместителя Генерального прокурора РФ (с соответствующими полномочиями, в том числе и процессуальными, определенными Законом о прокуратуре); в состав Федеральной службы налоговой полиции вошли семь главных управлений службы по федеральным округам. В соответствии с размещением полномочных представителей Президента в федеральных округах создаются структуры и иных федеральных органов исполнительной власти. Остается надеяться, что все это приведет к укреплению правопорядка в стране и усилению правовой защищенности граждан.

Итак, данную реформу нельзя рассматривать как попытку нарушения федеративного устройства России, поскольку статус и целостность субъектов Федерации сохраняются. Не вызывает сомнений, что эта мера направлена на укрепление вертикали исполнительной власти в Российской Федерации, что подчеркивал сам глава государства в своем Послании Федеральному собранию России: «...суть данного решения не в укрупнении регионов, а в укрупнении структур президентской вертикали в пределах территорий, не в ослаблении региональной власти, а в создании условий для упрочения федерализма» Путин В.В. Какую Россию мы строим. Послание Федеральному со-

бранию Российской Федерации 8 июля 2000 года // Российская газета. 2000. 11 июля.

Впрочем, некоторые правоведы считают, что федеральные округа в перспективе могут стать административной и территориальной структурой, в рамках которой возможны организация эффективной системы управления регионами и решение всего комплекса проблем государственной политики в области регионального развития. Например, С.И. Некрасов не исключает, что со временем формирование федеральных округов станет прологом реформы федеративного устройства России с образованием в ее составе на базе федеральных округов семи крупных и примерно одинаковых в экономическом отношении субъектов Федерации Некрасов С.И. Федеральные округа - новое звено в вертикали Российской власти // Журнал российского права. 2001. № 11. Однако, по данным Госкомстата, Минэкономразвития, МНС и других федеральных органов власти, публикующих данные о социально-экономическом положении, темпах промышленного роста, поступлениях в бюджетную систему РФ по федеральным округам, об экономическом равенстве групп субъектов РФ, входящих в тот или иной федеральный округ, не может быть речи.

В последнее время много внимания уделяется вопросу об укрупнении субъектов Федерации как о мере, позволяющей решить многие проблемы государственного устройства России. Так, после референдума 7 декабря 2003 г. произошло слияние Коми-Пермяцкого автономного округа с Пермской областью. На очереди Иркутская область и Усть-Ордынский Бурятский округ, Тюменская область, Ямало-Ненецкий и Ханты-Мансийский автономные округа. Это очень сложная политическая и правовая проблема, требующая продуманной юридической базы. После принятия Федерального конституционного закона от 17.12.2001 № 6ФКЗ «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации», содержащего правовой и достаточно демократичный механизм укрупнения субъектов Федерации через проведение всенародных референдумов в

регионах, должна быть создана рабочая группа по совершенствованию этого механизма. Пока гораздо более эффективным представляется другой путь - укрупнение управленческих моделей в системе федеративных отношений по всей вертикали власти, прежде всего исполнительной. В первую очередь речь должна вестись о восстановлении управляемости государством на региональном уровне.

Укрепление государственности заключается в том, чтобы в интересах развития страны были собраны и эффективно использованы финансы, промышленный, кадровый потенциал. С этой точки зрения концентрация функций в руках ограниченного круга исполнителей является важным рычагом, который должен и может быть обеспечен с помощью нового государственно-правового института. Теперь именно на полномочных представителей возложена обязанность по регулярному представлению докладов Президенту Российской Федерации об обеспечении национальной безопасности, о соблюдении прав и свобод человека, о политическом, социальном и экономическом положении в федеральном округе. Все эти вопросы должны постоянно находиться в поле зрения полномочного представителя.

### **Институт полномочных представителей Президента РФ как структурная составляющая укрепления вертикали власти**

Вопрос о кадрах в России был и остается первостепенным. При формировании же корпуса президентских представителей как определенного зеркального отражения самого Президента РФ в регионах решение кадрового вопроса усложняется многократно. Но все же попытаемся проследить президентскую логику в личностном выборе своих представителей в округах.

В 2000 г. Президент в подборе своих представителей исходил, как нам представляется, из двух приоритетов - прошлой деятельности и проблем региона, делая упор на состоявшихся управленцев и опытных исполнителей в возрасте 40-60 лет (С.В. Кириенко - Л.В. Драчевский). Эмоционально-популистские утверждения в прессе о семи глав - не совсем корректны и имеют скорее достаточно формальные основания. Так, в Центральный феде-

ральный округ полпредом назначили в прошлом генерал-майора госбезопасности Г.С. Полтавченко, который в 1993-1999 гг. руководил налоговой полицией в Санкт-Петербурге и Ленинградской области (генерал-майор налоговой полиции), что для данной территории весьма актуально. К тому же он имел опыт работы полномочным представителем Президента РФ в Ленинградской области. В Северо-Западный - В.В. Черкесова, опять-таки генерал-полковника госбезопасности, в недалеком прошлом заместителя директора ФСБ, имеющего представление о криминальной ситуации в регионе. Южный округ, известный своими застарелыми проблемами новых кавказских войн, естественно, возглавил военный - генерал армии и Герой России В.Г. Казанцев; правда, при этом еще и кандидат педагогических и философских наук, действительный член Российской Академии социальных и гуманитарных наук и почетный доктор Ростовского государственного строительного университета.

Полпредом в Приволжский округ<sup>114</sup> Указ Президента Российской Федерации “ О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе” от 13 мая 2000 года №8494, известный своей насыщенностью национальными республиками, был поставлен достаточно опытный политик и управленец С.В. Кириенко. Сложность криминальной ситуации в регионе, видимо, легла в основу назначения полпредом в Уральский федеральный округ генерал-полковника, заместителя (1994-2000 гг.) министра внутренних дел РФ П.М. Латышева. Проблемы приграничного характера в Сибирском округе, видимо, заставили остановиться на кандидатуре П.В. Драчевского, в прошлом работника МИД, министра по делам СНГ. В приграничный и достаточно отягощенный проблемами Дальневосточный федеральный округ был направлен бывший профессиональный военный, генерал-лейтенант в отставке К.Б. Пуликовский (в 1994-1996 гг. командующий группировкой российских войск в Чечне). Так что опыт и доверие Президента сыграли основную роль в определении Президентом РФ В.В. Путиным своих первых региональных представителей.

Прошедшие пять лет деятельности реформированного института полномочных представителей показывают сохранение тенденции опоры В.В. Путина на профессионально подготовленных и способных представлять его интересы в регионах полномочных представителей, профессиональные качества и опыт которых сочетаются с личным доверием Президента. Сохранили свои посты и соответствуют в целом прежним приоритетам Г.С. Полтавченко, С.В. Кириенко, П.М. Латышев и К.Б. Пуликовский. В русле прежних тенденций и назначение полпредом по Сибирскому округу вместо П.В. Драчевского бывшего кадрового военного А.В. Квашнина (до назначения - начальник Генерального штаба Вооруженных сил РФ и первый заместитель министра обороны РФ). В связи с обострением проблем организации государственного правления в Чеченской республике в условиях определенного свертывания военной фазы операции по наведению конституционного порядка В.Г. Казанцева сменил в сентябре 2004 г. Д.Н. Козак, юрист с большим опытом практической работы (в 1990-1999 гг. занимал ряд ответственных постов в Ленгорисполкоме и администрации Санкт-Петербурга, в 1999-2004 гг. - руководитель Аппарата Правительства РФ, министр РФ, первый заместитель руководителя Администрации Президента РФ). Несколько большим изменениям подверглась расстановка полпредов в Северо-Западном округе. Институт полномочных и специальных представителей Президента РФ в России еще до президентства В.В. Путина органично вошел в систему организации власти. Едва ли кто-либо будет оспаривать необходимость представления интересов главы государства в российском парламенте, где в палатах Федерального Собрания присутствует в качестве связующего звена полномочный представитель Президента РФ. Такой же институт представления интересов главы государства существует и на уровне Конституционного суда РФ. Известен и институт специальных представителей Президента РФ по проблемным вопросам государственной деятельности - по обеспечению прав и свобод человека и гражданина в Чеченской Республике и по вопросам урегулирования осетино-ингушского конфликта. Думается, что такая форма участия

Президента РФ в реализации своих полномочий оправдана и рациональна, и поэтому ее выбор и перенос на региональный уровень вполне оправдан и рационален в условиях необходимости укрепления государственности как на федеральном, так и на уровне субъектов Федерации.

Распределение субъектов<sup>88</sup> Путин В.В. Какую Россию мы строим. Послание Федеральному собранию Российской Федерации 8 июля 2000 года // Российская газета. 2000. 11 июля по территориям созданных федеральных кругов объяснить довольно трудно. Оно не соответствовало ни экономическому районированию, ни военным округам. Да и субъектное закрепление территорий не пропорционально. Так, если в Центральном федеральном округе 17 субъектов РФ - Белгородская, Брянская, Владимирская, Воронежская, Ивановская, Калужская, Костромская, Курская, Липецкая, Московская, Орловская, Рязанская, Смоленская, Тамбовская, Тверская, Тульская, Ярославская области, то в Уральском 6: Курганская, Свердловская, Тюменская, Челябинская области и Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий автономные округа.

Правовой статус президентского представителя определяет "Положение о полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе", которое было утверждено Указом Президента РФ от 13 мая 2000 г. №849 и подвергалось незначительной корректировке указами 2000-2005 гг. Данный документ определяет положение полномочного представителя в нескольких плоскостях.

По своему положению в системе исполнительной ветви власти в РФ полномочный представитель как раз и представляет одну из семи точек опоры вертикали власти в регионах. Это обеспечивается тем, что он "непосредственно подчиняется Президенту Российской Федерации и подотчетен ему", а срок полномочий связан с решением президента, но не может превышать срока полномочий своего патрона. За руководителем Администрации Президента РФ закрепляется определение порядка "взаимодействия между полномочными представителями и их аппаратами и другими подразделениями

Администрации". При этом представитель Президента, естественно, связан лишь федеральным законодательством и "в своей деятельности руководствуется Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, указами и распоряжениями Президента Российской Федерации, распоряжениями и иными решениями Руководителя Администрации Президента Российской Федерации".

И хотя полномочный представитель самостоятельно организует работу подчиненного ему аппарата - "имеет заместителей, распределяет между ними обязанности и руководит их деятельностью", федеральный центр сохраняет за собой основные рычаги кадрового обеспечения деятельности президентского представительства в округе с достаточно высокой ролью в этом процессе руководителя Администрации Президента РФ. Так, "назначение на должность заместителей полномочного представителя, освобождение их от должности, а также применение к ним мер поощрения и дисциплинарного взыскания осуществляются Руководителем Администрации Президента Российской Федерации". При этом "заместители полномочного представителя являются федеральными государственными служащими и входят в состав Администрации Президента Российской Федерации". Таким образом осуществляется своеобразное "двойное" управление самим представительством и обеспечивается его реальная подконтрольность центру.

Основные направления деятельности полномочного представителя президента и его компетенция исходят из его положения в системе вертикали исполнительной власти во главе с Президентом РФ и создают своеобразный территориальный уровень верховной исполнительной власти с делегированием ему определенных, хотя и значительно ограниченных, с точки зрения принятия решений, функций представительства интересов федерального центра в отдельных регионах.

Говоря об основных задачах и компетенции полномочного представителя в федеральном округе, необходимо обратить особое внимание именно на его роль проводника политики и государственной деятельности главы го-

сударства на закрепленных за округом территориях. Это подчеркивается положением о том, что в числе первоочередных задач на представителя Президента возлагается "организация в соответствующем федеральном округе работы по реализации органами государственной власти основных направлений внутренней и внешней политики государства, определяемых Президентом Российской Федерации". Далее идет "организация контроля за исполнением в федеральном округе решений федеральных органов государственной власти" и активное использование одного из главных рычагов управления страной - "обеспечение реализации в федеральном округе кадровой политики Президента Российской Федерации". Эти функции позволяют в большей степени (но не исчерпывающей) отнести данный институт к системе президентского контроля<sup>55</sup> Медушевский А.Н. Сравнительное конституционное право и политические институты: Курс лекций. М., 2002.

Но, пожалуй, главной задачей полномочного представителя является осуществление функций, которые вызывают наибольшее раздражение некоторых представителей местной элиты - это сбор и обобщение информации о реальном положении дел в регионе. Именно здесь становится неоценимым источником сведений, необходимых для принятия решений на общегосударственном уровне. Не случайно глава государства в достаточно скупых по объему, но емких по содержанию положениях прописывает такую задачу полномочного представителя, как "представление Президенту Российской Федерации регулярных докладов об обеспечении национальной безопасности в федеральном округе, а также о политическом, социальном и экономическом положении в федеральном округе, внесение Президенту Российской Федерации соответствующих предложений". Для этого он имеет право "запрашивать и получать в установленном порядке необходимые материалы от самостоятельных подразделений Администрации Президента Российской Федерации, от федеральных органов государственной власти, а также от органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, организаций, находящихся в пределах соответствующего

федерального округа, и от должностных лиц".

С целью повышения эффективности деятельности институтов исполнительной власти в регионах на полномочного представителя Президента в федеральном округе возлагается реализация ряда функций, свойственных самому Президенту на уровне федерального центра. И в качестве первой и наиболее значимой выдвигается задача обеспечения согласованной деятельности федеральных государственных органов на уровне регионов. Поэтому важным моментом в деятельности полномочного представителя становится его роль координатора "деятельности федеральных органов исполнительной власти в соответствующем федеральном округе".

Следует подчеркнуть особо выделенную значимость функции координации полномочным представителем деятельности многочисленных, ведомственно разобщенных и нередко дублирующих функции правоохранительных органов. В условиях, когда право согласования назначения прокуроров и начальников МВД (ГУВД-УВД) субъектов РФ было возвращено (хотя едва ли это рационально) в компетенцию их руководителей (президентов, губернаторов, глав администрации), роль представителя президента в фактическом руководстве структурами правоохраны на территориальном уровне значительно возросла с получением фактически главнейших рычагов влияния на них через оценку деятельности и кадровые назначения. С представителем Президента, например, согласовываются "направляемые в федеральные органы исполнительной власти органами государственной власти субъектов Российской Федерации, находящимися в пределах федерального округа, представления" на присвоение "высших специальных званий" должностных лиц правоохранительных органов и высших воинских званий (здесь определенное представительство полномочий Президента РФ как главнокомандующего армией).

Функции президентского представителя по отношению к правоохранительной системе региона отражены в достаточно скупой формулировке: он "анализирует эффективность деятельности правоохранительных органов в

федеральном округе, а также состояние с кадровой обеспеченностью в указанных органах, вносит Президенту Российской Федерации соответствующие предложения". И если исходить из широкого понимания термина "правоохранительные органы", к которым относятся прокуратура, суды, органы внутренних дел, таможенные органы, налоговая полиция, служба судебных органов, органы ФСБ и др., то фактический вес представителя Президента в регионе значительно возрастает, не говоря уже о стабильно сложившихся механизмах прямой зависимости федеральных правоохранительных органов от местных властей различных уровней.

Надо сказать, что "кадровый рычаг" Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России: президентского представителя в регионе в отношении руководителей федеральных структур также неплохо проработан. Он "согласовывает кандидатуры для назначения на должности федеральных государственных служащих и кандидатуры для назначения на иные должности в пределах федерального округа, если назначение на эти должности осуществляется Президентом Российской Федерации, Правительством Российской Федерации или федеральными органами исполнительной власти". Президентский представитель также может "вносить в соответствующие федеральные органы исполнительной власти предложения о поощрении руководителей их территориальных органов, находящихся в пределах федерального округа, и применении к ним мер дисциплинарного взыскания". Практически вся федеральная чиновная номенклатура в своем назначении становится в зависимость от мнения представителя Президента в федеральном округе, что вводит определенные гарантии реализации интересов центра на уровне персонализации должностных полномочий.

Отметим, что важное значение в этом отношении имели указы Президента РФ 2001-2004 гг., по которым "в целях создания дополнительных гарантий защиты личности от преступных и иных противоправных посягательств, обеспечения безопасности общества и государства, совершенствования руководства деятельностью органов внутренних дел Российской Фе-

дерации" были созданы окружные подразделения органов внутренних дел - Главные управления внутренних дел МВД России, руководители которых назначаются на должность и освобождаются от должности Президентом РФ. В федеральных округах также сформированы соответствующие подразделения других федеральных министерств и ведомств страны - Генеральной прокуратуры, Министерства юстиции, Министерства финансов и др., деятельность которых усилила представительство исполнительной власти в регионах.

Подчеркнем, что особенно возросло значение полномочного представителя в условиях реформирования системы наделения полномочиями высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ), кандидатура которого, в соответствии с изменениями от 29 декабря 2004 г. в Федеральный закон от 6 октября 1999 г. №184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" (ст. 18), представляется Президентом РФ для рассмотрения органом государственной власти субъекта РФ. При этом Указ Президента РФ "О порядке рассмотрения кандидатур на должность высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации" от 27 декабря 2004 г. №1603 и утвержденное им соответствующее положение определяют, что "кандидатуры на должность высшего должностного лица ... субъекта Российской Федерации... представляются Президенту Российской Федерации Руководителем Администрации Президента Российской Федерации", а предложения по ним - "полномочным представителем Президента Российской Федерации в соответствующем федеральном округе".

Весьма важны Краснов М.А. О некоторых конституционно правовых аспектах создания института полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах// Материалы семинара НИИСС МГУ на тему «Институт полномочных представителей Президента в федеральных округах и ре-

формирование системы государственного управления». и определенные координирующие и посреднические функции представителя Президента в формировании устойчивой системы федеративных отношений как в самом государственном механизме на федеральном и уровне субъектов Федерации, так и с институтами формирующегося в России гражданского общества. Не случайно Президент РФ подчеркивает, что полномочный представитель в округе "организует взаимодействие федеральных органов исполнительной власти с органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, политическими партиями, иными общественными и религиозными объединениями". Одновременно указывается и на роль регионального президентского представителя в реализации экономических и социальных функций государства, ему поручается разрабатывать "совместно с межрегиональными ассоциациями экономического взаимодействия субъектов Российской Федерации программы социально-экономического развития территорий в пределах федерального округа".

Как посредник между Федерацией и субъектами Федерации в реализации механизмов исполнительной власти в регионе представитель Президента принимает участие лично или направляет заместителей и сотрудников аппарата "для участия в работе органов государственной власти субъектов Российской Федерации, а также органов местного самоуправления, находящихся в пределах федерального округа". Он должен согласовывать "проекты решений федеральных органов государственной власти, затрагивающих интересы федерального округа или субъекта Российской Федерации, находящегося в пределах этого округа". Он же "организует по поручению Президента Российской Федерации проведение согласительных процедур для разрешения разногласий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, находящимися в пределах федерального округа".

Дальнейшее наращивание координационных функций полномочного представителя отражено в Указе Президента РФ "О советах при полномоч-

ных представителях Президента Российской Федерации в федеральных округах" от 24 марта 2005 г. №337, которым "в целях обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации, повышения эффективности института полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах" было предписано "образовать советы при полномочных представителях Президента Российской Федерации в федеральных округах (за исключением Южного федерального округа)". При этом заметим, что этот шаг Президента в условиях изменения власти в субъекте Федерации весьма важен, а в Положении о совете подчеркивается, что последний "является совещательным органом, содействующим реализации полномочий главы государства по обеспечению согласованного функционирования и взаимодействия федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации".

Практически данное положение расширяет и конкретизирует организационно-координационные функции полномочного представителя, поскольку он "председательствует на заседаниях совета", "определяет место и время проведения заседаний совета", а также "формирует на основе предложений членов совета план работы совета и повестку дня его очередного заседания" и др. При этом "членами совета по должности являются высшие должностные лица (руководители высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации, входящих в состав федерального округа", а также "представитель Министерства регионального развития Российской Федерации" и "заместитель Генерального прокурора Российской Федерации по федеральному округу" с включением и иных лиц. Персональный состав совета утверждается Руководителем Администрации Президента РФ по представлению полномочного представителя.

И хотя формально юридически данный совет выступает в качестве совещательного органа, его компетенция, как определяют основные задачи его

деятельности, достаточно широки и включают: "содействие реализации полномочий Президента Российской Федерации по обеспечению согласованного функционирования и взаимодействия федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации; обсуждение имеющих особое государственное значение проблем, касающихся взаимоотношений между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации, важнейших вопросов государственного строительства и укрепления основ федерализма, внесение соответствующих предложений Президенту Российской Федерации; обсуждение вопросов, касающихся исполнения (соблюдения) федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, их должностными лицами Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, указов и распоряжений Президента Российской Федерации, постановлений и распоряжений Правительства Российской Федерации, и внесение соответствующих предложений Президенту Российской Федерации; содействие Президенту Российской Федерации при использовании им согласительных процедур для разрешения разногласий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, а также между органами государственной власти субъектов Российской Федерации; обеспечение выполнения поручений Президента Российской Федерации по итогам заседаний Государственного совета Российской Федерации и его президиума; рассмотрение по предложению<sup>110</sup> Указ Президента Российской Федерации от 9 июля 1997 года

О Президенту Российской Федерации проектов федеральных законов и указов Президента Российской Федерации, имеющих важное значение на федеральном и региональном уровне; обсуждение проектов федеральных законов о федеральном бюджете в части, касающейся соответствующего региона (федерального округа); обсуждение информации Правительства Российской Федерации о ходе исполнения федерального бюджета в части, ка-

сающейся соответствующего региона (федерального округа); обсуждение основных вопросов кадровой политики в регионе (федеральном округе); обсуждение по предложению Президента Российской Федерации иных вопросов, имеющих важное государственное значение".

Интересны и организационные основы деятельности совета, заседания которого проводятся ежеквартально, а в случае необходимости по решению полномочного представителя Президента РФ в федеральном округе или двух и более членов совета - внеочередные. Заседание правомочно, "если на нем присутствует большинство от общего числа членов совета по должности". Характерна и определенная закрытость данного учреждения, поскольку "члены совета не вправе делегировать свои полномочия другим лицам". Процедура деятельности достаточно проста - "решения совета принимаются на его заседании путем обсуждения" и "по предложению полномочного представителя Президента Российской Федерации в федеральном округе или двух и более членов совета проект решения ставится на голосование, и решение принимается простым большинством голосов". Совет также "может создавать постоянные и временные рабочие группы для подготовки вопросов, которые предполагается рассмотреть на заседании совета, привлекать в установленном порядке для осуществления отдельных работ ученых и специалистов".

Спектр обсуждаемых проблем и организационные основы деятельности совета показывают явное повышение присутствия и роли федерального центра на уровне регионов<sup>88</sup> Путин В.В. Какую Россию мы строим. Послание Федеральному собранию Российской Федерации 8 июля 2000 года // Российская газета. 2000. 11 июля.

Дело в том, что пока механизмы взаимодействия президентского представителя с институтами гражданского общества проработаны слабо. Он имеет лишь право "образовывать совещательные и консультативные органы", но обязан ли их образовывать и какие именно - остается за рамками полномочий. А право "направлять на рассмотрение федеральных органов го-

сударственной власти, а также органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, руководителей организаций, находящихся в пределах федерального округа, и должностных лиц жалобы и обращения граждан", конечно, позволяет иметь определенную связь с обществом, но лишь на традиционном уровне рассмотрения жалоб и заявлений.

Заметим, что важная роль президентскому представителю отводится и в обеспечении реализации Президентом РФ функций гаранта Конституции Российской Федерации и федерального законодательства. В этом отношении представитель Президента "организует контроль за исполнением федеральных законов, указов и распоряжений Президента Российской Федерации, постановлений и распоряжений Правительства Российской Федерации, за реализацией федеральных программ в федеральном округе". Велика его роль и в деятельности органов государства в выполнении функций надзора за законностью в субъектах Федерации, поскольку представитель Президента "взаимодействует с Главным контрольным управлением Президента Российской Федерации и органами прокуратуры Российской Федерации при организации проверок исполнения в федеральном округе федеральных законов, указов и распоряжений Президента Российской Федерации, постановлений и распоряжений Правительства Российской Федерации". Для этого президентскому представителю дано право "организовывать в пределах своей компетенции проверки исполнения указов и распоряжений Президента Российской Федерации, а также хода реализации федеральных программ, использования федерального имущества и средств федерального бюджета в федеральном округе", а также "привлекать сотрудников Главного контрольного управления Президента Российской Федерации, а в необходимых случаях и сотрудников федеральных органов исполнительной власти и их территориальных органов к проведению проверок, анализу состояния дел в организациях, находящихся в пределах федерального округа". При этом подчеркивается, что "полномочный представитель при исполнении должностных обязанностей имеет право

беспрепятственного доступа в любые организации, находящиеся в пределах соответствующего федерального округа".

Представителю Президента отведена и определенная функция в решении наградных вопросов. Так, он, например, "согласовывает направляемые в федеральные органы исполнительной власти органами государственной власти субъектов Российской Федерации, находящимися в пределах федерального округа, представления о награждении государственными наградами Российской Федерации, об объявлении благодарности Президента Российской Федерации, а также о присвоении почетных званий Российской Федерации" и "вручает в федеральном округе по поручению Президента Российской Федерации": "государственные награды Российской Федерации" и "объявляет благодарность Президента Российской Федерации", а также производит вручение удостоверения судьи "судьям арбитражных судов субъектов Российской Федерации, федеральных судов общей юрисдикции".

Оперативное руководство деятельностью представителей Президента возлагается на руководителя Администрации Президента РФ. Непосредственное обеспечение деятельности президентского представителя обеспечивает его аппарат в качестве самостоятельного подразделения Администрации Президента РФ. При этом в состав аппарата входит соответствующая окружная инспекция Главного контрольного управления Президента РФ, которая лишь "осуществляет методическое руководство указанной окружной инспекцией по вопросам организации контроля за исполнением федеральных законов, указов и распоряжений Президента Российской Федерации, постановлений и распоряжений Правительства Российской Федерации, реализацией федеральных программ".

Штатное обеспечение аппарата президентского представителя решает руководитель Администрации Президента РФ, который "утверждает структуру и штатную численность аппарата полномочного представителя, определяет количество заместителей". Далее уже полномочный представитель выступает и как руководитель аппарата представительства, распределяет обя-

занности между заместителями, утверждает должностные инструкции работников аппарата, назначает их на должности и освобождает от должностей в аппарате, поощряет их и применяет к ним меры дисциплинарного взыскания, подписывает служебную документацию, решает вопросы о командировании сотрудников аппарата в пределах Российской Федерации, а также "издает распоряжения по вопросам деятельности аппарата".

Информационное обеспечение деятельности президентского представителя в регионе также возведено на федеральный правительственный уровень. Он имеет право "пользоваться в установленном порядке банками данных Администрации Президента Российской Федерации и федеральных органов государственной власти", а также "использовать государственные, в том числе правительственные, системы связи и коммуникации".

Полномочный представитель, размещаясь в центре федерального округа, имеет право пользоваться государственной символикой Российской Федерации - "над зданием, в котором располагается полномочный представитель, поднимается Государственный флаг Российской Федерации; в его рабочем кабинете помещаются Государственный флаг Российской Федерации и изображение Государственного герба Российской Федерации". При этом "место размещения заместителей полномочного представителя и его аппарата на территории федерального округа определяется полномочным представителем".

Подчеркнем и то, что полномочный представитель Президента вполне обоснованно локализован от возможных форм влияния на его деятельность по хорошо отработанным каналам зависимости других федеральных структур от "социально-бытовых милостей" местных властей. Президент РФ четко прописал, что "информационное, документационное, правовое, материально-техническое и транспортное обеспечение деятельности полномочного представителя и его аппарата, обеспечение служебными и жилыми помещениями, а также медицинское и социально-бытовое обслуживание полномочного представителя и работников его аппарата осуществляют соответствующие

подразделения Администрации Президента Российской Федерации и Управление делами Президента Российской Федерации, а также органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, находящиеся в соответствующем федеральном округе, на основе соглашений с Администрацией Президента Российской Федерации. Расходы на эти цели производятся за счет сметы Администрации Президента Российской Федерации".

Наделение полномочного представителя собственной управленческой структурой ставит его в число центральных государственных учреждений с региональным расположением. Таков правовой статус полномочного представителя Президента РФ в федеральном округе.

Полномочия представителя весьма обширны и зеркально отражают многие проблемы федеративных отношений в современной России. Президентские указы создали прочную основу положения его представителя в механизме исполнительной власти, но их нормативная сила по значимости института в системе управления страной явно недостаточна. Статус полномочного представителя Президента РФ по его положению в механизме исполнительной власти, значимости регулируемых отношений должен определять как минимум федеральный, а может быть, и конституционный закон. По крайней мере, этот институт, уже набравший политический вес в регионах и показавший значимость, должен быть поставлен в четкие законодательные рамки с уточнением компетенции и делегированием ряда властно-контрольных полномочий, связанных, например, с приостановлением реализации решений органов исполнительной власти, временным отстранением руководителей федеральных органов в регионе до решения вопроса о соответствии их занимаемой должности при совершении правонарушений или грубых нарушениях законности, предоставления права инспектирования их деятельности и т.п. Это значительно повысило бы контролирующие функции представителя Президента и ответственность его (находящегося при нем достаточно большого аппарата) за эффективность представления интересов Федерации в регионе.

## **Федеральное Собрание – Парламент России. Его особенности по сравнению с предшествующим Верховным Советом.**

Конституция РФ учреждает Федеральное Собрание (Совет Федерации и Государственная Дума) как один из органов, осуществляющих государственную власть в Российской Федерации (ч. 1 ст. 11). Поскольку эта статья помещена в гл. «Основы конституционного строя», изменить положение Федерального Собрания в системе органов государственной власти можно только через сложный порядок изменения самой Конституции РФ. Прочное положение Федерального Собрания, таким образом, обеспечено наивысшей конституционно-правовой гарантией — настолько сильной, что само Федеральное Собрание не вправе пересмотреть свое положение (это вытекает из ч. 1 ст. 135 Конституции РФ). Другая важная гарантия, закрепленная в гл. «Основы конституционного строя», состоит в том, что орган законодательной власти как часть системы разделения властей самостоятелен по отношению к другим. Положение Федерального Собрания, таким образом, определяется принципом разделения властей, который в равной мере противостоит непомерному возвышению любой из трех властей и возможности контроля одной власти другой. *Независимость* — важнейшее условие успешного выполнения парламентом своих функций. Конституция РФ не определяет точных границ сферы законодательства, которое может быть принято Федеральным Собранием, вследствие чего парламент вправе принимать (или не принимать) любые законы без чьей-либо указки. Федеральное Собрание не подчиняется какому бы то ни было контролю со стороны исполнительной власти. Оно самостоятельно определяет потребность в своих расходах, которые фиксируются в государственном бюджете, и бесконтрольно распоряжается этими средствами, что обеспечивает ему финансовую независимость. Обе палаты Федерального Собрания создают себе вспомогательный аппарат, в деятельность которого исполнительная власть не вмешивается. Парламент сам определяет свою внутреннюю организацию и процедуру, руководствуясь

только требованиями Конституции РФ. И самое главное: никто не может вмешиваться в прерогативу Федерального Собрания по принятию за конов, чем обеспечивается подлинное всеилие парламента и его независимость в отправлении своей главной функции. Вместе с тем законотворческая независимость не является абсолютной. Она ограничивается через такие институты конституционного права, как президентское вето, референдум, поскольку с его помощью могут быть одобрены некоторые законы и без парламента, чрезвычайное и военное положение, которые приостанавливают действие законов, право Конституционного Суда РФ объявлять законы неконституционными, право Президента РФ распускать Государственную Думу при определенных обстоятельствах, ратифицированные международные договоры, которые по юридической силе выше законов, требование Конституции РФ о принятии Государственной Думой финансовых законов только при наличии заключения Правительства РФ. Эти ограничения вытекают из принципа разделения властей с его «сдержками и противовесами». Они, однако, не умаляют независимого положения Федерального Собрания в системе органов Российского государства. Конституция РФ (ст. 94) устанавливает, что Федеральное Собрание — парламент Российской Федерации, тем самым давая ему не более как самую общую характеристику через общеупотребительный термин. Но далее в этой же статье Федеральное Собрание характеризуется как представительный и законодательный орган Российской Федерации, что уже раскрывает основное назначение данного парламентского учреждения. Федеральное Собрание основывается на принципиально новом понимании народного представительства по сравнению с тем, которое определяло положение представительных органов прежде. Законодательные органы теперь не образуют единую вертикаль подчиняющихся снизу вверх всех Советов, хотя Федеральное Собрание занимает высшее положение как орган федеральной законодательной власти. Федеральное Собрание отражает реальный федерализм, построенный на строгом разделении предметов ведения и полномочий органов государственной власти Федерации и ее субъектов. Если по прежней

российской Конституции парламент характеризовался как законодательный, распорядительный и контрольный орган государственной власти, то теперь это только представительный и законодательный орган, не обладающий функцией прямого контроля за исполнительной властью. Как представительный орган Федеральное Собрание выступает выразителем интересов и воли всего многонационального народа, т. е. граждан Российской Федерации. Народное представительство обеспечивается демократической избирательной системой, открывающей возможность избрания в парламент для каждого гражданина в соответствии с законом. Поскольку в правовом государстве выборы носят свободный характер и не подчинены иллюзорной цели добиться участия в деятельности парламента всех социальных групп и слоев населения, в Федеральном Собрании представлены профессиональные политики безотносительно к их национальности или социальному положению. Требовать представительства в парламенте всех слоев и групп населения — это значит возвращаться к ложной практике времен социализма, когда такое «зеркальное» представительство организовывалось парт аппаратом, а по существу, навязывалось народу из числа неквалифицированных граждан. Максимум представительности, которая может быть обеспечена демократической избирательной системой, — это избрание в парламент депутатов от всех географических регионов страны и от всех политических партий, пользующихся достаточной поддержкой населения. Чисто внешне представительный характер Федерального Собрания возникает вследствие того, что депутаты Государственной Думы представляют своих избирателей, а члены Совета Федерации являются представителями субъектов Российской Федерации. Самым простым было бы сделать отсюда вывод, что как депутаты первой палаты, так и члены второй обязаны во всех случаях без всяких отклонений выражать интересы тех, кто их избрал, и несут перед ними полную ответственность за свою деятельность. Именно так трактовала природу парламентского мандата социалистическая доктрина государственного права, поскольку она не хотела доверить народным избранникам ответственность за общие

интересы народа (это был так называемый императивный мандат, когда депутаты отвечали только перед избирателями). Между тем демократическая доктрина парламентского права давно уже выработала понимание того, что депутаты с момента, когда они уже избраны, перестают быть слугами своих избирателей, а становятся слугами всего народа. Между интересами избирателей и интересами народа может возникать противоречие, и парламент должен обладать полной независимостью, для того чтобы безоговорочно отдать предпочтение защите общенародных интересов. Такое понимание народного представительства делает бессмысленным требование к депутату о выполнении им своих предвыборных обещаний, право отзыва депутата и т. д. Избранный депутат парламента абсолютно свободен в определении своей позиции при голосовании по любому вопросу (это так называемый свободный мандат). Как представительный орган Федеральное Собрание, безусловно, вправе выступать от имени всего народа даже тогда, когда воля парламента опирается лишь на большинство, а не на всех депутатов. Однако это право не является исключительным, т. е. при надлежащим только парламенту, поскольку им наделен и Президент Российской Федерации, также избираемый путем всеобщих демократических выборов. В этом заключается специфика народного представительства в президентской республике с ее принципом разделения властей. Но, разумеется, представительность Федерального Собрания более широка и диверсифицирована, поскольку она позволяет выявить не только общие, но и региональные интересы многонационального народа Российской Федерации, а также весь спектр партийно-политических интересов граждан. Другая конституционная характеристика Федерального Собрания состоит в том, что оно является законодательным органом Российской Федерации. Такая функция означает, что Федеральное Собрание обладает исключительным правом принимать законы, т. е. правовые акты высшей юридической силы, и не может быть никакого другого органа государственной власти, который бы обладал аналогичным правом. В этом состоит всемогущество парламента, т. е. возможность в пределах своей ком-

петенции решающим образом влиять на внутреннюю и внешнюю политику государства путем принятия законов. Самостоятельность и независимость законодательной власти также вырастают из принципов суверенитета народа и разделения властей. Эта власть образуется на основе прямого волеизъявления народа, а потому в процессе своей деятельности законодательный орган не зависит от Президента и судебной власти, хотя и тесно с ними взаимодействует. Президент РФ является участником законодательного процесса, обладает правом вето, а Конституционный Суд РФ вправе объявить любой закон — полностью или частично — неконституционным, т. е. утратившим юридическую силу. Эти примеры свидетельствуют о том, что законодательная власть действует не сама по себе, а в определенной конституционной системе, равновесие которой достигается взаимными противовесами трех основных властей. Более того, Президент РФ вправе распустить одну из палат Федерального Собрания (Государственную Думу) при наличии указанных в Конституции оснований и тем самым прекратить деятельность Федерального Собрания в целом. Но и Федеральное Собрание, в свою очередь, имеет конституционные рычаги воздействия на Президента РФ и на формирование судебных органов. Такая взаимная сбалансированность полномочий помогает поддерживать конституционный правопорядок и реально обеспечивает Федеральному Собранию его высокий конституционно-правовой статус.

### **Общие положения выборов депутатов Государственной Думы.**

Выборы депутатов Государственной Думы строятся на основе Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», многие положения которого повторяют или конкретизируют нормы более общего Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», который был рассмотрен выше.

### **Избирательные права граждан.**

Депутаты Государственной Думы избираются гражданами РФ на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Гражданин РФ, достигший на день голосования 18 лет, имеет право избирать депутатов Государственной Думы, участвовать в выдвижении федеральных списков кандидатов, предвыборной агитации, наблюдении за проведением выборов и работой избирательных комиссий, включая установление итогов голосования и определение результатов выборов, а также в осуществлении других избирательных действий в порядке, предусмотренном федеральными законами. Депутатом Государственной Думы может быть избран гражданин РФ, достигший на день голосования 21 года. В равной степени всеми избирательными правами обладают граждане РФ, проживающие или находящиеся в период подготовки или проведения выборов за пределами территории Российской Федерации. Не имеют этих прав граждане, признанные судом недееспособными или содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда. Иностранные граждане, лица без гражданства, иностранные юридические лица, международные организации и общественные движения не вправе осуществлять деятельность, способствующую либо препятствующую подготовке и проведению выборов.

### **Назначение выборов.**

Проведение выборов в сроки, установленные Конституцией РФ и федеральным законом, является обязательным. Выборы назначает Президент РФ. Решение о назначении выборов должно быть принято не ранее чем за 110 дней и не позднее чем за 90 дней до дня голосования. Днем выборов является первое воскресенье месяца, в котором истекает конституционный срок, на который была избрана Государственная Дума прежнего созыва. В случае если Президент РФ не назначит выборы в установленный срок, выборы депутатов Государственной Думы назначаются Центральной избирательной комиссией РФ и проводятся в первое воскресенье месяца, в котором истекает конституционный срок, на который была избрана Государственная Дума. При роспуске Государственной Думы в случаях и порядке, преду-

смотренных Конституцией РФ, Президент РФ одновременно назначает досрочные выборы депутатов Государственной Думы нового созыва. Днем выборов в этом случае является послед нее воскресенье перед истечением трех месяцев со дня роспуска Государственной Думы. В случае если Президент РФ, распустив Государственную Думу, не назначит новые выборы, выборы назначаются Центральной избирательной комиссией РФ и проводятся в последнее воскресенье по истечении трех месяцев со дня роспуска Государственной Думы.

### **Система избрания.**

Как отмечалось, Государственная Дума со стоит из 450 депутатов. Депутаты избираются по федеральному избирательному округу пропорционально числу голосов, поданных за федеральные списки кандидатов в депутаты. Федеральный избирательный округ включает в себя всю территорию Российской Федерации. Избиратели, проживающие за пределами страны, считаются приписанными к этому округу. Этот порядок избрания депутатов Государственной Думы будет впервые введен в действие на очередных выборах в Думу в 2007 г. Ранее депутаты избирались по различным системам: половина палаты избиралась по одномандатным округам (один депутат от каждого округа — так называемая мажоритарная система), а другая половина — по единому федеральному избирательному округу, когда депутаты определялись пропорционально количеству голосов, поданных за то или иное избирательное объединение (так называемая пропорциональная система). Изменение закона исходит из того, что новый порядок выборов даст значительный стимул становлению в стране прочной партийной системы, приведет к сокращению числа мелких политических партий, улучшит распределение мандатов и представительство региональных групп кандидатов.

### **Избирательные участки.**

Для проведения голосования и под счета голосов избирателей при выборах депутатов Государственной Думы образуются избирательные участки. Их образует глава местной администрации по согласованию с соответст-

вующей территориальной избирательной комиссией не позднее чем за 50 дней до дня голосования с учетом местных и иных условий в целях создания максимальных удобств для избирателей. Избирательный участок должен включать не более 3 тыс. избирателей, обычно он находится в границах административно-территориального деления в субъекте РФ. Списки избирателей составляются соответствующей избирательной комиссией не позднее чем за 21 день до дня голосования на основании сведений об избирателях, представляемых главой местной администрации. Избиратель может быть включен в список избирателей только на одном избирательном участке. Закон регламентирует порядок включения в списки избирателей всех категорий граждан, находящихся в день выборов за пределами своего постоянного проживания (в санаториях, больницах, общежитиях, за рубежом, на военной службе и др.). Списки избирателей представляются для всеобщего ознакомления не позднее чем за 20 дней до дня выборов, и каждый гражданин вправе обжаловать невключение в список в вышестоящую избирательную комиссию или в суд.

### **Избирательные комиссии.**

Подготовку и проведение выборов депутатов Государственной Думы обеспечивают избирательные комиссии: Центральная избирательная комиссия РФ, избирательные комиссии субъектов РФ, территориальные (районные, городские и другие) избирательные комиссии и участковые избирательные комиссии. Избирательные комиссии формируются и действуют в соответствии с Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и другими федеральными законами. Все решения и действия любой избирательной комиссии могут быть обжалованы в вышестоящую комиссию и в суд. Политическая партия, выдвинувшая федеральный список кандидатов, в случае регистрации получает право назначить одного члена каждой избирательной комиссии с правом совещательного голоса.

### **Выдвижение кандидатов в депутаты.**

Кандидаты в депутаты выдвигаются в составе федеральных списков кандидатов. Выдвижение осуществляется политическими партиями, имеющими в соответствии с Федеральным законом «О политических партиях» право принимать участие в выборах, в том числе выдвигать списки кандидатов. Политическая партия вправе выдвинуть в составе своего списка гражданина, не являющегося членом данной партии (таких лиц должно быть не более 50%). Поэтому каждый гражданин вправе обратиться в региональное отделение партии с предложением включить его в список. Решение о выдвижении списка принимается тайным голосованием на съезде политической партии. Выдвижение осуществляется не ранее чем через 10 дней и заканчивается не позднее чем через 30 дней со дня публикации решения о назначении выборов. Федеральный список разбивается на региональные группы, которые образуются пропорционально численности избирателей. Региональная часть каждого списка должна охватывать все субъекты РФ, а в общефедеральную часть списка включается не более трех кандидатов. Всего же в списке должно быть не более 500 человек. Утвердив федеральный список партии, последняя представляет его и все необходимые документы по каждому кандидату в Центральную избирательную комиссию. В случае отказа принять список решение комиссии может быть обжаловано в Верховный Суд РФ, который обязан рассмотреть жалобу в пятидневный срок. В поддержку списка партии ее участники собирают подписи избирателей (не менее 200 тыс.) или вносят избирательный залог (15% от предельных расходов из средств избирательного фонда). Но те партии, которые уже представлены в Думе, от того и другого освобождены. Центральная избирательная комиссия регистрирует списки кандидатов и передает их в СМИ. После регистрации все кандидаты приобретают права, необходимые им для ведения предвыборной кампании (освобождаются от работы с компенсацией, бесплатно пользуются транспортом и др.). Кандидаты в депутаты, замещающие государственные или муниципальные должности либо находящиеся на государственной или муниципальной службе, а также кандидаты, являющиеся

должностными лицами, журналистами, другими творческими работниками организаций, осуществляющих выпуск средств массовой информации, при проведении своей избирательной кампании не вправе использовать преимущества своего должностного или служебного положения. Кандидат в депутаты после регистрации не может быть привлечен к уголовной ответственности, арестован или подвергнут административному наказанию в судебном порядке без согласия Генерального прокурора Российской Федерации.

### **Предвыборная агитация.**

Граждане РФ, политические партии и иные избирательные объединения вправе проводить предвыборную агитацию в допускаемых законом формах и законными методами. Предвыборной агитацией признаются призывы голосовать за или против федерального списка, за или против кандидатов, выражение предпочтения какой-либо партии, описание последствий избрания тех или иных кандидатов, распространение информации о кандидатах позитивного и негативного характера и др. Запрещается проводить предвыборную агитацию, распространять любые агитационные предвыборные материалы органам государственной власти и органам местного самоуправления, а также их должностным лицам при исполнении ими служебных обязанностей, воинским частям, военным учреждениям и организациям, благотворительным и религиозным организациям, членам избирательных комиссий с правом решающего голоса, иностранцам. Установлен и ряд других ограничений, а также сроки окончания предвыборной агитации. Кандидатам, политическим партиям и их уполномоченным представителям запрещается осуществлять подкуп избирателей: вручать избирателям денежные средства, подарки и иные материальные ценности иначе как за выполнение предвыборной организационной работы (сбор подписей, агитационную работу), производить вознаграждение избирателей, проводить льготную распродажу товаров, бесплатно распространять любые товары, за исключением печатных, в том числе иллюстративных, материалов, а также значков, специально изготовленных для избирательной кампании и др. Государство гарантирует

свободу проведения предвыборной агитации в соответствии с законом, всем политическим партиям, зарегистрировавшим федеральные списки кандидатов, гарантируются равные условия доступа к средствам массовой информации для проведения агитации. В целях проведения предвыборной агитации политические партии, зарегистрировавшие федеральные списки кандидатов, вправе использовать государственные телерадиокомпании. Все это направлено на создание равных условий для предвыборной агитации всех кандидатов. Государственные органы и органы местного самоуправления обязаны оказывать содействие политическим партиям в организации и проведении предвыборных собраний, встреч кандидатов в депутаты и доверенных лиц с избирателями.

### **Финансирование выборов.**

Расходы по подготовке и проведению выборов депутатов Государственной Думы, а также по обеспечению деятельности избирательных комиссий в течение срока их полномочий производятся за счет средств федерального бюджета. Политические партии, выдвинувшие федеральные списки кандидатов, формируют избирательные фонды для финансирования своей избирательной кампании. Предельная сумма расходов политической партии за счет средств избирательного фонда не может превышать 400 млн руб., но ежегодно индексируется. В целом бюджетные расходы по выборам Думы в 2003 г. составили 2,8 млрд руб., но в 2007 г. прогнозируется сокращение этой суммы. Не допускаются пожертвования в избирательные фонды со стороны иностранных государств и граждан, лиц, не имеющих гражданства, российских юридических лиц с иностранным участием, если доля иностранного капитала в их уставном капитале превышает 30%, международных организаций и международных общественных движений, органов государственной власти и местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждений и унитарных предприятий, воинских частей, военных учреждений и организаций, благотворительных и религиозных организаций и др. Политические партии, получившие на выборах менее 3% голосов избирателей,

обязаны возместить в полном объеме стоимость эфирного времени и печатной площади в государственных СМИ. Законом установлены порядок расходования и учета денежных средств, финансовая отчетность, контроль за источниками поступления, за целевым расходованием средств, выделенных избирательным комиссиям, и т. д.

### **Голосование и определение результатов выборов.**

Для выборов депутатов Государственной Думы каждый избиратель получает бюллетень в форме, устанавливаемой Центральной избирательной комиссией, в котором в определенном порядке перечислены все списки кандидатов. Избиратель вправе выбрать тот список, за который он желает проголосовать. Подсчет голосов производит участковая избирательная комиссия, которая передает протокол в вышестоящую комиссию, и так вплоть до Центральной избирательной комиссии, которая устанавливает и объявляет о результатах выборов. Однако в целях установления общественного контроля за подсчетом голосов один экземпляр протокола любой избирательной комиссии предоставляется для ознакомления доверенным лицам, наблюдателям и др. Центральная избирательная комиссия признает выборы несостоявшимися в случае, если:

- 1) в выборах приняло участие менее 25% избирателей, включенных в списки избирателей;
- 2) ни один из списков кандидатов не получил 7% голосов избирателей;
- 3) все списки получили в совокупности 60% и менее голосов избирателей.

Центральная избирательная комиссия признает результаты выборов недействительными:

- 1) если допущенные при проведении голосования или установлении итогов голосования нарушения не позволяют с достоверностью установить результаты волеизъявления избирателей;
- 2) если выборы признаны недействительными на участках, которые в совокупности включали не менее 25% от общего числа избирателей;

3) по решению суда.

К распределению депутатских мандатов допускаются только федеральные списки, которые получили семь и более процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании. Требуется также, чтобы списков было не менее двух и за них было по дано в совокупности более 60% голосов. В этом случае иные списки к распределению мандатов не допускаются. Распределение депутатских мандатов начинается с того, что сумма голосов избирателей, поданных по федеральному округу за федеральные списки, делится на 450, т. е. число распределяемых мандатов. Полученный результат есть первое избирательное частное. Затем число голосов, полученных каждым федеральным списком, делится на это избирательное частное. Целая часть полученного в результате деления числа есть число депутатских мандатов, которое получает соответствующий федеральный список кандидатов. Если же после указанных действий остаются нераспределенные мандаты, то производится их вторичное распределение. Не распределенные мандаты передаются по одному тем федеральным спискам кандидатов, у которых оказывается наибольшей дробная часть числа, полученного в результате первого деления. При равенстве дробных частей преимущество отдается тому федеральному списку кандидатов, за который подано больше голосов избирателей. Поскольку федеральный список разбит на региональные группы, то после определения депутатов по определенной части списка производится распределение мандатов внутри федерального списка, т. е. между региональными группами. Если в результате всех этих действий Дума останется в неправомочном составе, нераспределенные мандаты передаются спискам кандидатов, не допущенных к их распределению. Эти мандаты распределяются пропорционально полученному числу голосов избирателей. Если же выборы признаны несостоявшимися или недействительными, Центральная избирательная комиссия назначает повторные выборы не позднее чем через четыре месяца. Центральная избирательная комиссия регистрирует депутатов и выдает им удостоверения.

## **Выдвижение и регистрация кандидатов в депутаты Государственной Думы РФ.**

Кандидаты в депутаты выдвигаются в составе федеральных списков кандидатов. Выдвижение осуществляется политическими партиями, имеющими в соответствии с Федеральным законом «О политических партиях» право принимать участие в выборах, в том числе выдвигать списки кандидатов. Политическая партия вправе выдвинуть в составе своего списка гражданина, не являющегося членом данной партии (таких лиц должно быть не более 50%). Поэтому каждый гражданин вправе обратиться в региональное отделение партии с предложением включить его в список. Решение о выдвижении списка принимается тайным голосованием на съезде политической партии. Выдвижение осуществляется не ранее чем через 10 дней и заканчивается не позднее чем через 30 дней со дня публикации решения о назначении выборов. Федеральный список разбивается на региональные группы, которые образуются пропорционально численности избирателей. Региональная часть каждого списка должна охватывать все субъекты РФ, а в общефедеральную часть списка включается не более трех кандидатов. Всего же в списке должно быть не более 500 человек. Утвердив федеральный список партии, последняя представляет его и все необходимые документы по каждому кандидату в Центральную избирательную комиссию. В случае отказа принять список решение комиссии может быть обжаловано в Верховный Суд РФ, который обязан рассмотреть жалобу в пятидневный срок. В поддержку списка партии ее участники собирают подписи избирателей (не менее 200 тыс.) или вносят избирательный залог (15% от предельных расходов из средств избирательного фонда). Но те партии, которые уже представлены в Думе, от того и другого освобождены. Центральная избирательная комиссия регистрирует списки кандидатов и передает их в СМИ. После регистрации все кандидаты приобретают права, необходимые им для ведения предвыборной кампании (освобождаются от работы с компенсацией, бесплатно

пользуются транспортом и др.). Кандидаты в депутаты, замещающие государственные или муниципальные должности либо находящиеся на государственной или муниципальной службе, а также кандидаты, являющиеся должностными лицами, журналистами, другими творческими работниками организаций, осуществляющих выпуск средств массовой информации, при проведении своей избирательной кампании не вправе использовать преимущества своего должностного или служебного положения. Кандидат в депутаты после регистрации не может быть привлечен к уголовной ответственности, арестован или подвергнут административному наказанию в судебном порядке без согласия Генерального прокурора Российской Федерации.

### **Голосование и определение результатов выборов депутатов Государственной Думы.**

Для выборов депутатов Государственной Думы каждый избиратель получает бюллетень в форме, устанавливаемой Центральной избирательной комиссией, в котором в определенном порядке перечислены все списки кандидатов. Избиратель вправе выбрать тот список, за который он желает проголосовать. Подсчет голосов производит участковая избирательная комиссия, которая передает протокол в вышестоящую комиссию, и так вплоть до Центральной избирательной комиссии, которая устанавливает и объявляет о результатах выборов. Однако в целях установления общественного контроля за подсчетом голосов один экземпляр протокола любой избирательной комиссии предоставляется для ознакомления доверенным лицам, наблюдателям и др. Центральная избирательная комиссия признает выборы несостоявшимися в случае, если:

- 1) в выборах приняло участие менее 25% избирателей, включенных в списки избирателей;
- 2) ни один из списков кандидатов не получил 7% голосов избирателей;
- 3) все списки получили в совокупности 60% и менее голосов избирателей.

Центральная избирательная комиссия признает результаты выборов недействительными:

1) если допущенные при проведении голосования или установлении итогов голосования нарушения не позволяют с достоверностью установить результаты волеизъявления избирателей;

2) если выборы признаны недействительными на участках, которые в совокупности включали не менее 25% от общего числа избирателей;

3) по решению суда.

К распределению депутатских мандатов допускаются только федеральные списки, которые получили семь и более процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании. Требуется также, чтобы списков было не менее двух и за них было по дано в совокупности более 60% голосов. В этом случае иные списки к распределению мандатов не допускаются. Распределение депутатских мандатов начинается с того, что сумма голосов избирателей, поданных по федеральному округу за федеральные списки, делится на 450, т. е. число распределяемых мандатов. Полученный результат есть первое избирательное частное. Затем число голосов, полученных каждым федеральным списком, делится на это избирательное частное. Целая часть полученного в результате деления числа есть число депутатских мандатов, которое получает соответствующий федеральный список кандидатов. Если же после указанных действий остаются нераспределенные мандаты, то производится их вторичное распределение. Не распределенные мандаты передаются по одному тем федеральным спискам кандидатов, у которых оказывается наибольшей дробная часть числа, полученного в результате первого деления. При равенстве дробных частей преимущество отдается тому федеральному списку кандидатов, за который подано больше голосов избирателей. Поскольку федеральный список разбит на региональные группы, то после определения депутатов по определенной части списка производится распределение мандатов внутри федерального списка, т. е. между региональными группами. Если в результате всех этих действий Дума останется в непра-

вомочном составе, нераспределенные мандаты передаются спискам кандидатов, не допущенных к их распределению. Эти мандаты распределяются пропорционально полученному числу голосов избирателей. Если же выборы признаны несостоявшимися или недействительными, Центральная избирательная комиссия назначает повторные выборы не позднее чем через четыре месяца. Центральная избирательная комиссия регистрирует депутатов и выдает им удостоверения.

### **Формирование Совета Федерации: история и современность.**

Согласно Конституции РФ (ч. 2 ст. 95) в Совет Федерации входят по два представителя от каждого субъекта Российской Федерации: по одному от представительного и исполнительного органов государственной власти. В то же время в ч. 2 ст. 96 указано, что формирование Совета Федерации устанавливается федеральным законом. Эти конституционные положения позволяют сделать два очевидных вывода. Во-первых, в Совете Федерации должно насчитываться по два представителя от каждого субъекта РФ, вследствие чего и председатель палаты должен быть избран из этого числа членов. Во-вторых, поскольку в одной и той же статье Конституции законодатель указал, что Совет Федерации «формируется», а Государственная Дума образуется путем «выборов», то тем самым он с очевидностью установил, что порядок образования Совета Федерации отличается от порядка образования Думы. Однако без ответа оставались существенные вопросы: кто и каким образом в субъектах РФ назначает или избирает этих двух представителей двух ветвей государственной власти. Должны ли они избираться населением каждого субъекта РФ или делегироваться главой администрации и органом законодательной власти. Если остановиться на выборности населением, то возникает дополнительная необходимость обеспечить, чтобы такие выборные лица выражали точку зрения законодательной и исполнительной власти. Но как этого добиться? Эти вопросы вызвали острую дискуссию в парламентских кругах, которая, затянувшись до конца 1995 г., когда срок полномочий Совета Федерации первого созыва истекал, едва не привела к парали-

чу всей федеральной парламентской системы. Постепенно всем стало ясно, что про вести выборы членов Совета Федерации в субъектах Федерации синхронно с выборами депутатов Государственной Думы уже по времени невозможно, а избранная в установленный срок Государственная Дума второго созыва не могла бы начать функционировать, пока не образован Совет Федерации. В этих условиях, после рассмотрения в Государственной Думе многих вариантов законопроектов, Думой был принят весьма лаконичный Закон (всего четыре статьи), ставший известным по имени его инициатора как «Закон Чилингарова». Закон установил, что в Совет Федерации в качестве представителей от каждого субъекта РФ должны входить глава законодательного (представительного) и глава исполнительного органов государственной власти. Это положение было коренным образом изменено Федеральным законом «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации». Закон устанавливает общие требования к членам Совета Федерации и порядок избрания (назначения) представителей от представительного и исполнительного органов государственной власти субъекта РФ. Членом Совета Федерации может быть избран (назначен) гражданин Российской Федерации не моложе 30 лет, обладающий в соответствии с Конституцией РФ правом избирать и быть избранным в органы государственной власти. Член Совета Федерации — представитель от представительного органа государственной власти субъекта РФ избирается законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ на срок полномочий этого органа, а при формировании этого органа путем ротации — на срок полномочий однократно избранных депутатов этого органа. Член Совета Федерации — представитель от двухпалатного законодательного органа избирается поочередно от каждой палаты на половину срока полномочий соответствующей палаты. В случае досрочного прекращения полномочий члена Совета Федерации — представителя от законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ новый член Совета Федерации — представитель от этого органа должен быть избран не

позднее трех месяцев со дня прекращения полномочий предыдущего члена Совета Федерации. Кандидатуры для избрания представителя в Совете Федерации от законодательного органа вносятся на рассмотрение этого органа его председателем. В двухпалатном законодательном органе кандидатуры вносятся на рассмотрение данного органа поочередно председателями палат. Группа депутатов численностью не менее одной трети от общего числа депутатов может внести на рассмотрение этого органа альтернативные кандидатуры. Представитель в Совете Федерации от исполнительного органа государственной власти субъекта РФ не позднее трех месяцев назначается высшим должностным лицом на срок его полномочий. Указ (постановление) о назначении представителя в Совете Федерации от исполнительного органа вступает в силу, если на очередном или внеочередном заседании законодательного органа две трети от общего числа его депутатов не проголосуют против назначения данного представителя в Совете Федерации.

Кандидаты для избрания (назначения) в качестве представителя в Совете Федерации обязаны представить соответственно в законодательный орган или высшему должностному лицу (руководителю высшего исполнительного органа):

- 1) сведения о размере и об источниках доходов кандидата за год, предшествующий году избрания (назначения);
- 2) сведения об имуществе, принадлежащем кандидату на праве собственности.

Полномочия члена Совета Федерации начинаются со дня принятия Советом Федерации решения о подтверждении полномочий данного члена Совета Федерации. Полномочия прекращаются со дня принятия Советом Федерации решения о подтверждении полномочий нового члена Совета Федерации — представителя от того же органа государственной власти субъекта РФ. Полномочия члена Совета Федерации прекращаются досрочно по основаниям, предусмотренным Федеральным законом «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания».

ния Российской Федерации». Порядок принятия Советом Федерации решений о подтверждении полномочий вновь избранных (назначенных) членов Совета Федерации и решений о прекращении полномочий устанавливается Регламентом Совета Федерации. По представлению Председателя Совета Федерации полномочия члена Совета Федерации могут быть также досрочно прекращены избравшим (назначившим) его органом государственной власти субъекта РФ в том же порядке, в котором осуществляется его избрание (назначение). Но орган государственной власти субъекта РФ вправе не рассматривать такое представление Председателя Совета Федерации. Решение вопроса о порядке формирования Совета Федерации в 1995 г. трудно было назвать удачным. По Конституции РФ Совет Федерации — это постоянно действующий орган, что можно обеспечить при условии, если для его членов исполнение их обязанностей в палате является единственным родом занятий. Но этого не было, так как главы законодательных и исполнительных органов государственной власти в субъектах РФ тоже избирались в постоянно действующие органы и к тому же были весьма перегружены текущей работой. Получалось, что при этих условиях состав Совета Федерации объективно не мог стать постоянным на какой-то единый срок. Но другого решения законодатели в то время не нашли. Нынешний порядок формирования Совета Федерации исправляет недостаток прежнего порядка, поскольку включает в состав Совета Федерации членов на постоянной профессиональной основе. Но при этом состав палаты все же подвержен частым изменениям, поскольку избрание в субъектах РФ глав представительных органов и наделение полномочиями глав исполнительных органов государственной власти осуществляется несинхронно. Вследствие этого в течение каждого года в Совете Федерации происходит смена каких-то его членов.

### **Статус депутата Государственной Думы и Совета Федерации.**

Статус депутатов Государственной Думы и членов Совета Федерации складывается из их прав, обязанностей и ответственности, он определяется

Конституцией РФ, Федеральным законом «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (в редакции от 30 января 2007 г.) и рядом других федеральных законов. Закрепляя такой статус, законодатель предоставляет членам парламента особую право- и дееспособность, с тем чтобы парламентарий мог участвовать в законотворчестве и осуществлении других функций парламента. Статусы депутата Государственной Думы и члена Совета Федерации во многом схожи, но между ними есть и различия. Различия определяются уже тем, что депутаты Думы избираются населением, а члены Совета Федерации входят в состав палаты по назначению или избранию органами государственной власти субъектов РФ. Депутаты Думы представляют в палате весь народ в целом, а члены Совета Федерации представляют свои субъекты РФ. Однако они в равной степени работают на профессиональной постоянной основе, не могут быть депутатами законодательного органа субъекта РФ или органа местного самоуправления, находиться на государственной службе, заниматься предпринимательской или другой оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности, состоять членами органа управления хозяйственного общества или иной коммерческой организации. Члены обеих палат обязаны представлять декларации о доходах и об имуществе, принадлежащем им на праве собственности. Военнослужащие, лица рядового и начальствующего состава органов внутренних дел, работники органов прокуратуры, налоговой полиции, таможенных органов, органов уголовно-исполнительной системы, избранные депутатами Государственной Думы, как и членами Совета Федерации, приостанавливают свою службу в перечисленных органах и учреждениях на период осуществления депутатских полномочий.

### **Мандат российских парламентариев: императивный или свободный?**

От ответа на этот вопрос зависит главное в статусе парламентария: возможность или невозможность действовать только в соответствии со

своими убеждениями, нести или не нести ответственность перед своими избирателями. Под императивным мандатом понимаются полномочия, полученные депутатом от своих избирателей при условии, что он обязан выполнять их указы и нести перед ними ответственность за свои действия. Если депутат не выполняет свои предвыборные обещания или вообще работает в парламенте неудовлетворительно, то избиратели вправе отозвать его. Следовательно, депутат не свободен в выборе своей позиции при решении вопросов в парламенте, он должен служить не народу в целом, а своим избирателям. Напротив, свободный мандат предполагает, что депутат не должен быть связан указами избирателей, а действовать в парламенте исходя из своих убеждений в интересах всего народа. Та кой мандат исходит из понимания возможности несовпадения общих и местных интересов народа и необходимости отдавать предпочтение общим интересам. При свободном мандате не может быть отзыва депутатов, а ответственность за свою деятельность он несет не перед своими избирателями, а перед народом в целом. Эти разновидности мандатов в разных вариациях присущи всем странам мира. Императивный мандат весьма подходит тоталитарным государствам, которым нужны внешние формы «народоуправства», хотя право отзыва в таких государствах практически нигде не реализовалось. Правовое демократическое государство исходит из того, что указы избирателей и прямая ответственность депутатов перед избирателями имеют смысл и практическую осуществимость скорее на уровне местного самоуправления, но на общенациональном уровне парламенты решают более сложные вопросы в интересах народа, и депутаты должны выступать как представители всего народа, а не только своих избирателей. Поэтому в современных демократических странах утвердились системы свободного мандата. Свободный мандат не означает полную свободу действий парламентария, он зависит от установок своего партийного руководства во фракции, связан желанием снова баллотироваться на предстоящих выборах в парламент в своем избирательном округе. Однако юридически его право голосовать при решении того или иного вопроса ничем не

ограничено. Поняв, что его предвыборные обещания были нереальными или популистскими и идут вразрез с общенародными интересами, депутат вправе отказаться от выполнения этих обещаний. Во всей своей деятельности депутат должен в первую очередь руководствоваться Конституцией, законами и своей совестью. В Российской Федерации Конституция полностью обходит вопрос о природе мандата парламентария, законодательство же решает его половинчато. В целом можно считать, что императивный мандат отвергнут, поскольку права отзыва на федеральном уровне уже нет. Не существует и юридически закреплённой обязанности депутата поддерживать политику какой-либо политической партии, строго следовать фракционной дисциплине и отчитываться перед избирателями. Отсутствие санкций за нарушения депутатских обязанностей позволяет депутату поступать в соответствии со своими убеждениями, свободно выступать в СМИ и т. д. Практически таким же статусом обладают и члены Совета Федерации. Хотя они являются представителями органов государственной власти своих субъектов РФ, но не предусмотрено никакой обязанности членов палаты выполнять какие-либо наказания избирателей.

### **Общие требования к депутатам Государственной Думы и членам Совета Федерации.**

Членом Совета Федерации в соответствии с Федеральным законом «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» является представитель субъекта РФ: законодательного органа государственной власти субъекта РФ и исполнительного органа государственной власти субъекта РФ. Депутатом Государственной Думы признается избранный народом представитель, уполномоченный осуществлять законодательную власть в Государственной Думе и иные полномочия, предусмотренные Конституцией РФ и Федеральным законом. Члену Совета Федерации и депутату Государственной Думы при осуществлении ими своих полномочий обеспечиваются условия для беспрепятственной и эффективной реализации их прав и обязанностей, установленных Конституцией РФ, зако-

нами, регламентами палат. В своей деятельности члены Совета Федерации и депутаты Государственной Думы должны руководствоваться Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами, Регламентом соответствующей палаты Федерального Собрания, предвыборной программой и своими убеждениями. Одно и то же лицо не может одновременно являться членом Совета Федерации и депутатом Государственной Думы.

### **Срок полномочий.**

Срок полномочий депутата Государственной Думы начинается со дня избрания депутата и прекращается с момента начала работы Государственной Думы нового созыва, за исключением случаев досрочного прекращения полномочий. Срок полномочий члена Совета Федерации определяется с момента его избрания (назначения) в соответствии с названным Законом и заканчивается днем избрания (назначения) вновь избранного члена Совета Федерации, за исключением предусмотренных этим Законом случаев досрочного прекращения полномочий. Решение законодательного органа государственной власти субъекта РФ об избрании представителя в Совете Федерации тайным голосованием оформляется постановлением указанного органа, а двухпалатного законодательного органа государственной власти — совместным постановлением обеих палат. Решение высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа) о назначении представителя в Совете Федерации оформляется указом (постановлением) высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа). Указ (постановление) в трехдневный срок направляется в законодательный орган субъекта РФ. Указ (постановление) о назначении представителя в Совете Федерации от исполнительного органа вступает в силу, если на очередном или внеочередном заседании законодательного органа две трети от общего числа его депутатов не проголосуют против назначения данного представителя в Совете Федерации. Решения об избрании (о назначении) членов Совета Федерации направляются в Совет Федерации принявшими их

органами государственной власти не позднее пяти дней после вступления в силу указанных решений. В тот же срок избранный (назначенный) член Совета Федерации должен представить в Совет Федерации копию приказа (иного документа) об освобождении от обязанностей, несовместимых со статусом члена Совета Федерации, либо копию документа, удостоверяющего, что им было по дано заявление об освобождении от таких обязанностей. Полномочия члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы прекращаются досрочно в случаях: 1) утраты ими гражданства Российской Федерации либо при обретения гражданства иностранного государства; 2) вступления в законную силу обвинительного приговора суда; 3) признания недееспособными на основании решения суда, вступившего в законную силу; 4) признания безвестно отсутствующими либо объявления их умершими на основании решения суда, вступившего в законную силу; 5) смерти; 6) призыва на военную службу с их согласия. Полномочия депутата Государственной Думы прекращаются также в случаях: 1) письменного заявления о сложении своих полномочий; 2) избрания депутатом законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ или органа местного самоуправления, выборным должностным лицом иного органа государственной власти или органа местного самоуправления; 3) поступления на государственную или муниципальную службу, вхождения его в состав органа управления хозяйственного общества или иной коммерческой организации, занятия им предпринимательской или другой оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности; 4) роспуска Государственной Думы в случаях, предусмотренных ст. 111 и 117 Конституции РФ.

### **Формы деятельности, права и обязанности членов парламента.**

Формы деятельности определены в законе для того, чтобы способствовать парламентариям в осуществлении их законотворческой деятельности. В то же время это означает установление известных рамок такой деятельности, с тем чтобы не допустить вмешательства депутатов в прерогативы исполни-

тельной и судебной власти. Формами деятельности парламентариев являются участие в заседаниях своих палат, комитетах и комиссиях, парламентских слушаниях, в выполнении поручений палат, обращение к должностным лицам с требованием немедленного пресечения обнаружившегося нарушения прав граждан и др. Формами деятельности депутата Государственной Думы являются также работа с избирателями, участие в работе депутатских объединений — фракций и депутатских групп в Государственной Думе. Деятельность членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы может осуществляться также в иных формах, предусмотренных Конституцией РФ, федеральными законами и Регламентами палат. Законом специально регулируются взаимоотношения депутата Государственной Думы с избирателями. Депутаты поддерживают связь с избирателями, они рассматривают поступившие от избирателей предложения, заявления и жалобы, вносят предложения в соответствующие органы власти, местного самоуправления и общественные объединения. Депутаты информируют избирателей о своей деятельности во время встреч с ними, а также через средства массовой информации. Для работы с избирателями депутату ежемесячно предоставляются соответствующие дни в порядке, определяемом Регламентом палаты. Члены Совета Федерации и депутаты Государственной Думы обязаны соблюдать этические нормы. Ответственность за нарушение парламентарием указанных норм устанавливается Регламентами палат. Члены Совета Федерации и депутаты Государственной Думы представляют декларации о доходах и сведения об имуществе, принадлежащем им на праве собственности. Информация о нарушениях, выявленных в результате проверки налоговыми органами Российской Федерации, подлежит опубликованию в «Ведомостях Федерального Собрания Российской Федерации». Члены Совета Федерации и депутаты Государственной Думы имеют право законодательной инициативы, которое осуществляется в форме внесения в Государственную Думу законопроектов и поправок к ним. Группа численностью не менее одной пятой членов Совета Федерации или депутатов Государственной Думы может вносить предло-

жения о поправках и пересмотре положений Конституции РФ. Члены Совета Федерации и депутаты Государственной Думы пользуются правом решающего голоса по всем вопросам, рассматриваемым палатами Федерального Собрания, комитетом, комиссией палаты, членами которых они являются. Член Совета Федерации вправе присутствовать на всех заседаниях Государственной Думы, а депутат Государственной Думы — на всех заседаниях Совета Федерации. Члены Совета Федерации и депутаты Государственной Думы вправе направлять парламентские запросы в Правительство РФ, Генеральному прокурору, Председателю Центрального банка, Председателю ЦИК, руководителям федеральных органов государственной власти, иных органов государственной власти и органов местного самоуправления по кругу вопросов, входящих в компетенцию этих органов и должностных лиц. Парламентский запрос вносится на заседании палаты в письменной форме. Орган, должностное лицо, которому направлено обращение, должны дать ответ на заседании палаты или в письменной форме не позднее чем через 15 дней со дня его получения или в иной установленный палатой срок. Члены Совета Федерации и депутаты Государственной Думы вправе самостоятельно, без оглашения на заседании палаты обращаться с запросом к любому члену Правительства РФ на заседании Государственной Думы. По вопросам своей деятельности члены Совета Федерации и депутаты Государственной Думы пользуются правом на прием в первоочередном порядке руководителями и другими должностными лицами расположенных на территории Российской Федерации органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций независимо от форм собственности, лицами начальствующего состава Вооруженных Сил РФ, других войск и воинских формирований. Члены Совета Федерации и депутаты Государственной Думы обеспечиваются документами, принятыми палатами Федерального Собрания, документами, другими информационными и справочными материалами, официально распространяемыми Администрацией Президента РФ, Правительством РФ, Конституционным Судом РФ, Верховным Судом РФ, Выс-

шим Арбитражным Судом РФ, Счетной палатой РФ, Центральной избирательной комиссией РФ, иными государственными органами и общественными объединениями, а также другими информационными и справочными материалами. Вмешательство членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы в деятельность органов дознания, следователей и судов не допускается.

### **Неприкосновенность (иммунитет) членов парламента.**

Неприкосновенность (парламентский иммунитет), закрепленная в ст. 98 Конституции РФ, — один из основных элементов статуса парламентария, важнейшая правовая гарантия его деятельности. По своему содержанию это гарантия более высокого уровня по сравнению с общими конституционными гарантиями неприкосновенности личности. Она не является личной привилегией, а имеет публично-правовой характер, призвана служить публичным интересам, обеспечивая повышенную охрану законом личности парламентария в силу осуществляемых им государственных функций, ограждая его от необоснованных преследований, способствуя беспрепятственной деятельности парламентария и тем самым — парламента, их самостоятельности и независимости. Закрепление неприкосновенности в Конституции РФ является определенным исключением из общей конституционной нормы о равенстве всех перед законом и судом, что обусловлено не обходимостью конституционной защиты специального статуса парламентария как члена федерального представительного и законодательного органа. Нарушение положений закона, регулирующего вопросы неприкосновенности членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы, влечет ответственность, предусмотренную действующим законодательством. Члены Совета Федерации и депутаты Государственной Думы обладают неприкосновенностью в течение всего срока их полномочий. Они не могут быть привлечены к уголовной или административной ответственности, налагаемой в судебном порядке, задержаны, арестованы, подвергнуты обыску без согласия соответствующей палаты Федерального Собрания, кроме случаев задержания на месте преступ-

ления, а также подвергнуты личному досмотру, за исключением случаев, когда это предусмотрено федеральным законом для обеспечения безопасности других людей. Неприкосновенность парламентариев распространяется на их жилища, служебные помещения, багаж, личные и служебные транспортные средства, переписку, используемые ими средства связи, а также на принадлежащие им документы. Члены Совета Федерации и депутаты Государственной Думы не могут быть привлечены к уголовной и административной ответственности за высказанное мнение, позицию, выраженную при голосовании, и другие действия, соответствующие их статусу, в том числе и по истечении срока их полномочий. Если в связи с такими действиями член Совета Федерации, депутат Государственной Думы допустили публичные оскорбления, клевету или иные нарушения, ответственность за которые предусмотрена федеральным законом, возбуждение уголовного дела, производство дознания, предварительного следствия или начало производства по делу об административном правонарушении, предусматривающем административную ответственность, налагаемую в судебном порядке, осуществляется только в случае лишения члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы неприкосновенности. Члены Совета Федерации и депутаты Государственной Думы вправе отказаться от дачи свидетельских показаний по гражданскому или уголовному делу об обстоятельствах, ставших им известными в связи с выполнением ими своих обязанностей. В случае возбуждения уголовного дела или начала производства по делу об административном правонарушении, предусматривающем административную ответственность, налагаемую в судебном порядке, в отношении действий члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы орган дознания или следователь в трехдневный срок сообщает об этом Генеральному прокурору РФ. Если уголовное дело возбуждено или производство по делу об административном правонарушении, предусматривающем административную ответственность, налагаемую в судебном порядке, начато в отношении действий члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы, связанных с осуществлением

ими своих полномочий, Генеральный прокурор в недельный срок после получения сообщения органа дознания или следователя обязан внести в соответствующую палату Федерального Собрания представление о лишении члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы неприкосновенности. После окончания дознания, предварительного следствия или производства по делу об административном правонарушении, предусматривающем административную ответственность, налагаемую в судебном порядке, дело не может быть передано в суд без согласия соответствующей палаты Федерального Собрания. Особый порядок привлечения депутата к уголовной или к административной ответственности, налагаемой в судебном порядке, составляет одну из существенных черт парламентского иммунитета. По своей природе парламентский иммунитет предполагает наиболее полную защиту депутата при осуществлении им собственно депутатской деятельности (реализации депутатских полномочий, выполнении депутатских обязанностей). Как отмечалось, его нельзя привлечь к уголовной и административной ответственности за высказанное мнение, позицию, выраженную при голосовании, и другие действия, соответствующие статусу депутата. Если же в связи с такими действиями депутатом были допущены нарушения, ответственность за которые предусмотрена федеральным законодательством, возбуждение уголовного дела, проведение дознания и предварительного следствия, досудебное производство по административным правонарушениям могут иметь место только в случае лишения его неприкосновенности. Без лишения депутата неприкосновенности для него не может наступить ответственность за действия (или бездействие), связанные с выполнением депутатских обязанностей. Из Конституции РФ, однако, следует, что неприкосновенность парламентария не означает его освобождения от ответственности за совершенное правонарушение, в том числе уголовное или административное, если такое правонарушение совершено не в связи с осуществлением собственно депутатской деятельности. Расширительное понимание неприкосновенности в таких случаях вело бы к искажению публично-правового

характера парламентского иммунитета и его превращению в личную привилегию, что означало бы, с одной стороны, неправомерное изъятие из конституционного принципа равенства всех перед законом и судом, а с другой — нарушение конституционных прав потерпевших от преступлений и злоупотреблений властью. Поэтому с соблюдением ограничений, предусмотренных Конституцией РФ, в отношении парламентария допустимо осуществление судопроизводства на стадии дознания и предварительного следствия или производства по административным правонарушениям вплоть до принятия решения о передаче дела в суд в соответствии с положениями Уголовного кодекса и Уголовно-процессуального кодекса РФ, Кодекса РФ об административных правонарушениях без согласия соответствующей палаты Федерального Собрания. Вместе с тем это не означает лишения парламентария неприкосновенности. Следственные действия в отношении членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы должны осуществляться под непосредственным надзором Генерального прокурора РФ, ибо именно он вносит в соответствующую палату Федерального Собрания представление о лишении парламентария неприкосновенности. Если палата, рассмотрев представление, установленным большинством голосов не примет на основании имеющихся материалов решения о лишении депутата неприкосновенности, вопрос о его предании суду снимается. Без согласия палаты судебное разбирательство не может иметь места.

### **Вознаграждение членов парламента.**

В мировой практике давно признано, что члены парламента должны получать вознаграждение, которое в конституциях и законах часто называется «индемнитет». Вознаграждение включает как заработную плату, так и ряд других материальных благ, оно исходит из того, что для осуществления депутатской деятельности парламентарии нуждаются в поездках к избирателям, привлечении опытных помощников и т. д. Необходимы также медицинское обслуживание, страхование жизни и другие гарантии. Общество сознательно идет на соответствующие расходы, понимая важность создания

удовлетворительных материальных условий для успешного осуществления народными избранниками их деятельности. Жизнь и здоровье члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы подлежат обязательному государственному страхованию за счет федерального бюджета на сумму годового денежного содержания федерального министра. Страховые суммы выплачиваются в случаях гибели (смерти) члена парламента, если здесь мы не рассматриваем второе значение *индемнитета* — освобождение от ответственности членов парламента за высказывания и действия, связанные с осуществлением их деятельности. Гибель (смерть) наступила вследствие телесных повреждений или причинения иного вреда его здоровью, причинения увечья или иного повреждения здоровья. Члены Совета Федерации и депутаты Государственной Думы освобождаются на срок их полномочий от военных сборов. По окончании срока полномочий им предоставляется прежняя работа (должность), а при ее отсутствии другая равноценная работа (должность) по предыдущему месту работы или, с их согласия, в другой организации. Военнослужащие, лица рядового и начальствующего состава органов внутренних дел, работники органов прокуратуры, органов налоговой полиции, таможенных органов, учреждений и органов уголовно-исполнительной системы, избранные депутатами Государственной Думы, по окончании срока их полномочий вправе продолжить службу или досрочно уволиться со службы. По окончании срока их полномочий им предоставляется прежняя должность или, с их согласия, другая должность по прежнему либо по иному месту службы. Ряд льгот предусмотрен для супруги (супруга) депутата Государственной Думы, уволенной (уволенному) в связи с переездом депутата для выполнения им своих полномочий в Государственной Думе. В случае досрочного роспуска Государственной Думы депутаты этой палаты получают единовременное денежное пособие. Федеральный закон устанавливает размер ежемесячной денежной компенсации расходов члена Совета Федерации, связанных с осуществлением им своих полномочий, а также ряд других выплат. Все депутаты Государственной Думы независимо от занимае

мой в палате должности, за исключением Председателя Государственной Думы, получают одинаковое ежемесячное денежное вознаграждение. Депутату устанавливается ежемесячное денежное вознаграждение в размере денежного вознаграждения федерального министра, а Председателю Государственной Думы — в размере вознаграждения Председателя Правительства РФ. Депутату Государственной Думы и члену Совета Федерации ежемесячно возмещаются расходы, связанные с осуществлением им своих полномочий, в сумме, равной пяти минимальным размерам оплаты труда. Члены Совета Федерации и депутаты Государственной Думы на территории Российской Федерации имеют право бесплатно пользоваться воздушным, железнодорожным, автомобильным, водным транспортом и всеми видами городского и пригородного пассажирского транспорта, за исключением такси. Члены Совета Федерации и депутаты Государственной Думы вправе иметь до пяти помощников: по работе в палате (не более двух помощников), а также по работе в субъекте РФ или в своем избирательном округе. Они также могут иметь до 40 помощников, работающих на общественных началах. Перечисленные гарантии являются только основными. Закон устанавливает и конкретные нормы материального обеспечения членов парламента.

#### **Ответственность за нарушение статуса членов парламента.**

Не выполнение должностными лицами и другими работниками органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций, общественных объединений законных требований членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы либо создание им препятствий в осуществлении их деятельности, а равно предоставление им заведомо ложной информации или не соблюдение установленных законом сроков и порядка предоставления информации и ответов на обращения и запросы влекут ответственность, предусмотренную административным и уголовным законодательством. Ответственность наступает и за неправомерное воздействие на членов парламента и членов его семьи и других родственников, выраженное в виде насилия или угрозы применения насилия, оказанное в це-

лях прекращения их деятельности в качестве члена Совета Федерации или депутата Государственной Думы или изменения ее характера. Наказание предусмотрено за неуважение к члену Совета Федерации или депутату Государственной Думы. Межпарламентская Ассамблея. Межпарламентская Ассамблея государств —участников СНГ начала свою деятельность со времени заключения Соглашения о ней, подписанного парламентами государств —участников СНГ 27 марта 1992 г. Позже, 21 октября 1994 г., Совет глав государств СНГ принял Меморандум, в котором, в частности, отмечалась необходимость последовательного формирования эффективной интеграционной структуры Содружества. В соответствии с этим 26 мая 1995 г. была принята Конвенция о Межпарламентской Ассамблее государств —участников СНГ. Межпарламентская Ассамблея является межгосударственным органом СНГ, и, следовательно, ее статус носит международно правовой характер. В то же время ряд ее полномочий тесно связан с конституционно-правовыми институтами, и прежде всего в отношении рекомендаций по принятию законодательных актов. Эта ее особенность открывает перспективу перерастания Ассамблеи в будущем в надгосударственный законодательный орган, акты которого будут иметь обязательную юридическую силу для всех государств —участников СНГ. Межпарламентская Ассамблея состоит из парламентских делегаций государств-участников, которые включают представителей государства-участника, избираемых или назначаемых парламентом государства —участника настоящей Конвенции из числа своих членов в соответствии с его внутренними регламентами и процедурами. Парламентская делегация возглавляется ее руководителем. Объем, срок действия и порядок прекращения полномочий парламентской делегации государства-участника определяются этим государством-участником в соответствии с его внутренними правилами и процедурами. Межпарламентская Ассамблея обладает широкими полномочиями по обсуждению вопросов сотрудничества государств-участников в различных областях. Она вправе: •принимать рекомендации по сближению законодательства государств-участников;

•принимать типовые (модельные) законодательные акты и с соответствующими рекомендациями направлять их парламентам государств —участников Конвенции; •принимать рекомендации по синхронизации процедур ратификации (утверждения) парламентами государств —участников СНГ договоров (соглашений), заключенных в рамках Содружества; •принимать рекомендации по приведению законодательства государств-участников в соответствие с положениями международных договоров, заключенных этими государствами в рамках Содружества; •содействовать осуществлению обмена между государствами участниками информацией правового характера; •обсуждать иные вопросы межпарламентского сотрудничества. Межпарламентская Ассамблея собирается на очередные и внеочередные пленарные заседания. Ее очередные пленарные заседания проводятся не реже двух раз в год. Внеочередные пленарные заседания могут быть созваны Советом Ассамблеи. Парламентская делегация каждого государства-участника имеет один голос. Решения Ассамблеи по обсуждаемым вопросам принимаются парламентскими делегациями, присутствующими на заседании и принимающими участие в голосовании, в соответствии с Регламентом. Решения Межпарламентской Ассамблеи могут приниматься только на ее пленарных заседаниях. Внутренняя деятельность Межпарламентской Ассамблеи осуществляется в соответствии с Конвенцией и Регламентом. Организацию деятельности осуществляет Совет Ассамблеи, состоящий из руководителей парламентских делегаций государств-участников. Совет Ассамблеи тайным голосованием избирает Председателя Совета из числа членов Совета сроком на один год. Лицо, избранное Председателем Совета Ассамблеи, может переизбираться, однако с тем условием, что не может занимать эту должность более трех сроков подряд. Межпарламентская Ассамблея вправе учреждать постоянные и временные комиссии, состоящие из представителей парламентских делегаций, иные вспомогательные органы, которые окажутся необходимыми для успешного выполнения возложенных на нее функций. Постоянно действующим административным органом Совета Ассамблеи явля-

ется Секретариат. Межпарламентская Ассамблея вправе заключать международные договоры в пределах своей компетенции. На территории государств-участников она пользуется правами юридического лица и имеет, в частности, право заключать договоры, приобретать движимое и недвижимое имущество и распоряжаться им, возбуждать дела в суде и участвовать в судебных разбирательствах. Межпарламентская Ассамблея пользуется на территории государств-участников такими же привилегиями и иммунитетами, которые предоставляются Организации Объединенных Наций в соответствии с Конвенцией о привилегиях и иммунитетах Объединенных Наций 1946 г. Межпарламентская Ассамблея, ее имущество и активы пользуются иммунитетом от судебного вмешательства. Члены парламентских делегаций государств-участников, должностные лица Межпарламентской Ассамблеи в отношении привилегий, иммунитетов и льгот пользуются на территории государств-участников режимом, не менее благоприятным, чем тот режим, который предоставляется соответственно представителям государств — членам ООН и должностным лицам ООН на основании Конвенции о привилегиях и иммунитетах Объединенных Наций 1946 г. Привилегии и иммунитеты предоставляются членам парламентских делегаций государств-участников и должностным лицам Межпарламентской Ассамблеи не для их личной выгоды, а для того, чтобы обеспечить независимое выполнение ими своих функций, связанных с работой в Межпарламентской Ассамблее. Парламент государства — участника Конвенции, действуя согласно своему внутреннему регламенту и процедурам, не только имеет право, но и обязан отказаться от иммунитета своего представителя в каждом случае, когда, по его мнению, иммунитет препятствует отправлению правосудия, причем этот отказ может быть произведен без ущерба для цели, с которой иммунитет был предоставлен. Все разногласия, возникающие в связи с толкованием и применением Конвенции, за исключением случаев, когда стороны соглашаются разрешить их иным путем, подлежат передаче на рассмотрение арбитража, учреждаемого в целях разрешения данного конкретного спора и состоящего из

двух арбитров, каждый из которых назначается одной из спорящих сторон, и третьего арбитра, назначаемого первыми двумя арбитрами. Конвенция ратифицирована Российской Федерацией (Федеральный закон от 17 июня 1996 г.) с некоторыми оговорками. Однако Ассамблея пока не принимала каких-либо рекомендаций законодательного характера. Условия пребывания Ассамблеи на территории РФ зафиксированы в Соглашении между Правительством РФ и Ассамблеей, подписанном в марте 1997 г.

### **Компетенция Совета Федерации.**

Федеральное Собрание состоит из двух палат — **Совета Федерации и Государственной Думы**. Исторически двухпалатная структура парламента возникла в странах Запада как способ сдерживания одной палатой (верхней) чрезмерного радикализма другой (нижней). Это был типичный продукт буржуазно-демократических революций, приведших к власти буржуазию, опасавшуюся разбушевавшегося народа. Но вые правящие круги считали, что прямое представительство населения, основанное на всеобщем избирательном праве, может привести в нижнюю палату (Палата общин в Англии, Национальное собрание во Франции, Палата представителей в США и т. д.) представителей «низов», горячность которых должна уравниваться представителями высших слоев общества или во всяком случае более ответственными и опытными государственными деятелями (Палата лордов в Англии, сенаты во Франции и США и др.). Верхние палаты обычно комплектовались откровенно недемократическим или менее демократическим путем, имели более длительный срок легислатуры, обладали правом вето на законопроекты, принятые нижней палатой, и другие привилегии. Таким путем правящим кругам удавалось достигать известного равновесия палат и стабилизирующего воздействия парламента на общественную жизнь. С годами, уже в XX в., произошла некоторая демократизация верхних палат, был признан принцип равноправия палат, но роль верхней палаты как органа «на всякий случай» сохранялась. В связи с этим двухпалатность стала все чаще

подвергаться острой критике со стороны демократической общественности и науки конституционного права. В некоторых унитарных государствах от двухпалатное<sup>TM</sup> отказались. По-другому выглядела роль двухпалатности в федеративных государствах. В этих государствах, начиная с США, утвердилось понимание необходимости двойного представительства народа в парламенте: путем прямого пропорционального представительства на основе всеобщего избирательного права и через равное, не зависящее от численности населения представительство субъектов федерации. Исторический опыт всех федераций (США, Австралия, Германия, Мексика и др.) показал, что палата, состоящая из представителей субъектов федерации (обычно это сенаты), на деле обеспечивает учет региональных интересов населения и равное участие всех частей федерации в решении общегосударственных задач. Сам федерализм таким путем обретает в глазах граждан уважение своей способностью обеспечивать единство общих и региональных интересов и через двухпалатный парламент добиваться преодоления внутренних противоречий в государстве. Этими эффективными результатами объясняется то обстоятельство, что в федеративных государствах двухпалатность признана принципом демократическим и функциональным. В Российской Федерации двухпалатность парламента — относительно новое явление, возникшее только в 1990 г., когда в составе Верховного Совета РСФСР были сформированы Совет Республики и Совет Национальностей. До этого, начиная с революции 1917 г., высший представительный орган России, формально являвшейся федерацией, был однопалатным, в то время как Верховный Совет СССР состоял из двух палат, что, очевидно, считалось достаточным. Но двухпалатность в Российской Федерации в период с 1990 по 1993 г. оказалась не очень эффективной: палаты Верховного Совета большей частью заседали совместно, доминирующую роль играл Президиум — руководящий орган всего парламента, подавлявший инициативу палат. Российский федерализм еще не обрел достаточной конституционно правовой базы, а субъекты Федерации — реальной самостоятельности. Конституция 1993 г. внесла

принципиальные изменения в по нимание структуры федерального парламента. Двухпалатность Федерального Собрания учреждается теперь не как обязательный признак формального федеративного устройства, а как фундаментальная основа реального федерализма, призванного расширить права и самостоятельность народа и обеспечить глубокие реформы в политическом и экономическом строе страны. Этому служит различный порядок формирования палат Федерального Собрания, их различная компетенция. Отсюда специальная неповторимая роль каждой палаты, которые в совокупности обеспечивают выражение разнообразных интересов народа и в то же время — единство Российской Федерации. Двухпалатность Федерального Собрания формально не ведет к признанию того, что одна палата признается первой, а другая — второй или одна — нижней, а другая — верхней. Такое деление обычно связывают с тем, что первая, или нижняя, палата играет более значимую роль в законодательном процессе. Палаты Федерального Собрания рассматриваются как части единого парламента, и в этом смысле они равноправны, хотя полномочия палат неодинаковы. В то же время нельзя не заметить, что основная тяжесть в принятии федеральных законов падает на Государственную Думу (именно с нее начинается законодательный процесс), которая поэтому (а еще вследствие того, что является ареной активной межпартийной борьбы) более заметна в общественной жизни. Это очевидное обстоятельство привело к тому, что как в неофициальных, так порой и в официальных кругах Совет Федерации стали называть второй палатой, или сенатом. Широко признано также, что Совет Федерации как орган менее политизированный и к тому же отражающий официальное мнение субъектов РФ олицетворяет более спокойный, непартийный подход к законодательству, нейтрализует возможность принятия законов без учета интересов всех регионов нашей обширной страны. Конституция РФ делит между палатами функцию назначения ряда высших должностных лиц в государстве, устанавливает особые полномочия каждой палаты в определенных областях. Сложившийся за время деятельности Федерального Собрания механизм пре-

одоления разногласий между палатами способствуя и предотвращению конституционных кризисов и возникновения тупиковых ситуаций. Двухпалатная структура Федерального Собрания эффективно помогает разрешению разногласий между различными социальными группами населения. Будучи представлены в палатах, эти группы получают возможность достижения компромисса между собой и властью, не прибегая к «улице», т. е. внепарламентской оппозиции. Палаты снимают остроту как политических, так и межрегиональных противоречий, содействуя устойчивости государственного корабля. Федеральное Собрание состоит из палат, взаимно уравновешивающих друг друга и в своей совокупности уравновешивающих исполнительную и судебную власть. Состав палат, как и принципы их комплектования, различен. Государственная Дума состоит из 450 депутатов, а в Совет Федерации входят по два представителя от каждого субъекта РФ: по одному от представительного и исполнительного органов государственной власти. При этом одно и то же лицо не может одновременно являться членом Совета Федерации и депутатом Государственной Думы. Государственная Дума избирается на конституционно установленный срок — четыре года, а Совет Федерации установленного срока своей legislatury не имеет. Но как порядок формирования Совета Федерации, так и порядок выборов депутатов Государственной Думы устанавливается федеральными законами. Следует помнить, что Совет Федерации первого созыва и Государственная Дума первого созыва избирались на два года (1993—1995), что было установлено в разделе «Заключительные и переходные положения» Конституции РФ. Это было вызвано необходимостью обеспечить плавный переход от старой конституционной системы к новой, с тем чтобы сначала выявить жизнеспособность нового парламента и критерии оценки депутатов. В декабре 1995 г. Совет Федерации уже не избирался, а был сформирован на новой основе (депутаты, как и предусмотрено Конституцией РФ, стали именоваться членами Совета Федерации), а депутаты Государственной Думы были избраны на срок четыре года. Кардинальная реформа была проведена Федеральным за-

коном «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» от 5 августа 2000 г. (ныне действует в редакции от 25 июля 2006 г.), который отменил представительство субъектов РФ в Совете Федерации в лице глав исполнительной власти (президентов, губернаторов) и глав законодательных органов субъектов РФ и установил, что представителями субъектов РФ в Совете Федерации выступают лица, назначенные главами исполнительной власти и избранные законодательными органами. Тем самым создавались условия для превращения Совета Федерации в постоянно действующий орган.

Комитеты, комиссии и депутатские объединения палат Федерального Собрания.

**Основными структурными подразделениями Совета Федерации являются комитеты – постоянно действующие органы палаты. Они создаются в целях реализации полномочий, возложенных на Совет Федерации Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, Регламентом Совета Федерации, другими правовыми актами.**

**Комитеты призваны решать следующие задачи:**

**осуществлять подготовку заключений по проектам федеральных конституционных законов, одобренных Государственной Думой, по федеральным законам, принятым Государственной Думой и переданным на рассмотрение Совета Федерации;**

**разрабатывать и предварительно рассматривать законопроекты и проекты иных правовых актов;**

**организовывать проведение парламентских слушаний;**

**решать вопросы организации своей деятельности и деятельности палаты;**

**рассматривать в пределах своей компетенции иные вопросы, относящиеся к ведению Совета Федерации.**

**Комитеты образуются из числа членов палаты. Это означает, что все члены Совета Федерации входят в состав комитетов Совета Федерации, за исключением Председателя Совета Федерации и его заместителей. Член Совета Федерации может быть членом только одного комитета палаты. Численный состав каждого комитета определяется Советом Федерации, но при этом в состав комитета должны входить не менее 10 членов палаты. Состав комитета утверждается палатой большинством голосов от общего числа членов Совета Федерации. Это решение оформляется постановлением Совета Федерации.**

**Комитеты избирают председателя и заместителей председателя.**

**Председатель комитета утверждается Советом Федерации, что оформляется соответствующим постановлением. Регламент Совета Федерации устанавливает правило, согласно которому председатель, заместитель председателя комитета Совета Федерации не могут быть представителями от одного субъекта Российской Федерации.**

**Комитетам Совета Федерации предоставлено право по основным направлениям своей деятельности в случаях необходимости образовывать подкомитеты.**

**Совет Федерации вправе принять решение о ликвидации отдельных комитетов либо об образовании новых комитетов.**

**В соответствии с Постановлением Совета Федерации «Об образовании комитетов и комиссии Совета Федерации» от 24 января 1996 г. в Совете Федерации второго созыва были образованы одиннадцать комитетов и одна комиссия.**

**Основные сферы деятельности комитетов и комиссий, круг их полномочий и порядок работы закреплены в Регламенте Совета Федерации.**

**Внутренними рабочими органами Совета Федерации являются также постоянные и временные комиссии. Постоянные комиссии функционируют в течение всего срока полномочий Совета Федерации.**

**Временные комиссии создаются для решения конкретной задачи и (или) на определенный срок. В составы постоянных и временных комиссий палаты могут входить члены комитетов Совета Федерации. Кроме того, в состав временных комиссий могут быть включены Председатель Совета Федерации, его заместители. Задачи, срок деятельности, полномочия и состав временных комиссий определяются постановлением Совета Федерации.**

**В Совете Федерации второго созыва образована одна постоянная комиссия – Комиссия Совета Федерации по регламенту и парламентским процедурам. Как и комитеты, она является постоянно действующим органом палаты. Основное назначение комиссии состоит в осуществлении контроля за соблюдением Регламента Совета Федерации. В числе других ее полномочий – анализ и обобщение предложений о внесении изменений и дополнений в Регламент, поступающих от комитетов, комиссий, членов Совета Федерации; консультации членов Совета Федерации, руководителей структурных подразделений, должностных лиц по практическому применению конкретных положений Регламента; проведение аналитической работы по проблемам совершенствования парламентских процедур и т.п.**

**К числу временных комиссий относятся: Мандатная, Счетная, Редакционная комиссии, Временная комиссия по регламенту, образуемые в процессе проведения заседаний Совета Федерации, а также многочисленные комиссии, создаваемые для решения конкретных задач, например, Комиссия по международному техническому и гуманитарному сотрудничеству, Комиссия по подготовке вопроса о правовом статусе города Севастополя и др.**

**К временно функционирующим органам следует отнести и рабочие группы, создаваемые комитетами и комиссиями для разрешения определенных вопросов, организации парламентских слушаний. К их работе помимо членов Совета Федерации привлекаются представители**

**министерств и ведомств Российской Федерации, других государственных органов, общественных объединений, научных учреждений.**

**Кроме этого, комитетам и комиссиям предоставлено право создавать на общественных началах экспертные советы, привлекать к работе в качестве экспертов специалистов различного профиля, назначать независимую экспертизу законопроектов.**

**В процессе своей деятельности комитеты и комиссии вправе обращаться к государственным органам, общественным объединениям, должностным лицам с просьбой о предоставлении необходимой документации. В этом случае должностные лица и организации обязаны предоставлять запрашиваемые материалы.**

**В обязанности комитетов и комиссий входит представление отчетов о своей деятельности, которые заслушиваются на заседании Совета Федерации.**

**Основной формой работы комитетов и комиссий являются заседания, которые подразделяются на очередные и внеочередные. Очередные заседания проводятся по мере необходимости, но не реже одного раза в месяц. Внеочередные заседания вправе созывать председатель комитета, комиссии по своему усмотрению, либо по поручению Председателя Совета Федерации или его заместителя, координирующего работу данного комитета, либо по предложению не менее одной четверти от общего числа членов комитета, комиссии. Комитеты и комиссии Совета Федерации вправе также проводить совместные заседания. Заседания комитетов Совета Федерации могут проводиться непосредственно в субъектах Российской Федерации.**

**Другой немаловажной формой работы комитетов и комиссий Совета Федерации являются парламентские слушания. Они проводятся по вопросам, связанным с основными направлениями деятельности комитета, комиссии. На парламентские слушания приглашаются члены**

**Совета Федерации, депутаты Государственной Думы, должностные лица, эксперты, представители государственных органов, общественных объединений, научных учреждений и т.д.**

**Аппарат Совета Федерации. К структурным подразделениям Совета Федерации следует отнести Аппарат Совета Федерации. Он осуществляет правовое, информационно-аналитическое, организационное, документационное и финансово-хозяйственное обеспечение деятельности Совета Федерации, его органов, членов Совета Федерации.**

### **Формы деятельности парламентариев.**

#### **Общие требования к депутатам Государственной думы и Совета Федерации**

Членом Совета Федерации в соответствии с Федеральным законом "О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации" является представитель субъекта РФ: глава законодательного органа государственной власти субъекта РФ, глава исполнительного органа государственной власти субъекта РФ. Депутатом Государственной Думы признается избранный народом представитель, уполномоченный осуществлять законодательную власть в Государственной Думе и иные полномочия, предусмотренные Конституцией РФ и Федеральным законом.

Члену Совета Федерации и депутату Государственной Думы при осуществлении ими своих полномочий обеспечиваются условия для беспрепятственной и эффективной реализации их прав и обязанностей, установленных Конституцией РФ, законами, регламентами палат. В своей деятельности члены Совета Федерации и депутаты Государственной Думы должны руководствоваться Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами, Регламентом соответствующей палаты Федерального Собрания, предвыборной программой и своими убеждениями. Одно и то же лицо не может одновременно являться членом Совета Федерации и де-

путатом Государственной Думы. Депутат Государственной Думы не может быть депутатом иных представительных органов государственной власти и органов местного самоуправления.

### **Права и обязанности членов парламента**

Формы деятельности определены в Законе для того, чтобы способствовать парламентариям в осуществлении их законотворческой деятельности, В то же время это означает установление известных рамок такой деятельности с тем, чтобы не допустить вмешательства депутатов в прерогативы исполнительной и судебной власти. В Законе о статусе депутатов проявилась тенденция к осуществлению некоторых контрольных функций парламентариями по отношению к исполнительным органам, что отражает инерцию прошлых лет. Весьма скромно выглядят обязанности членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы—отсутствует, например, закрепление главной обязанности парламентария:

присутствовать на заседаниях своей палаты, чем многие из них часто пользуются. Ничего не говорится в Законе о дисциплинарных взысканиях, хотя во многих странах это признается необходимым.

Формами деятельности парламентариев являются участие в заседаниях своих палат, комитетах и комиссиях парламентских слушаниях, в выполнении поручений палат, направление обращений и депутатских запросов в органы государственной власти, органы местного самоуправления.

Формами деятельности депутата Государственной Думы являются также работа с избирателями, участие в работе депутатских объединений — фракций и депутатских групп в Государственной Думе, обращение с вопросом к членам Правительства РФ на заседании Государственной Думы.

Деятельность членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы может осуществляться также в иных формах, предусмотренных Конституцией РФ, федеральными законами и Регламентами палат.

Законом специально регулируются взаимоотношения депутата Государственной Думы с избирателями, Депутат Государственной Думы поддер-

живает связь с избирателями. При этом депутаты Государственной Думы, избранные по одномандатным избирательным округам, поддерживают связь с избирателями своих округов, а депутаты, избранные по общефедеральному избирательному округу, поддерживают связь с избирателями в регионе, определенном соответствующим депутатским объединением. Депутаты принимают меры по обеспечению прав, свобод и законных интересов своих избирателей: рассматривают поступившие от них предложения, заявления и жалобы, способствуют в пределах своих полномочий правильному и своевременному решению содержащихся в них вопросов; ведут прием граждан; изучают общественное мнение и при необходимости вносят предложения в соответствующие органы государственной власти, органы местного самоуправления, общественные объединения. Депутаты информируют избирателей о своей деятельности во время встреч с ними, а также через средства массовой информации.

Принимая меры по обеспечению прав, свобод и законных интересов избирателей, депутат Государственной Думы взаимодействует с органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, с депутатами законодательных органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, с политическими партиями и иными общественными объединениями. Для работы с избирателями депутату Государственной Думы ежемесячно предоставляются соответствующие дни в порядке, определяемом Регламентом палаты. В избирательном округе депутата или на территории субъекта РФ, в границах которого находится этот округ, либо в определенном депутатским объединением регионе руководителем соответствующего исполнительного органа государственной власти или органа местного самоуправления для осуществления полномочий депутата предоставляются транспорт, отдельное помещение, оборудованное мебелью, средствами связи, в том числе правительственной, и необходимой оргтехникой, а также обеспечивается извещение населения о месте и времени встречи депутата с избирателями и выделяется для этого помещение. Главы администра-

ций в пределах своих полномочий несут персональную ответственность за создание условий для нормальной деятельности депутатов Государственной Думы и их помощников.

Члены Совета Федерации и депутаты Государственной Думы обязаны соблюдать этические нормы, утверждаемые соответственно/в Совете Федерации и Государственной Думе. Ответственность за нарушение парламентарием указанных норм устанавливается Регламентами палат. Члены Совета Федерации и депутаты Государственной Думы в установленном порядке представляют в налоговые органы Российской Федерации декларацию о доходах и сведения об изменении своего имущественного положения одновременно с представлением их соответственно в Совет Федерации и Государственную Думу. Информация о нарушениях, выявленных в результате проверки налоговыми органами Российской Федерации, подлежит опубликованию в "Ведомостях Федерального Собрания Российской Федерации". Однако случаев подобного рода пока выявлено не было.

Члены Совета Федерации и депутаты Государственной Думы имеют право законодательной инициативы. Группа численностью не менее одной пятой членов Совета Федерации или депутатов Государственной Думы может вносить предложения о поправках и пересмотре положений Конституции РФ.

Члены Совета Федерации и депутаты Государственной Думы пользуются правом решающего голоса по всем вопросам, рассматриваемым палатами Федерального Собрания, комитетом, комиссией палаты, членами которых они являются. Член Совета Федерации вправе присутствовать на всех заседаниях Государственной Думы, а депутат Государственной Думы — на всех заседаниях Совета Федерации.

Члены Совета Федерации и депутаты Государственной Думы — индивидуально или группой — вправе направлять обращения и запросы в Правительство РФ, Генеральному

прокурору, Председателю Центрального банка, руководителям феде-

ральных органов государственной власти, иных органов государственной власти и органов местного самоуправления по кругу вопросов, входящих в компетенцию этих органов и должностных лиц. Запрос вносится на заседании палаты в письменной форме. Орган, должностное лицо, которому направлено обращение, должны дать ответ на него в устной или письменной форме не позднее чем через 15 дней со дня его получения или в иной, согласованный с членом Совета Федерации, группой членов Совета Федерации срок.

Депутаты Государственной Думы вправе обращаться с вопросом к любому члену Правительства РФ на заседании Государственной Думы. В порядке работы Государственной Думы предусматривается время для обращения депутатов с вопросами к членам Правительства РФ и ответов на них. Вопрос в письменной форме заблаговременно передается депутатом или группой депутатов в соответствующий орган палаты, что является основанием для приглашения соответствующего члена Правительства РФ. В случае если приглашенный член Правительства РФ не имеет возможности прибыть на заседание Государственной Думы, он в обязательном порядке дает письменный ответ на предварительно заданный вопрос. В этом случае ответ члена Правительства РФ доводится до сведения депутатов председательствующим на заседании палаты.

По вопросам своей деятельности члены Совета Федерации и депутаты Государственной Думы пользуются правом безотлагательного приема руководителями и другими должностными лицами расположенных на территории Российской Федерации органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций, общественных объединений, лицами начальствующего состава Вооруженных Сил РФ, других войск и воинских формирований.

Члены Совета Федерации и депутаты Государственной Думы обеспечиваются документами, принятыми палатами Федерального Собрания, документами, другими информационными и справочными материалами, офи-

циально распространяемыми Администрацией Президента РФ, Правительством РФ, Конституционным Судом РФ, Верховным Судом РФ, Высшим Арбитражным Судом РФ, Счетной палатой РФ, Центральной избирательной комиссией РФ, иными государственными органами и общественными объединениями, а также другими информационными и справочными материалами. При обращении членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы в органы государственной власти, органы местного самоуправления, общественные объединения, организации должностные лица обеспечивают их по вопросам, связанным с их деятельностью, консультациями специалистов, безотлагательно предоставляют им необходимую информацию и документацию независимо от степени их секретности в соответствии с федеральным законодательством о государственной тайне.

Члены Совета Федерации и депутаты Государственной Думы имеют преимущественное право выступать по вопросам их деятельности в государственных средствах массовой информации. При этом материалы, представляемые ими по поручению соответствующих палат, комитетов и комиссий палат, а также депутатских объединений в Государственной Думе, подлежат обязательному опубликованию или распространению через государственные средства массовой информации не позднее семи дней после обращения. Редактирование представленных материалов без согласия авторов не допускается.

Все органы государственной власти, органы местного самоуправления, общественные объединения, организации, должностные лица, к которым обратились член Совета Федерации или депутат Государственной Думы по вопросам, связанным с их деятельностью, должны предоставить запрашиваемые ими документы или сведения безотлагательно. В случае необходимости проведения в связи с обращением дополнительной проверки или дополнительного изучения каких-либо вопросов руководители вышеупомянутых органов и должностные лица обязаны сообщить об этом обратившимся к ним члену Совета Федерации или депутату Государственной Думы в трехднев-

ный срок со дня получения обращения. Окончательный ответ предоставляется не позднее 20 дней со дня получения обращения. Члены Совета Федерации и депутаты Государственной Думы имеют право принимать непосредственное участие в рассмотрении поставленных ими в обращении вопросов, в том числе на закрытых заседаниях соответствующих органов.

Вмешательство членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы в деятельность органов дознания, следователей и судов не допускается.

### **Структура и порядок работы палат Парламента РФ.**

Различный характер состава и компетенции палат накладывает отпечаток на порядок их работы. Порядок работы Государственной Думы учитывает фракционную структуру ее состава, необходимость более строгой дисциплины проведения пленарных заседаний. Естественно, что получить слово для выступления каждому из 450 депутатов Государственной Думы сложнее, чем меньшим по численности членам Совета Федерации. Буквально все стадии ежедневной работы палат — открытие, обсуждение вопросов, голосование, перерывы и т. д. — детально регулируются Регламентами, поскольку нередко именно использование тех или иных правил процедуры становится способом политического решения проблемы. Заседание Совета Федерации правомочно, если на нем присутствует более половины от общего числа членов Совета Федерации. Для определения правомочности заседания перед началом утреннего и вечернего заседаний проводится регистрация членов Совета Федерации. Перед голосованием проводится дополнительная регистрация. Заседания Совета Федерации проводятся с 25 января по 15 июля и с 16 сентября по 31 декабря. Внеочередные заседания Совета Федерации могут созываться по предложению Президента РФ, Председателя Совета Федерации, Совета палаты, комитетов Совета Федерации либо по предложению не менее одной пятой от общего числа членов Совета Федерации. Первоочередному рассмотрению на заседании Совета Федерации подлежат:

- 1) послания и обращения Президента РФ;
  - 2) проекты законов о поправках к гл. 3—8 Конституции РФ, федеральные конституционные законы и федеральные законы, одобренные Думой и подлежащие обязательному рассмотрению Советом Федерации в соответствии со ст. 106 Конституции РФ;
  - 3) проекты актов Совета Федерации по вопросам, отнесенным к ведению Совета Федерации в соответствии с ч. 1 ст. 102 Конституции РФ;
  - 4) предложения о пересмотре положений гл. 1, 2 и 9 Конституции РФ;
  - 5) предложения о направлении запросов Совета Федерации в Конституционный Суд РФ.
- Председательствующий на заседании Совета Федерации объявляет об открытии и закрытии заседания, а также о выступающих; ведет заседание; предоставляет слово для выступления в порядке поступления заявок; обеспечивает соблюдение положений Регламента; ставит на голосование проекты постановлений, заявлений, обращений Совета Федерации, другие вопросы; оглашает предложения членов Совета Федерации по рассматриваемым на заседании вопросам и объявляет последовательность постановки их на голосование; отвечает на вопросы, поступившие в его адрес; дает справки; обеспечивает порядок в зале заседаний; подписывает протокол и стенограмму заседания. Во время заседания председательствующий не вправе высказывать собственное мнение, комментировать выступления членов Совета Федерации, давать характеристику выступающим. Участвуя в открытом голосовании, осуществляемом без использования электронной системы, председательствующий голосует последним. При нарушении председательствующим положений Регламента, подтвержденном соответствующим решением палаты, Совет Федерации вправе передать функции председательствующего до завершения рассмотрения обсуждаемого вопроса другому председательствующему, приняв соответствующее решение. На заседаниях Совета Федерации предусматриваются следующие основные виды выступлений: доклад, содоклад, заключительное слово, выступление кандидата на выборную должность, выступления в прениях, по обсуждаемой кандидатуре,

по мотивам голосования, по порядку ведения заседания, а также предложение, справка, информация, заявление, обращение. С согласия большинства присутствующих на заседании членов Совета Федерации председательствующий устанавливает общее время обсуждения вопроса повестки дня. Совет Федерации вправе принимать решения о продлении или сокращении времени для выступлений. Право внеочередного выступления на заседании Совета Федерации предоставляется Президенту РФ, Председателю и членам Правительства РФ, Председателям Совета Федерации и Государственной Думы, Председателю Конституционного Суда РФ, Председателю Верховного Суда РФ, Председателю Высшего Арбитражного Суда РФ, Генеральному прокурору РФ, Председателю Счетной палаты. Никто не вправе выступать на заседании Совета Федерации без разрешения председательствующего. Нарушивший это правило лишается слова без предупреждения. Переуступка права на выступление допускается только в пользу члена Совета Федерации — представителя от того же субъекта РФ. Член Совета Федерации может выступить по одному и тому же вопросу не более двух раз. Регламент устанавливает, что выступающий на заседании не должен использовать в своей речи грубые и некорректные выражения, призывать к незаконным действиям, допускать необоснованные обвинения в чей бы то ни было адрес. В случае совершения нарушений выступающий может быть лишен слова без предупреждения. Регламент отводит место регулированию вопроса формирования повестки дня. Проект формируется Советом палаты и представляется Председателем Совета Федерации. В первую очередь в проект повестки дня заседания Совета Федерации вносятся вопросы, подлежащие включению в повестку дня очередного заседания Совета Федерации без обсуждения и голосования. Предложения о внесении изменений и дополнений в принятый за основу проект повестки дня заседания вносятся комитетом и комиссией, членом Совета Федерации в том случае, если инициатором предложения представлен проект постановления Совета Федерации по вопросу, предлагаемому для включения в повестку дня. Палата вправе принять решение о

прекращении прений по вопросу повестки дня. Из проекта повестки дня заседания Совета Федерации не могут быть исключены вопросы, подлежащие в соответствии с Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами и Регламентом обязательному рассмотрению в Совете Федерации. Проект повестки дня ставится на голосование и принимается большинством голосов от общего числа членов Совета Федерации. Как уже отмечалось, Государственная Дума собирается на первое заседание на 30-й день после избрания, если Президент РФ не созвал ее ранее этого срока. Первое заседание открывает старейший по возрасту депутат. В дальнейшем до избрания Председателя или заместителя Председателя поочередно на заседаниях председательствуют представители всех депутатских объединений. Государственная Дума сразу избирает Счетную комиссию, Временную комиссию по Регламенту и организации работы Государственной Думы, Временный секретариат. На первом заседании депутаты проводят выборы Председателя Государственной Думы, его заместителей. Президент РФ, его полномочный представитель, Председатель и члены Совета Федерации, Председатель и члены Правительства РФ, члены Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ, Высшего Арбитражного Суда РФ, Председатель, его заместители и аудиторы Счетной палаты, Уполномоченный по правам человека, Генеральный прокурор РФ, Председатель Центральной избирательной комиссии РФ вправе присутствовать на любом открытом или закрытом заседании палаты. Другие лица могут присутствовать на закрытых заседаниях палаты только по специальному приглашению. На открытых заседаниях могут присутствовать члены Общественной палаты, уполномоченные ее Советом. Государственная Дума по предложению депутатов, депутатских объединений, комитетов и комиссий вправе пригласить на свое заседание в целях получения информации по вопросам, носящим чрезвычайный характер, Председателя Правительства РФ и его заместителей, Генерального прокурора РФ, Председателя Центрального банка РФ, Председателя Центральной избирательной комиссии РФ, иных должностных лиц. Приглаше-

ния на правляются не позднее чем за 10 дней до заседания Государственной Думы. Для Президента РФ в зале заседаний отводится специальное место, над которым помещаются Государственный флаг и Государственный герб Российской Федерации. Отводятся также специальные места для других указанных выше лиц. На заседаниях Государственной Думы ведутся протоколы и стенограммы. Депутат Государственной Думы вправе ознакомиться со стенограммой своего выступления до ее официального опубликования. Государственная Дума собирается на сессии, как правило: весеннюю — с 12 января по 20 июня, осеннюю — с 1 сентября по 25 декабря. Заседания Государственной Думы проходят в среду и пятницу. Во время сессии проводятся заседания палаты, заседания Совета Государственной Думы, заседания комитетов и комиссий, парламентские слушания, работа депутатов в комитетах и комиссиях, фракциях и депутатских группах, а также с избирателями. Совет Государственной Думы собирается дважды в неделю. Комитеты и комиссии заседают в понедельник и четверг. Вторник отводится для работы депутатов в комитетах и комиссиях, фракциях и депутатских группах. Каждая последняя неделя месяца предназначена для работы депутатов Государственной Думы с избирателями. Заседания Думы проводятся открыто, гласно и освещаются в СМИ. На заседания могут быть приглашены представители государственных органов, общественных организаций, эксперты, специалисты. Представители СМИ могут присутствовать при условии их аккредитации в Думе. Два раза в месяц по средам на заседаниях, как правило, проводится «правительственный час» для ответов федеральных министров и других должностных лиц на вопросы депутатов. На «правительственном часе» рассматривается один из блоков вопросов, относящихся к сфере деятельности исполнительных органов государственной власти: «Экономическое развитие и торговля», «Финансовая и налоговая политика», «Промышленность и энергетика» и др. План проведения «правительственного часа» на очередную сессию утверждается палатой, как правило, на одном из последних заседаний текущей сессии Государственной Думы.

Письменные вопросы и предложения по блоку вопросов, предлагаемому к рассмотрению на «правительственный час», направляются депутатами в Совет Государственной Думы не позднее чем за 10 дней до проведения указанного «правительственного часа». В случае если приглашенный на «правительственный час» федеральный министр не имеет возможности прибыть на заседание, он уведомляет Председателя Думы с указанием причины отсутствия. Заседание Государственной Думы начинается с регистрации присутствующих депутатов, которую проводит председательствующий. Заседание является правомочным, если на нем присутствует большинство от общего числа депутатов палаты (т. е. 226 человек). Депутат обязан присутствовать на ее заседаниях, о не возможности присутствовать на заседании палаты по уважительной причине депутат обязан заблаговременно информировать Председателя Государственной Думы. Выступающий в палате не вправе нарушать правила депутатской этики — употреблять в своей речи грубые, оскорбительные выражения, наносящие ущерб чести и достоинству депутатов Государственной Думы и других лиц, допускать необоснованные обвинения в чей-либо адрес, использовать заведомо ложную информацию, призывать к незаконным действиям. В случае нарушения указанных правил председательствующий предупреждает выступающего, а в случае повторного нарушения лишает его права выступления в течение всего дня заседания. Решением палаты он может быть лишен этого права на срок до одного месяца. Депутаты своевременно извещаются о вопросах, вносимых на рассмотрение палаты. Проекты федеральных законов, постановлений Государственной Думы и другие необходимые материалы предоставляются депутатам не позднее чем за три дня до их рассмотрения на заседании палаты. Заседания проводятся в соответствии с разработанной Советом Государственной Думы и заблаговременно разосланной депутатам примерной программой работы сессии Думы, утверждаемой на одном из ее первых заседаний, с календарем рассмотрения вопросов на очередной месяц и по рядом работы на очередное заседание. Изменения в этот календарь рассмотрения вопросов могут

быть внесены палатой по письменному требованию комитетов, депутатских объединений и депутатов. Внеочередному рассмотрению на заседании Государственной Думы подлежат послания и обращения Президента РФ, законопроект, внесенные в качестве срочных Президентом РФ или Правительством РФ, проекты федеральных законов о федеральном бюджете и о бюджетной системе, федеральные законы, возвращенные на повторное рассмотрение Государственной Думы в порядке, предусмотренном ст. 105 и 107 Конституции РФ, проекты федеральных законов о ратификации международных договоров, проекты Регламента и постановлений Государственной Думы о внесении в него изменений, проекты постановлений и на правлений представителей в Конституционный Суд. Иные законопроекты и вопросы могут рассматриваться во внеочередном порядке только по решению палаты, принятому большинством голосов от общего числа депутатов палаты. Председательствующий на заседании Государственной Думы имеет широкие права. Он руководит общим ходом заседания, следит за соблюдением Регламента, предоставляет слово для выступления, обеспечивает выполнение организационных решений Государственной Думы, ставит на голосование каждое предложение депутатов в порядке поступления, проводит голосование и оглашает его результаты, контролирует ведение протоколов и стенограмм заседаний. Председательствующий на заседании вправе: в случае нарушения положений Регламента предупреждать депутата, а при повторном нарушении — лишать его слова (депутат, допустивший грубые, оскорбительные выражения в адрес председательствующего, других депутатов, лишается слова без предупреждения), указывать на допущенные в ходе заседания нарушения положений Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов, Регламента, а также исправлять фактические ошибки, допущенные в выступлениях, удалять из зала заседания приглашенных лиц, мешающих работе Государственной Думы. Председательствующий на заседании Государственной Думы не вправе высказывать собственное мнение по существу обсуждаемых вопросов, комментировать выступления депутатов,

давать характеристику выступающим. Участвуя в открытом голосовании без использования электронной системы, председательствующий голосует последним. При нарушении председательствующим требований Регламента Государственная Дума вправе назначить другого председательствующего до принятия решения по обсуждаемому вопросу.

### **Специальный порядок работы палат.**

Наряду с общим порядком работы палат Регламенты палат устанавливают специальный порядок рассмотрения вопросов, отнесенных Конституцией к их ведению. В Регламенте Совета Федерации предусмотрен порядок: утверждения изменения границ между субъектами Российской Федерации, утверждения указов Президента РФ о введении военного положения и о введении чрезвычайного положения, решения вопроса о возможности использования Вооруженных Сил РФ за пределами территории Российской Федерации, назначения выборов Президента РФ, рассмотрения Советом Федерации вопроса об отрешении Президента РФ от должности, назначения на должность судей Конституционного Суда, Верховного Суда, Высшего Арбитражного Суда РФ, назначения на должность и освобождения от должности Генерального прокурора РФ и его заместителей, назначения на должность и освобождения от должности заместителя Председателя Счетной палаты РФ и половины состава ее аудиторов, назначения на должность и освобождения от должности членов Центральной избирательной комиссии РФ, назначения членов Высшей квалификационной коллегии судей — представителей общественности, рассмотрения вопросов внешней политики и межпарламентского сотрудничества, проведения консультаций по вопросам о назначении и отзыве дипломатических представителей, подготовки, рассмотрения и принятия обращений Совета Федерации в Конституционный Суд РФ. В Регламенте Государственной Думы предусмотрен порядок: дачи согласия Президенту РФ на назначение Председателя Правительства РФ, рассмотрения вопросов, связанных с доверием Правительству РФ, назначения на должность и освобождения от должности Уполномоченного по пра-

вам человека, назначения на должность и освобождения от должности Председателя Счетной палаты и половины состава ее аудиторов, назначения на должность и освобождения от должности Председателя Центрального банка РФ, выдвижения Государственной Думой обвинения против Президента РФ, объявления амнистии, рассмотрения внеш неполитических вопросов, ратификации международных договоров РФ, международного межпарламентского сотрудничества, консультаций с комитетами о назначении и отзыве дипломатических представителей, обращения в Конституционный Суд РФ.

### **Правовой статус депутатов Государственной Думы и членов Совета Федерации.**

#### **Основы правового статуса.**

Правовой статус члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы определяется статьями 97, 98 Конституции РФ, Федеральным законом "О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания РФ" и представляет собой права, обязанности и ответственность, правовые и социальные гарантии при осуществлении своих полномочий. Члены Совета Федерации являются представителями от субъектов РФ, а депутаты Государственной Думы - избранными представителями народа, которые уполномочены в соответствии с федеральными законами осуществлять законодательные и иные полномочия соответственно в Совете Федерации, Государственной Думе соответственно.

#### **Условия деятельности.**

Депутаты Государственной Думы работают на постоянной профессиональной основе. Депутаты Государственной Думы не могут быть депутатами иных представительных органов государственной власти и местного самоуправления, находиться на государственной службе, заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности, а также состоять членом органа управления коммерческой организации. При нарушении этих требований Государственная Дума

может лишить депутата его полномочий. Согласно новому порядку формирования Совета Федерации эти положения распространяются и на членов Совета Федерации. Военная служба, служба в правоохранительных органах приостанавливается на весь срок полномочий члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы.

### **Деятельность и её гарантии.**

Члены Совета Федерации, депутаты Государственной Думы участвуют в заседаниях палат, в работе комитетов и комиссий, в парламентских слушаниях, выполняют поручения палат, вносят законопроекты, направляют должностным лицам запросы и обращения. Они имеют право беспрепятственно посещать органы государственной власти и местного самоуправления, государственные и муниципальные учреждения, принимать участие в заседаниях коллегиальных органов, право на безотлагательный приём должностными лицами, право на получение информации, в том числе составляющей государственную тайну. Запросы должны быть рассмотрены в течение 30 дней, а парламентские запросы - в течение 15 дней. Депутаты Государственной Думы также поддерживают связь с избирателями и участвуют в работе депутатских объединений. Органы исполнительной власти субъектов РФ обязаны предоставить депутату помещение и обеспечить условия для работы.

### **Неприкосновенность.**

Члены Совета Федерации и депутаты Государственной Думы обладают неприкосновенностью в течение всего срока полномочий. Они не могут быть задержаны, арестованы, подвергнуты обыску, кроме случаев задержания на месте преступления, подвергнуты личному досмотру, за исключением случаев, когда это предусмотрено федеральным законом для обеспечения безопасности других людей, а также подвергнуты допросу. Вопрос о лишении неприкосновенности решается по представлению Генерального прокурора РФ соответствующей палатой Федерального Собрания. Однако неприкосновенность распространяется лишь на действия, связанные с исполнени-

ем обязанностей члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы своих полномочий. Член Совета Федерации, депутат Государственной Думы не может быть привлечён к уголовной или налагаемой в судебном порядке административной ответственности, а его дело передано в суд без согласия соответствующей палаты Федерального Собрания.

**Отказ от дачи свидетельских показаний, социальные гарантии, помощники.**

Член Совета Федерации, депутат Государственной Думы вправе отказаться от дачи свидетельских показаний по обстоятельствам, ставшим ему известным в связи с исполнением своих полномочий. По объёму социальных гарантий члены Совета Федерации, депутаты Государственной Думы приравниваются к федеральным министрам. Член Совета Федерации, депутат Государственной Думы может иметь до пяти помощников, работающих по трудовому договору (из них двух по работе в палате) и до тридцати помощников, работающих на общественных началах.

**Законодательный процесс и его стадии.**

Принятие закона состоит из не скольких следующих одна за другой стадий, совокупность которых называется законодательным процессом. Закон считается принятым и вступившим в силу, если он внесен, рассмотрен, принят двумя палатами парламента, подписан и обнародован главой государства в соответствии с установленным Конституции ей порядком. Нарушение конституционного порядка прохождения законопроекта хотя бы на одной из этих стадий лишает принятый акт законной силы. Поэтому Конституция РФ и Регламенты палат детально регламентируют законодательный процесс. Споры и разногласия по поводу неопределенности некоторых формулировок этих актов привели к рассмотрению соответствующих вопросов законодательного процесса Конституционным Судом РФ. С общепринятой точки зрения Конституция РФ содержит не достаточно ясное понимание термина «принятие» закона. Она указывает, что законы принимаются Го-

сударственной Думой (ч. 1 ст. 105), создавая тем самым впечатление, будто законодательный процесс на этом заканчивается. На самом деле Государственная Дума фактически утверждает законопроект, который после этого именно в таком качестве (хотя и называется принятым) передается в Совет Федерации. Совет Федерации одобряет или не одобряет законопроект, и только после того, как Президент РФ подпишет принятый обеими палатами законопроект и опубликует его, законопроект становится законом, т. е. может считаться принятым. Конституционный Суд РФ в одном из своих решений внес определенную ясность в этот вопрос, указав, что понятие «принятый федеральный закон», содержащееся в ч. 1 ст. 107 Конституции РФ, относится к результату законотворческой деятельности обеих палат и, следовательно, отличается от понятия «принятый Государственной Думой федеральный закон» (ч. 1, 2 и 3 ст. 105, ст. 106). Не совпадающее содержание этих понятий отражает специфику отдельных стадий законодательного процесса. В Российской Федерации законодательный процесс состоит из следующих основных стадий:

- законодательная инициатива и предварительное рассмотрение;
- рассмотрение законопроектов и принятие законов Государственной Думой;
- рассмотрение Советом Федерации законов, принятых Государственной Думой;
- рассмотрение законов в согласительной комиссии при возникновении разногласий;
- повторное рассмотрение Государственной Думой законов, отклоненных Советом Федерации;
- повторное рассмотрение Государственной Думой законов, отклоненных Президентом РФ;
- повторное рассмотрение Советом Федерации законов, отклоненных Президентом РФ;
- подписание и обнародование законов Президентом РФ.

Разумеется, некоторые из этих стадий являются только возможными, а не обязательными. Так, повторное рассмотрение закона в Государственной Думе возможно только в случае неодобрения этого закона Советом Федерации или отклонения Президентом РФ, то же самое — в отношении повторного рассмотрения закона в Совете Федерации и создания двухпалатной согласительной комиссии. Однако Конституция РФ и Регламенты палат предусматривают для каждого такого случая порядок, составляющий самостоятельную стадию законодательного процесса. В соответствии с Конституцией РФ особый порядок предусмотрен для принятия в обеих палатах федеральных конституционных законов (эти законы соответствующим большинством одобряются двумя палатами и после этого подлежат подписанию Президентом и обнародованию, т. е. без возможности вето Президента).

### **Конституционные основания и порядок роспуска Государственной Думы.**

Государственная Дума может быть распущена Президентом РФ на основании статей 84, 109, 111, 117 в трёх случаях:

- После трёхкратного отклонения представленных кандидатур Председателя Правительства РФ Президент РФ назначает Председателя Правительства РФ и распускает Государственную Думу.

- Если Государственная Дума в течение трёх месяцев повторно выразит недоверие Правительству РФ, Президент РФ объявляет об отставке Правительства РФ либо распускает Государственную Думу.

- Если Председатель Правительства РФ ставит вопрос о доверии Правительству РФ, а Государственная Дума в доверии отказывает, Президент РФ в течение семи дней принимает решение об отставке Правительства РФ либо о роспуске Государственной Думы.

В случае роспуска Государственной Думы Президент РФ назначает дату выборов с тем, чтобы вновь избранная Государственная Дума собралась не позднее чем через четыре месяца с момента роспуска. Государственная

Дума не может быть распущена в течение года после её избрания в случаях повторного выражения недоверия или отказа в доверии Правительству РФ. Государственная Дума не может быть распущена в период действия на всей территории РФ военного или чрезвычайного положения, в течение шести месяцев до окончания срока полномочий Президента РФ, а также с момента выдвижения Государственной Думой обвинения против Президента РФ до принятия соответствующего решения Советом Федерации.

### **Счётная палата РФ.**

#### **Статус Счетной палаты**

Статус Счетной палаты Российской Федерации определяется Конституцией Российской Федерации и Федеральным законом «О Счетной палате Российской Федерации», согласно которому Счетная палата Российской Федерации — это постоянно действующий орган финансового контроля, образуемый Федеральным Собранием и подотчетный ему. В своей деятельности Счётная палата руководствуется федеральным законодательством, выполняет поручения Совета Федерации и Государственной Думы. В рамках своих задач Счётная палата, обладает организационной и функциональной независимостью. Она является контрольным органом Федерального Собрания, но не является его структурным подразделением и формально не относится к законодательной, исполнительной или судебной ветви власти.

#### **Структура и порядок формирования Счетной палаты**

Председатель и половина состава (шесть аудиторов) Счетной палаты назначаются Государственной Думой, Заместитель председателя и другая половина состава (шесть аудиторов) — Советом Федерации. Счётная палата РФ состоит из коллегии и аппарата. Коллегия рассматривает вопросы организации работы, а также отчёты и сообщения. Председатель (а в его отсутствие — его заместитель) осуществляет руководство Счётной палатой, организует её работу, аудиторы возглавляют определённые направления деятельности. Аппарат состоит из инспекторов (которые непосредственно организуют

и проводят контроль) и других штатных работников.

### **Полномочия Счетной палаты**

Счётная палата осуществляет оперативный контроль за исполнением федерального бюджета, а также контроль за состоянием государственного внутреннего и внешнего долга, за использованием кредитных ресурсов, за внебюджетными фондами, за поступлением в бюджет средств от управления и распоряжения федеральной собственностью, за банковской системой (включая Банк России), проводит ревизии и проверки, проводит экспертизу и даёт заключения, информирует палаты Федерального Собрания. При осуществлении своих функций Счётная палата обладает некоторыми государственно-властными полномочиями, она имеет право направлять представления и предписания.

### **Состав Счетной палаты**

Счётная палата РФ состоит из Председателя, заместителя Председателя и 12 аудиторов, назначаемых сроком на 6 лет. Председатель и 6 аудиторов назначаются на должность Государственной Думой Федерального Собрания РФ, заместитель Председателя и остальные 6 аудиторов — Советом Федерации Федерального Собрания РФ.

### **Председатель Счетной палаты РФ**

Степашин Сергей Вадимович

### **Заместитель Председателя Счетной палаты РФ**

Семиколенных Александр Николаевич

### **Аудиторы Счетной палаты РФ**

Агапцов Сергей Анатольевич

Бесхмельницын Михаил Иванович

Горегляд Валерий Павлович

Жданьков Александр Иванович

Катренко Владимир Семёнович

Косоуров Виктор Семенович

Мовчан Сергей Николаевич

Назаров Александр Викторович  
Одинцов Михаил Викторович  
Пискунов Александр Александрович  
Рябухин Сергей Николаевич  
Табачков Николай Ильич

**Место Правительства России в системе органов государственной власти (взаимоотношения с Президентом РФ, Федеральным Собранием РФ, Судами РФ, органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления).**

Положение и место Правительства РФ в системе органов государственной власти вытекают из принципа разделения властей, сформулированного в ст. 10 и 11 Конституции РФ. Правительство осуществляет государственную власть наравне с Президентом РФ, Федеральным Собранием и судами. В ст. 10 Конституции РФ прямо устанавливается, что исполнительную власть Российской Федерации осуществляет Правительство РФ. Соотношение Правительства с Федеральным Собранием и судами не порождает каких-либо неясностей. Согласно Конституции РФ органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны, что предполагает невмешательство в деятельность каждой власти со стороны двух других. Поскольку в Российской Федерации принята полупрезидентская форма правления и Правительство РФ несет ответственность в основном перед Президентом РФ, члены Правительства РФ, его Председатель и заместители не могут быть депутатами Государственной Думы (естественно, и членами Совета Федерации). Назначение депутата министром или другим членом Правительства влечет немедленное сложение им своих депутатских полномочий. В то же время Правительство РФ взаимодействует с палатами Федерального Собрания, и особенно с постоянными комитетами и комиссиями, рассматривая их рекомендации и принимая соответствующие меры. Однако при нынешней форме правления не может быть и речи о какой-либо отчетности

Правительства РФ перед Федеральным Собранием, обязанности при всех условиях уйти в отставку в случае вотума недоверия и т. д. Председатель Правительства РФ неоднократно игнорировал «вызовы» в Госу дарственную Думу. В то же время Федеральный конституцион ный закон о Правительстве РФ обязывает членов Правительства по приглашению палат присутствовать на их заседаниях и отве чать на вопросы. По-иному и в некотором смысле сложнее выглядят взаимоотношения Правительства РФ с Президентом РФ, который форм ально как бы не входит ни в одну из трех властей, а по существу, имея ряд конституционных полномочий в сфере исполни тельной власти, в эту власть входит. Более того, Президент РФ назначает (с согласия Госу дарственной Думы) и единолично сме щает Председателя Правительства, назначает и смещает всех чле нов Правительства РФ и руководителей других федеральных ор ганов исполнительной власти, напрямую руководит рядом министерств (обороны, иностранных дел и др.). Президент РФ вправе председательствовать на заседаниях Правительства РФ, его указы по своей юридической силе выше постановлений Правительст ва РФ. Совершенно очевидно, что Правительство РФ несет ответственность перед Президентом РФ, только ему подотчетно и ему подконтрольно. Не признавать этого — значит идти вопреки правовой логике и делать Правительство РФ полностью безответственным, поскольку Конституцией РФ не предусмотрена его ответственность перед Федеральным Собранием. Анализ полномочий Президента РФ и Правительства РФ дает все основания считать главой исполнительной власти Российской Федерации именно Президента РФ, а не Председателя Правительства или Правительство РФ в целом. Поэтому, когда утверждают, что Правительство РФ является высшим органом исполнительной власти, то необходимо принимать во внимание известную условность такого утверждения. Оно может рассматриваться как высший орган исполнительной власти в том смысле, что является единственным коллегиальным органом, имеющим конституционную компетенцию в сфере исполнительной власти и право руководить всеми органами исполнительной власти. В Федеральном кон-

ституционном законе «О Правительстве Российской Федерации» (в редакции от 30 января 2007 г.) поэто му говорится, что Правительство РФ возглавляет единую систему исполнительной власти в Российской Федерации (ч. 3 ст. 1). Но следует учитывать, что Правительство РФ функционирует, имея над собой Президента РФ, указания которого для Правительства обязательны, и надо отметить, что в указах Президента весьма часто встречаются положения, означающие прямое руководящее участие в организации и деятельности Правительства РФ. Такое соотношение между властью Президента РФ и Правительством РФ вовсе не означает, что Правительство РФ обезличено и является только тенью Президента РФ. В пределах своей компетенции, установленной Конституцией РФ и законами, оно самостоятельно решает вопросы и несет полную ответственность за свои действия. Правительство РФ возглавляет единую систему органов исполнительной власти и обеспечивает их согласованную деятельность. Оно издает свои правовые акты, не испрашивая разрешения или согласия Президента РФ, самостоятельно строит свои отношения с Федеральным Собранием и судебной властью, с органами государственной власти субъектов РФ. Конституция РФ не устанавливает критерии, по которым те или иные органы государственной власти относятся к власти исполнительной. Но к пониманию этого можно прийти логически, если вычесть из всех федеральных органов государственной власти законодательные и судебные органы, а также рассмотренные выше (см. § 3 гл. 20 учебника) органы с особым статусом. Оставшиеся органы и составляют систему органов исполнительной власти. К этому следует добавить определенные органы исполнительной власти субъектов РФ, поскольку в соответствии с ч. 2 ст. 77 Конституции РФ в пределах ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов РФ образуют единую систему исполнительной власти в Российской Федерации. Следовательно, в отличие от законодательной власти исполнительная власть в Рос-

сийской Федерации в значительной мере носит единый характер, что, естественно, предопределяет объем полномочий Правительства РФ. Конституция РФ не закрепляет каких-либо специальных принципов деятельности Правительства РФ. Как орган государственной власти, оно руководствуется Конституцией РФ, законами, нормативными указами Президента РФ, такими основополагающими принципами конституционного строя, как обеспечение прав и свобод человека и гражданина, федерализм, разделение властей, единство экономического пространства, народовластие и др. Правительство РФ в пределах своей компетенции организует исполнение принимаемых Федеральным Собранием законов, указов и распоряжений Президента РФ и международных договоров, осуществляет регулярный контроль за исполнением всех этих актов органами исполнительной власти Федерации и ее субъектов, принимает необходимые меры по устранению нарушений действующего законодательства. Оно также обеспечивает исполнение судебных решений. В Конституции РФ Правительству РФ уделена специальная глава из восьми статей (ст. 110—117), но ряд полномочий Правительства и норм, регламентирующих его правовое положение, закреплены в других главах (о Президенте РФ, о Федеральном Собрании). Многие полномочия этого органа раскрываются в федеральных законах («Об обороне», «О безопасности» и др.), а также в указах Президента РФ. Основные вопросы правового положения Правительства РФ, порядок его формирования и деятельности закреплены Федеральным конституционным законом «О Правительстве Российской Федерации». Законом определяются принципы, состав и порядок формирования Правительства, его полномочия и организация деятельности, а также взаимоотношения с Президентом РФ, Федеральным Собранием и органами государственной власти субъектов РФ, обеспечение деятельности Правительства. Правовым актом, регулирующим деятельность Правительства РФ, выступает также Регламент Правительства РФ, утвержденный постановлением Правительства РФ (в редакции от 7 июля 2006 г.). Этим актом определяется планирование и организация работы Правительства, порядок

внесения в Правительство и рассмотрение проектов решений Правительства и иных актов, подготовки и проведения заседаний Правительства и оформления принятых на заседании решений, взаимодействия Правительства с органами судебной власти.

### **Состав и порядок формирования Правительства РФ.**

#### **Формирования Правительства РФ.**

Формирование Правительства РФ начинается с назначения его Председателя. Председатель — ведущая фигура в Правительстве РФ, он определяет основные направления деятельности Правительства и организует его работу. Назначение Председателя Правительства РФ происходит с согласия Государственной Думы (в отличие от других членов Правительства), и его право предлагать Президенту РФ назначить или освободить любого члена Правительства делает его не «первым среди равных» (так обычно характеризуют премьер-министров по отношению к другим членам правительства в парламентских государствах), а должностным лицом, пользующимся непрерываемым авторитетом по отношению к любому члену Правительства (кроме тех, которые напрямую подчинены Президенту РФ). Председатель Правительства РФ регулярно встречается с Президентом РФ, получая от него поручения и указания, он признает себя «вторым лицом» в государстве, временно исполняет обязанности Президента РФ во всех случаях, когда Президент РФ не в состоянии их исполнять (ч. 3 ст. 92 Конституции РФ). Конституция РФ определяет (ст. 113), что Председатель Правительства РФ действует в соответствии с Конституцией РФ, федеральными законами и указами Президента РФ, что исключает возможность в иных, кроме законов, формах воздействовать на него (указания, поручения и проч.) со стороны Федерального Собрания. Перечисляя правовые акты, которыми обязан руководствоваться Председатель Правительства РФ, Конституция РФ тем самым предоставляет ему определенные гарантии самостоятельности. Председатель Правительства РФ назначается Президентом РФ с согласия Государственной

Думы. Никто, кроме Президента, не вправе выдвигать кандидатуру Председателя Правительства или вносить в Думу альтернативную кандидатуру. Дума может дать согласие на назначение либо отказать в согласии, но она не может обсуждать ни одну кандидатуру, кроме внесенной Президентом РФ. Тем самым достигаются две важные цели: представительный орган участвует в назначении главы Правительства, но не является решающим источником предоставления ему власти, что неизбежно породило бы зависимость и контроль. Может ли Президент РФ взять на себя функцию Председателя Правительства РФ? Известно, что такой случай имел место в 1992 г., когда в условиях нарастающего противостояния между законодательной и исполнительной властью Президент Б. Н. Ельцин некоторое время выполнял обязанности главы Правительства. Однако Конституция РФ 1993 г. этой возможности не предусматривает, а, скорее всего, ее исключает. Только в связи с исключительными условиями какого-либо острейшего политического кризиса можно было бы представить себе, что Государственная Дума даст согласие на назначение Президента РФ главой Правительства РФ, но это было бы явно в обход Конституции РФ. Правомерно поставить и другой вопрос: может ли Президент РФ предложить Государственной Думе в качестве кандидатуры на пост главы Правительства РФ ее депутата? Конституция РФ не исключает такой возможности, но ясно, что при согласии Думы на назначение данного депутата он должен в силу принципа разделения властей немедленно сложить с себя депутатские полномочия. Таким образом, можно утверждать, что юридически Президент РФ совершенно свободен в подборе кандидатуры Председателя Правительства РФ, хотя он, разумеется, связан определенными политическими обстоятельствами. Конституция РФ обязывает Президента РФ соблюдать определенные сроки для внесения кандидатуры на пост Председателя Правительства РФ. Это сделано явно с целью, чтобы ни при каких условиях в течение долгого времени страна не оставалась без Правительства или имела только исполняющего обязанности Председателя Правительства. Предусмотрены три основных случая с установлением соответ-

вующих сроков внесения кандидатуры в Государственную Думу: 1) не позднее двухнедельного срока после вступления в должность вновь избранного Президента (напомним, что избранный Президент вступает в должность на тридцатый день со дня официального объявления Центризбиркомом о результатах выборов); 2) не позднее двухнедельного срока после отставки Правительства; 3) в течение недели со дня отклонения кандидатуры Государственной Думой. Однако Государственная Дума тоже связана определенными сроками. Согласно Конституции РФ (ч. 3 ст. 111) она рассматривает представленную Президентом РФ кандидатуру Председателя Правительства РФ в течение недели со дня внесения предложения о кандидатуре. Ранее в гл. 23 «Федеральное Собрание Российской Федерации» учебника мы видели, что Регламент Государственной Думы устанавливает определенный порядок рассмотрения этого вопроса (выступление кандидата с программной речью, вопросы к нему и др.). При этом Дума не вправе требовать от кандидата оглашения намеченного им состава Правительства РФ, поскольку предлагать Президенту РФ кандидатуры членов Правительства РФ может только назначенный Президентом РФ (после, естественно, получения согласия Думы) глава Правительства РФ. По поводу назначения главы Правительства между Президентом РФ и Государственной Думой могут возникать разногласия. Их преодоление регламентируется Конституцией РФ в весьма жестких формах. После трехкратного отклонения представленных кандидатур Председателя Правительства РФ Государственной Думой Президент РФ назначает Председателя Правительства РФ, распускает Государственную Думу и назначает новые выборы. Конституция РФ не указывает, должен ли Президент РФ после отклонения первой кандидатуры вносить во второй раз другую кандидатуру, и в третий раз — третью кандидатуру (т. е. каждый раз новых лиц) или он вправе трижды предлагать одно и то же лицо. Последний подход поддержал в своем толковании ст. 111 Конституции РФ Конституционный Суд РФ в постановлении от 11 декабря 1998 г. Это право Президента должно реализовываться с учетом конституционных требований о согласо-

ван ном функционировании и взаимодействии участников этого процесса, в том числе на основе предусмотренных Конституцией или не противоречащих ей форм взаимодействия, складывающихся в процессе реализации полномочий главы государства и в парламентской практике. Естественно, что в обычных условиях роспуск Государственной Думы и назначение новых выборов не очень желательны для ее депутатов, и это обстоятельство используется Президентом как средство давления на них при решении вопроса о согласии. Но можно представить себе и иные (и весьма вероятные) условия — когда новые выборы будут политически невыгодны Президенту РФ, что заставит его искать более компромиссного кандидата на пост Председателя Правительства РФ. Так что соотношение политического риска выглядит здесь в достаточной мере сбалансированно. Но если Дума все же проявляет несговорчивость и отклоняет все кандидатуры, предлагаемые Президентом РФ, то он вынуждается назначить Председателя Правительства РФ без ее согласия по единственному соображению: не оставить страну без Правительства. После назначения Председателя формирование Правительства РФ осуществляется весьма простым способом: Председатель Правительства РФ предлагает Президенту РФ кандидатуры на конкретные должности в Правительстве, а Президент их рассматривает, отбирает и назначает. Поскольку этот процесс не является публичным, то можно только догадываться о содержании конфиденциальных бесед между двумя руководителями страны и степени их взаимной уступчивости при обсуждении конкретных кандидатур. Многое зависит от политического веса каждого участника этого процесса, который может меняться в зависимости от условий. Политическая система и форма правления в Российской Федерации не лимитируют партийный характер Правительства РФ. Естественно предположить, что Президент РФ будет всегда предлагать в премьеры своего политического соратника (сам Президент РФ пока еще никогда не возглавлял какую-либо политическую партию), а премьер, в свою очередь, будет стремиться к политической однородности возглавляемого им Правительства. В то же время Правительство

может не носить ярко выраженной партийной окраски; у Президента РФ и Председателя Правительства РФ также нет юридической обязанности создавать его на коалиционной основе. К этому могут побудить только определенные политические соображения. Пока же руководители исполнительной власти подчеркивают стремление иметь в составе Правительства РФ лиц исключительно по профессиональным данным, независимо от политических взглядов (несколько министров в разные годы были назначены из депутатов оппозиции в Государственной Думе). Президентская форма правления с неподотчетностью правительства перед парламентом позволяет формировать исполнительную власть на такой основе, хотя трудно представить себе стабильным правительство без какого-то минимума политической однородности его членов. Членам Правительства не запрещено входить в политические партии, но они не могут занимать никакой другой должности в государственных органах и органах местного самоуправления, общественных объединениях, не имеют права на предпринимательскую деятельность, а также любую иную оплачиваемую работу, кроме преподавательской, научной и иной творческой. Для членов Правительства Российской Федерации установлены ограничения на занятие оплачиваемой деятельностью, финансируемой за счет средств иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства. Им запрещено также состоять в органах управления, попечительских и наблюдательных советах иностранных некоммерческих неправительственных организаций, а также их структурных подразделений, действующих на территории Российской Федерации, если иное не предусмотрено законодательством РФ, международными договорами или взаимными договоренностями федеральных органов государственной власти с государственными органами иностранных государств, международными и иностранными организациями. Члены Правительства не могут иметь «двойное гражданство», они обязаны ежегодно представлять сведения о доходах и имуществе, несут ряд других обязанностей, установленных Федеральным конституционным законом.

## **Состав Правительства РФ.**

Правительство в любом государстве не в состоянии включить в свой состав всех руководителей органов исполнительной власти, поскольку таких органов очень много. Неизбежным поэтому является установление различных статусов и наименований органов исполнительной власти, что и определяет вхождение или невхождение их руководителей в состав правительства. В ряде стран в целях недопущения произвольного роста числа министерств и других исполнительных органов это число закреплено законом. В Российской Федерации такого законодательного перечня нет. Но для того чтобы не допустить создания недееспособного правительства, Конституция РФ устанавливает строгий перечень лиц, входящих в Правительство РФ. Согласно ч. 2 ст. 100 Конституции РФ Правительство РФ состоит из Председателя, заместителей Председателя и федеральных министров. Статус федерального министра распространяется как на руководителей министерств, так и на руководителей других органов исполнительной власти (федеральных служб и агентств), если этот ранг был им присвоен Президентом РФ, — в этом случае, однако, руководитель органа исполнительной власти не становится членом Правительства РФ с правом голоса на его заседаниях (обычно речь идет о приравнивании к статусу министра по оплате труда и социальному обслуживанию). Таким образом, практически число членов Правительства РФ определяется Президентом РФ. Число заместителей Председателя Правительства РФ Конституцией РФ не лимитируется, в это понятие включаются и возможные первые заместители — общее их число опять же определяется Президентом РФ по своему усмотрению (в ныне действующую структуру введены две должности первого заместителя). Общая структура федеральных органов исполнительной власти обычно разрабатывается и принимается при формировании Правительства РФ после выборов Президента РФ, в дальнейшем она только изменяется и дополняется, хотя порой весьма существенно. Эту функцию Президент РФ делит с Председателем Правительства РФ, который согласно Конституции РФ (ч. 1 ст. 112) не

позднее недельного срока после назначения представляет Президенту РФ предложения о структуре федеральных органов исполнительной власти. На него возложена конституционная обязанность предлагать Президенту РФ кандидатуры для назначения на должности и освобождение от должности заместителей Председателя Правительства РФ и федеральных министров. Однако последнее слово все же остается за Президентом РФ. Федеральное Собрание не обладает правом создания или ликвидации конкретных министерств и ведомств, поскольку это входит в компетенцию Президента РФ. Однако оно в известной степени контролирует этот процесс, устанавливая расходы по каждому федеральному органу исполнительной власти из федерального бюджета. При принятии федерального бюджета каждому министерству и ведомству, как и каждой государственной программе, устанавливается точная сумма расходов на год. Председатель Правительства РФ определяет основные направления деятельности Правительства: представляет Президенту РФ предложения по структуре и назначениям, организует работу Правительства и руководит его заседаниями, определяет обязанности заместителей Председателя Правительства и представляет Правительство в международных отношениях. Решения Правительства принимаются коллегиально, однако в неотложных случаях Председатель издает от имени Правительства распоряжения по отдельным вопросам государственного управления, о чем информирует Правительство. В качестве постоянного органа Правительства для решения оперативных вопросов создается Президиум, который обычно состоит из Председателя Правительства, его заместителей, министра финансов, министра экономического развития, министра иностранных дел, министра обороны, министра внутренних дел и двоих-троих других министров. В работе Президиума принимают участие Президент Российской академии наук и Председатель Центрального банка. В состав Президиума в отдельные годы были введены (без права голосования) президенты и губернаторы, являющиеся руководителями межрегиональных ассоциаций экономического сотрудничества субъектов РФ. Президент РФ вправе председатель-

ствовать на заседаниях Президиума (как и всего Правительства). На заседаниях Президиума могут рассматриваться любые вопросы, относящиеся к сфере деятельности Правительства, и принимаются решения, в том числе акты нормативного характера (обязательно с участием министра юстиции). Решения Президиума Правительства принимаются большинством голосов от общего числа его членов, издаются в форме постановлений и распоряжений Правительства и не должны противоречить решениям, принятым на заседаниях Правительства РФ. Правительство вправе отменить любое решение Президиума. Министры осуществляют общее руководство деятельностью своих министерств на основе единоначалия и несут персональную ответственность за выполнение возложенных на министерство задач. По их представлению Правительство назначает заместителей министра, но они самостоятельно распределяют обязанности между своими заместителями, а также утверждают структуру и штатное расписание центрального аппарата министерства в пределах установленной численности работников и выделяемых ассигнований. В каждом министерстве и ведомстве образуется коллегия в составе министра (председатель коллегии), его заместителей по должности, а также других руководящих работников центрального аппарата министерства и иных лиц по представлению министра. Члены коллегии, кроме лиц, входящих в ее состав по должности, утверждаются Правительством РФ. Коллегия на своих регулярно проводимых заседаниях рассматривает основные вопросы организации работы по наиболее важным вопросам деятельности министерства и ведомства. Решения коллегии оформляются протоколами и проводятся в жизнь, как правило, приказами министра. В случае разногласий между министром и коллегией министр проводит в жизнь свое решение, докладывая о возникших разногласиях Правительству РФ. Министерство издает в пределах своей компетенции на основе и во исполнение законодательства Российской Федерации приказы и инструкции и дает указания, являющиеся обязательными для исполнения федеральными органами исполнительной власти, а также предприятиями, учреждениями и организа-

циями независимо от их организационно-правовых форм и подчиненности и гражданами, в необходимых случаях другие ведомственные нормативные акты. Министры Российской Федерации и руководители федеральных ведомств могут быть разделены на две статусные группы. Первая включает руководителей тех министерств и ведомств, которые в своей работе напрямую подчиняются Президенту РФ в соответствии с его конституционными полномочиями, федеральными законами и указами. Подчинение этих министров Президенту РФ не отключает их от работы Правительства РФ. Они принимают участие в заседаниях Правительства и голосуют при принятии решений, выполняют поручения Правительства и несут коллективную ответственность за деятельность Правительства РФ. Правительство координирует деятельность этих органов исполнительной власти. Вторую группу составляют руководители министерств и ведомств, работающие под непосредственным руководством Правительства РФ.

### **Основные направления деятельности Правительства России.**

#### **Цели и задачи Правительства Российской Федерации**

Президентом Российской Федерации в Послании Федеральному Собранию Российской Федерации определены общенациональные задачи: удвоение валового внутреннего продукта за 10 лет, уменьшение бедности, рост благосостояния людей и модернизация армии.

Правительство Российской Федерации должно создать четко действующий механизм решения этих задач. Исходя из этого целью деятельности Правительства Российской Федерации является создание условий для повышения уровня жизни населения, укрепление обороноспособности страны и безопасности ее граждан, усиление экономических позиций России в мире на основе обеспечения высоких и устойчивых темпов экономического роста.

В целом речь идет о создании экономических предпосылок, обеспечивающих высокий уровень развития личности, политической и экономической свободы граждан, а также сохранение культурного наследия страны.

## Стратегия экономического роста

В последние годы российская экономика развивалась высокими темпами. Достигнутая макроэкономическая стабильность характеризовалась снижением темпов инфляции, устойчивостью национальной валюты, профицитом федерального бюджета и ростом доходов бюджетной системы Российской Федерации.

Это достигалось в основном за счет благоприятной внешнеэкономической конъюнктуры, имевшихся запасов и резервов свободных мощностей в производстве и инфраструктуре, роста внутренних рынков и вследствие девальвации рубля. Благоприятная макроэкономическая конъюнктура позволила Правительству Российской Федерации осуществить структурные и институциональные преобразования, сформировать нормативную базу, необходимую для дальнейшего развития экономики.

Сложившаяся модель роста, опирающаяся на наращивание экспорта сырья, не сможет в дальнейшем обеспечить высокие темпы экономического роста на уровне 7-8 процентов, а также высокий уровень доходов для большинства населения и создать условия для формирования среднего класса.

Даже при благоприятной конъюнктуре мировых рынков сырья и энергоносителей темпы роста валового внутреннего продукта могут в перспективе составить 5-6 процентов в год.

Вместе с тем российская экономика обладает значительными возможностями для ускорения экономического роста, в том числе сформированной нормативной правовой базой, научно-техническим, кадровым и природным потенциалом.

За счет реализации крупных проектов на прорывных направлениях развития ежегодные темпы роста валового внутреннего продукта могут быть увеличены в среднесрочной перспективе дополнительно на 2,5 - 3 процентных пункта по сравнению с инерционным развитием. Это позволит выйти на траекторию роста, соответствующего решению задачи удвоения валового внутреннего продукта за 10 лет, даже в условиях ухудшающейся конъюнк-

туры мировых рынков энергоносителей и сырья.

Для решения общенациональных задач деятельность Правительства Российской Федерации должна быть сосредоточена на активизации необходимых институциональных преобразований и реализации национальных проектов.

В связи с этим приоритетными направлениями деятельности Правительства Российской Федерации, позволяющими обеспечить высокие и устойчивые темпы экономического роста, являются:

Повышение уровня жизни населения, содействие развитию "человеческого капитала".

Устранение структурных ограничений экономического роста.

Содействие повышению конкурентоспособности российских компаний, укрепление их позиций на внутреннем и внешнем рынках.

Социально-экономическое развитие регионов Российской Федерации.

Рациональная интеграция России в мировую экономику.

Ускорение экономического роста возможно только на основе макроэкономической стабильности, базирующейся на следующих принципах:

последовательное снижение уровня инфляции;

проведение взвешенной денежно-кредитной политики, обеспечивающей переход к полной конвертируемости рубля без его чрезмерного укрепления;

поддержание сбалансированного федерального бюджета при дальнейшем снижении налоговой нагрузки на экономику и существенном повышении эффективности его расходов.

### **Приоритетные направления социально-экономической политики**

Повышение уровня жизни населения, содействие развитию "человеческого капитала"

### **Обеспечение граждан доступным жильем.**

В настоящее время жилищная проблема в стране решается неудовлетворительно. Чрезмерно велик фонд жилья, не отвечающего современным

стандартам проживания. Покупка современного жилья доступна лишь 7-10 процентам наиболее обеспеченных граждан.

В целях формирования рынка доступного жилья требуется комплексное решение вопросов, связанных с увеличением платежеспособного спроса населения на жилье, на основе развития долгосрочного жилищного кредитования и увеличения объемов жилищного строительства.

В этой связи нужно обратить особое внимание на необходимость решения следующих задач:

развитие института долгосрочного жилищного кредитования граждан, в том числе ипотечного кредитования, и создание ипотечно-накопительной системы для предоставления жилья военнослужащим;

создание условий для увеличения объемов жилищного строительства, в том числе за счет внедрения открытых конкурсных процедур предоставления застройщикам прав собственности на сформированные земельные участки и усиления антимонопольного контроля в этой сфере;

определение порядка предоставления жилья на условиях социального найма, расширение мер по оказанию адресной помощи тем категориям граждан, которые нуждаются в особой поддержке, в том числе молодым семьям;

повышение эффективности функционирования рынка жилья, в том числе за счет сокращения административного вмешательства и оптимизации налогообложения;

обеспечение комплексной застройки территорий, включая инженерно-коммунальную и социальную инфраструктуру.

Этому будет способствовать и законодательное установление четких и прозрачных процедур территориального планирования на уровне органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, определение градостроительных регламентов и видов разрешенного использования недвижимости на уровне муниципальных образований.

Результатом реализации указанных задач должно стать создание эффективного жилищного сектора, действующего на рыночных основах.

### **Развитие жилищно-коммунального хозяйства.**

Основными целями развития жилищно-коммунального хозяйства должны стать повышение качества коммунальных услуг, обеспечение доступности этих услуг для населения.

В рамках преобразований в жилищно-коммунальной сфере предстоит: разделить в муниципальном секторе выполнение функций собственника жилищного фонда и функций по управлению и обслуживанию этого фонда;

перейти к преимущественно конкурсному отбору подрядных организаций для выполнения работ по обслуживанию, ремонту и управлению муниципальным жилищным фондом;

совершенствовать систему договорных отношений в жилищно-коммунальном комплексе, в том числе перейти к системе договоров, заключаемых органами местного самоуправления с коммунальными предприятиями;

разграничить полномочия между уровнями власти в части регулирования оплаты жилья и коммунальных услуг, упорядочить предоставление льгот.

Важным направлением развития жилищно-коммунального комплекса является в том числе привлечение в отрасль частных инвестиций.

### **Модернизация системы образования.**

Сложившаяся система образования не в полной мере соответствует потребностям рынка труда, более половины выпускников высших учебных заведений не находят работу по специальности, что в свою очередь сокращает приток квалифицированных кадров в реальный сектор экономики.

В связи с этим приоритетными направлениями деятельности Правительства Российской Федерации в сфере образования являются законодательное обеспечение модернизации российской системы образования, приведение содержания и структуры профессиональной подготовки кадров в соответствие с современными потребностями рынка труда, повышение дос-

тупности качественных образовательных услуг.

В области образования Правительство Российской Федерации должно обеспечить решение следующих основных задач:

введение новых государственных образовательных стандартов, внедрение и развитие образовательных технологий, направленных на повышение творческих способностей и закрепляющих фундаментальные преимущества российского образования;

формирование эффективного рынка образовательных услуг, в первую очередь за счет оптимизации структуры профессионального образования и перепрофилирования учебных заведений среднего профессионального образования с учетом потребности экономики в кадрах различной квалификации;

повышение доступности качественного профессионального образования для малоимущих граждан, в том числе за счет усиления адресности оказания социальной поддержки обучающихся, включая предоставление стипендий, создания прозрачной системы конкурсного приема в учреждения профессионального образования;

расширение сети подготовительных отделений в высших учебных заведениях;

постепенный переход на нормативное подушевое финансирование на всех уровнях профессионального образования, введение новых форм финансового обеспечения образовательных учреждений, в том числе системы образовательных кредитов;

разработка и внедрение передовых информационных образовательных технологий;

обеспечение государственных приоритетов в профессиональном образовании путем использования механизмов размещаемого на конкурсной основе государственного задания на подготовку специалистов определенного профиля;

реструктуризация сети общеобразовательных учреждений, в том числе расположенных в сельской местности;

развитие системы подготовки специалистов для современной армии, в том числе на базе гражданских вузов.

В рамках разграничения полномочий федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления необходимо осуществить передачу учреждений начального и среднего профессионального образования в ведение субъектов Российской Федерации при сохранении за федеральным центром функций программно-методического обеспечения и развития информационной и учебно-лабораторной базы учреждений.

### **Повышение доступности и качества медицинской помощи.**

В целях повышения доступности и качества медицинской помощи необходимо решить следующие задачи:

законодательное установление государственных гарантий оказания населению бесплатной медицинской помощи;

дальнейшее развитие стандартизации в здравоохранении, включая разработку клинических протоколов и единой методики формирования тарифов на медицинские услуги;

внедрение эффективных механизмов финансового обеспечения здравоохранения, в том числе государственных гарантий оказания населению бесплатной медицинской помощи;

обеспечение структурной эффективности здравоохранения, включая реструктуризацию учреждений здравоохранения, внедрение стационарозамещающих технологий и способов оплаты медицинской помощи, ориентированных на конечный результат;

разработка порядка предоставления гражданам высокотехнологичной (дорогостоящей) медицинской помощи, в том числе за счет средств соответствующих бюджетов и средств обязательного медицинского страхования;

обеспечение доступности лекарственных средств для широких слоев населения;

развитие добровольного медицинского страхования и совершенствова-

ние порядка оказания платных медицинских услуг.

В рамках реформирования обязательного медицинского страхования следует:

определить меры государственных обязательств финансового обеспечения государственных гарантий оказания гражданам бесплатной медицинской помощи;

повысить ответственность медицинских организаций за качество оказываемой медицинской помощи;

усилить государственный контроль за целевым и рациональным использованием средств обязательного медицинского страхования.

**Создание условий для роста доходов населения и снижения бедности.**

В настоящее время низкий уровень доходов населения и высокий уровень бедности являются одним из барьеров для экономического роста.

Рост заработной платы в реальном секторе должен сопровождаться ростом производительности труда и созданием новых рабочих мест. При этом необходимо обратить особое внимание на повышение уровня жизни работников бюджетной сферы, в первую очередь врачей, учителей, научных работников, для которых вопрос увеличения заработной платы стоит особенно остро.

Правительство Российской Федерации продолжит повышение пенсий по обязательному пенсионному страхованию и пенсионному обеспечению. Одновременно с этим будут создаваться условия для развития добровольного пенсионного обеспечения населения. Будут введены профессиональные пенсионные системы на основе накопительных принципов финансирования за счет дополнительных страховых взносов, уплачиваемых работодателем.

В целях повышения эффективности реализации мер адресной социальной поддержки граждан, которые нуждаются в государственной помощи, Правительству Российской Федерации необходимо:

обеспечить замену предоставления льгот отдельным категориям граж-

дан денежной компенсацией или по выбору - пакетом социальных услуг, разработать порядок назначения и предоставления указанных видов социальной поддержки;

провести актуализацию потребительской корзины для определения прожиточного минимума, уточнив ее отдельные показатели.

### **Развитие форм частно-государственного партнерства в социальной сфере.**

Развитие социальной сферы и превращение ее в фактор экономического роста требуют применения новых подходов как в финансировании, так и в управлении социальными институтами. В этой связи необходимо разработать механизмы, позволяющие задействовать предпринимательскую инициативу, определить наиболее эффективные формы партнерства государства и предпринимательского сообщества. Правительство Российской Федерации должно использовать партнерство государства и бизнеса (частно-государственное партнерство) как инструмент реализации общественно значимых проектов в сфере обеспечения общественных услуг.

В результате консолидации бизнеса и власти вокруг социальных проектов Правительство Российской Федерации должно добиться сокращения нерыночных, неконкурентных элементов функционирования социальной сферы. Это должно обеспечить формирование новых моделей управления социальной инфраструктурой и способствовать привлечению частных инвестиций в ее развитие. На этой основе необходимо существенно повысить эффективность социальных институтов, объем и качество социальных услуг.

Федеральным органам исполнительной власти необходимо выработать прозрачные и понятные правила для предпринимателей, участвующих совместно с государством в реализации проектов, определить ответственность государства, сократить административное вмешательство в деятельность хозяйствующих субъектов.

### **Устранение структурных ограничений экономического роста**

#### **Развитие технологической базы экономики.**

Конкурентоспособность России на мировых рынках определяется темпами внедрения новейших научно-технических решений и развития наукоемких производств, эффективностью инновационных процессов. Эффективное использование интеллектуальных ресурсов и развитие технологической базы являются важнейшими общенациональными задачами, требующими принятия новых решений, определения государственных приоритетов научно-технологического и инновационного развития страны. Необходимо определить оптимальный состав государственного сектора науки и сосредоточить усилия на ограниченном числе стратегически важных направлений, решить проблемы повышения эффективности управления и финансирования научно-технической и инновационной деятельности.

Финансирование сферы НИОКР и фундаментальной науки в настоящее время составляет около 1 процента валового внутреннего продукта против 2-3 процентов валового внутреннего продукта в технологически развитых странах, доля инновационной продукции в структуре промышленного производства оценивается соответственно в 4-5 процентов против 30-35 процентов.

Структурные и технологические преобразования, необходимые для повышения темпов роста экономики до 7 - 8 процентов в год, также требуют партнерства бизнеса и государства в сфере научно-исследовательской деятельности на основе широкого привлечения внебюджетных ресурсов, но при условии сохранения в государственной собственности стратегических объектов. Оно должно ориентироваться на реализацию крупных национальных инфраструктурных проектов и создание новых источников роста в сфере высоких технологий и "экономики знаний".

В этих целях необходимо:

разработать и приступить к реализации долгосрочной (до 2010-2015 годов) стратегии развития инноваций;

обеспечить функционирование системы институтов развития и венчурных фондов, отработать механизмы финансирования инновационной

сферы на долгосрочной основе;

сосредоточить усилия на стратегически важных направлениях фундаментальных и прикладных исследований, что потребует концентрации соответствующих финансовых ресурсов государства, создания условий для увеличения инвестиций на финансирование научных исследований и разработок, а также укрепления связи образования с экономикой путем создания интегрированных научно-образовательных структур;

использовать весь набор таких оправдавших себя инструментов реализации инновационной политики, как федеральные целевые программы, программы развития наукоградов, конкурсы инновационных проектов, создание технопарков.

Следует разработать нормативно-правовое обеспечение и начать создание научно-производственных и технико-внедренческих зон.

Усилия государства на этом направлении должны обеспечить увеличение к 2010 году доли финансирования НИОКР в валовом внутреннем продукте до 1,5-2 процентов как за счет государственных, так и за счет внебюджетных средств.

### **Развитие высокотехнологичного сектора.**

В среднесрочной перспективе необходимо сосредоточить внимание на таких важных направлениях развития высокотехнологичного сектора, как развитие оборонно-промышленного комплекса, атомной и авиакосмической промышленности, связи и телекоммуникаций, фармацевтики и биотехнологии, производства программного обеспечения.

Следует содействовать серийному производству новых отечественных магистральных и региональных самолетов, обеспечив расширение использования лизинга авиационной техники и привлечение частных инвестиций в авиастроение.

Средства государственного заказа и федеральных целевых программ в сфере авиационной техники, информатизации и телекоммуникаций должны быть сконцентрированы на проектах, способных дать в перспективе значи-

мый макроэкономический эффект.

В целях реформирования оборонно-промышленного комплекса, повышения конкурентоспособности выпускаемой продукции и обеспечения потребностей Вооруженных Сил Российской Федерации необходимо:

сосредоточить усилия и ресурсы на разработке и создании многофункциональных и высокоэффективных типов вооружения, а также на производстве продукции двойного назначения;

развивать критические технологии, обновлять и совершенствовать экспериментальную и испытательную базы;

продолжить структурные преобразования в оборонно-промышленном комплексе путем формирования ограниченного количества системообразующих интегрированных структур (научно-производственных комплексов);

осуществить диверсификацию производства в целях наращивания объемов выпуска высокотехнологичной гражданской продукции, разработки и использования технологий двойного применения для технологического перевооружения оборонно-промышленного комплекса и создания высокотехнологичной продукции гражданского назначения;

совершенствовать порядок конкурсного размещения и реализации государственного оборонного заказа.

Развитие наукоемких гражданского и оборонного секторов должно быть поддержано как финансовыми ресурсами, так и установлением ясных правил участия в этих секторах негосударственных институтов. Следует четко определить приоритеты государства, а также условия реализации проектов, в том числе с участием бизнеса. Необходимо установить области, в которых перспективные разработки будут осуществляться исключительно силами Российской Федерации, привлекать к этой работе квалифицированных профессиональных менеджеров и тем самым повышать качество управления наукоемкими государственными проектами.

### **Развитие нефтегазового сектора и транспортной инфраструктуры.**

В этой области прежде всего необходимо расширить возможности экс-

порта нефти в европейские страны за счет ввода новой очереди Балтийской трубопроводной системы. Наряду с поставками нефти через черноморские проливы целесообразно расширить возможности нефтяного экспорта в южном направлении за счет строительства соответствующих трубопроводных систем.

До конца года требуется решить вопрос о строительстве нефтепровода в восточном направлении. Предстоит рассмотреть планы строительства нефтепровода Западная Сибирь - Баренцево море.

В газовой сфере необходимо проработать стратегию экспорта газа, включая вопросы строительства Северо-Европейского газопровода и поддержки проектов производства и экспорта сжиженного газа.

Необходимым условием развития трубопроводной инфраструктуры является сохранение за государством управления и контроля за магистральными нефте- и газопроводами.

Правительство Российской Федерации должно сконцентрировать ресурсы на завершении в ближайшие 2 года следующих инфраструктурных проектов:

строительство морского торгового порта Усть-Луга (Ленинградская область), реконструкция и развитие подходных каналов и акваторий морского порта Санкт-Петербург;

создание железнодорожного паромного комплекса в порту Балтийск (Калининградская область);

развитие портов Дальневосточного региона.

Приоритетным проектом также является создание национальной сети автомобильных дорог. Ежегодная общая сумма потерь и упущенной выгоды, связанных с недостаточным развитием дорожной сети и ее техническим состоянием, оценивается в 450-500 млрд. рублей. Учитывая высокую капиталоемкость строительства дорог, следует разработать механизмы привлечения средств как частных инвесторов, так и государства, а также осуществить строительство платных участков (с сохранением возможности проезда в за-

данном направлении по бесплатной автомобильной дороге).

Разработка и реализация проектов в области транспортной инфраструктуры будут осуществляться с учетом интересов обороноспособности страны.

### **Развитие агропромышленного комплекса.**

За последние годы в агропромышленном комплексе страны наметились положительные тенденции, сократилось количество убыточных хозяйств, улучшились условия кредитования товаропроизводителей, повысилась рентабельность производства.

Однако, несмотря на позитивные сдвиги в развитии сельского хозяйства, в агропромышленном комплексе сохраняется низкий уровень развития социальной сферы и материально-технического обеспечения сельского хозяйства.

В связи с этим Правительству Российской Федерации необходимо выработать эффективные меры, направленные в том числе на:

повышение конкурентоспособности продукции агропромышленного и рыбохозяйственного комплексов на внутреннем и внешнем рынках;

внедрение новых ресурсосберегающих технологий и эффективных методов хозяйствования;

совершенствование механизма зерновых интервенций;

повышение уровня обеспеченности села объектами социальной сферы и инженерной инфраструктуры;

совершенствование кооперации и агропромышленной интеграции, создание интегрированных агропромышленных структур.

**Содействие повышению конкурентоспособности российских компаний, укрепление их позиций на внутреннем и внешнем рынках**

### **Развитие финансовых рынков.**

В сфере развития финансовых рынков Правительству Российской Федерации необходимо направить свои усилия на дальнейшее совершенствование законодательства Российской Федерации, обеспечивающего защиту прав

инвесторов и развитие финансовой инфраструктуры.

Важнейшими задачами в этой сфере являются повышение устойчивости банковской системы, укрепление доверия вкладчиков и других кредиторов банков, усиление защиты их интересов, снижение транзакционных издержек банков, развитие механизмов рефинансирования, снижение рисков, в том числе путем раскрытия информации о заемщиках.

Правительство Российской Федерации одобрило Стратегию развития банковского сектора Российской Федерации на 2004 год и на период до 2008 года, а также план первоочередных мероприятий по ее реализации, направленные на ускорение банковской реформы и повышение роли банковского сектора в обеспечении высоких и устойчивых темпов экономического роста.

В связи с принятием указанной Стратегии и в целях повышения конкурентоспособности банковского сектора следует обеспечить инвестиционную привлекательность российских банков, высокий уровень внутреннего корпоративного управления. Необходимо совершенствовать законодательство Российской Федерации о залоге, о регистрации кредитных организаций и об открытии филиалов банков, о процедурах реорганизации кредитных организаций, об аффилированных лицах. В частности, следует:

упростить и унифицировать процедуры обращения взыскания на предмет залога и удовлетворения обеспеченных залогом требований кредиторов, создать систему регистрации залогов движимого имущества и имущественных прав;

упростить процедуру открытия филиалов кредитных организаций, в том числе отменить сбор за их открытие;

ограничить права кредиторов реорганизуемых кредитных организаций в части требования досрочного исполнения обязательств кредитных организаций и требования об индивидуальном письменном уведомлении всех кредиторов о реорганизации;

установить ответственность аффилированных лиц кредитных организаций за качество предоставляемой информации.

Совершенствование системы банковского надзора должно быть направлено на повышение требований к капитализации кредитных организаций. Должны быть созданы необходимые правовые основы для функционирования системы страхования вкладов. В ближайшее время Правительству Российской Федерации и Центральному банку Российской Федерации предстоит завершить перевод кредитных организаций на международные стандарты финансовой отчетности.

### **Создание среды для равной добросовестной конкуренции.**

Реализация эффективной антимонопольной политики требует разработки нормативной правовой базы, необходимой для регулирования конкурентных отношений на основе принципа равенства хозяйствующих субъектов, соблюдения баланса законных интересов потребителей и производителей с учетом современного уровня развития национальной экономики и норм международного конкурентного права.

В 2005 году необходимо перейти от разрешительного порядка к предварительному уведомлению при проведении антимонопольного контроля, повысить эффективность контроля за соблюдением антимонопольных требований, в том числе при проведении конкурсов на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ и оказание услуг для государственных нужд.

В этой связи следует обеспечить:

упрощение процедур антимонопольного контроля с одновременным ужесточением санкций за нарушение антимонопольного законодательства Российской Федерации;

предупреждение и пресечение монополистической деятельности на рынках товаров и услуг, а также недобросовестной конкуренции в целях получения монопольного положения на рынках;

совершенствование правовых основ государственного контроля экономической концентрации на товарных и финансовых рынках;

содействие российским экспортерам в создании конкурентных условий

на мировом рынке.

Требуется установить надежные законодательные барьеры и принять действенные меры с целью не допустить использование государства как инструмента недобросовестной конкуренции, а также определить жесткие правила и процедуры деятельности органов исполнительной власти, продолжить совершенствование системы правосудия, провести назревшие преобразования в правоохранительной системе.

### **Техническое регулирование.**

Техническое регулирование должно стать составной частью мер по повышению конкурентоспособности продукции на внутреннем и внешнем рынках.

В области технического регулирования будут приняты меры, направленные на реализацию Федерального закона "О техническом регулировании", совершенствование процедур, связанных с разработкой и принятием нормативных правовых актов, устанавливающих обязательные (технические регламенты) или добровольные (стандарты) требования к продукции и процессам, а также контролем за их соблюдением.

В качестве первоочередных мероприятий по реализации задачи внедрения системы технического регулирования в 2004 - 2005 годах необходимо осуществить:

принятие программы разработки технических регламентов;

разработку методологии и унифицированных требований к составу и содержанию технических регламентов;

подготовку проектов технических регламентов, устанавливающих обязательные требования к отдельным видам деятельности (процессам), лицензирование которых предлагается отменить.

### **Налоговая система.**

Исходя из того, что налоговая система должна стать важнейшим инструментом обеспечения экономического роста, развития предпринимательства, привлечения инвестиций, Правительство Российской Федерации направи-

вит свои усилия на дальнейшее снижение налогового бремени, упрощение и повышение справедливости налоговой системы, а также улучшение налогового администрирования.

В 2004 - 2005 годах необходимо завершить реформирование системы поимущественных налогов.

Одновременно со снижением эффективной ставки единого социального налога (ЕСН) в целях создания более благоприятных условий для применения регрессивной шкалы ставок ЕСН предполагается отменить условия, ограничивающие ее использование. Это облегчит исчисление налога и улучшит налоговое администрирование ЕСН.

Следует решить проблему налогообложения добычи и экспорта сырьевых ресурсов в целях экономически обоснованного изъятия в бюджет доходов сырьевых компаний.

По налогу на добавленную стоимость (НДС) усилия Правительства Российской Федерации будут направлены на совершенствование в 2005 году действующей системы применения НДС и улучшение налогового администрирования НДС, включая:

- снижение с 2006 года единой ставки НДС;

- уточнение механизма применения нулевой ставки;

- упорядочение работы налоговых органов с документами, представляемыми налогоплательщиками для подтверждения нулевой ставки НДС, в том числе с налоговыми декларациями;

- ускорение подготовки к переходу на электронные счета-фактуры;

- сокращение срока вычета НДС при осуществлении капитальных операций.

Требуется принять решение по переходу на общеустановленный порядок вычета НДС как по материальным ресурсам, приобретаемым для работ капитального характера, так и по суммам НДС, уплачиваемым строительными организациями, производящими все виды подрядных работ.

Правительству Российской Федерации предстоит решить вопрос о не-

обходимости совершенствования порядка взимания НДС в части исключения налогообложения авансовых платежей.

Важным направлением налоговой реформы является использование налоговых инструментов в рамках интеграции экономического пространства государств - участников СНГ. Планируется переход к взиманию НДС в отношении нефти и газа, поставляемых в эти государства, по принципу "страны назначения". Будет активизирована практическая работа по унификации налоговых систем Российской Федерации и Республики Беларусь в рамках Союзного государства.

### **Природопользование и развитие минерально-сырьевой базы.**

Важнейшим фактором повышения конкурентоспособности и инвестиционной привлекательности экономики является рациональное природопользование и развитие минерально-сырьевой базы. На сегодняшний день природные ресурсы используются недостаточно эффективно. Нет четких условий доступа природопользователей к ресурсам, недостаточно защищены интересы государства как собственника.

Основными задачами в этой области сегодня являются:

установление единых правовых основ, гарантирующих прозрачность процедуры доступа к природным ресурсам;

переход преимущественно к аукционной форме предоставления прав пользования участками недр и участками лесного фонда;

повышение оперативности в организации проведения аукционов на право пользования участками недр по месторождениям, имеющим инвестиционную привлекательность;

создание современной, более совершенной системы экономической оценки природных ресурсов;

создание условий обеспечения воспроизводства запасов минерально-сырьевых ресурсов страны на уровне, необходимом для обеспечения устойчивого развития экономики и ее независимости от внешних рынков в отношении стратегических видов полезных ископаемых.

В целях гарантированного обеспечения потребностей Российской Федерации в стратегических и дефицитных видах полезных ископаемых, создания потенциала для будущего развития российской экономики первоочередными задачами являются:

интенсификация освоения разведанных запасов, право пользования которыми уже предоставлено бизнесу;

повышение эффективности государственного контроля за соблюдением требований, установленных законодательством Российской Федерации, применение экономических санкций в отношении природопользователей, допустивших их несоблюдение;

снижение негативного воздействия на возобновляемые природные ресурсы;

пресечение незаконной деятельности по добыче и использованию природных ресурсов.

#### **Развитие малого бизнеса.**

Развитие малого предпринимательства позволяет обеспечить решение как экономических, так и социальных проблем, способствует демонополизации экономики, формированию конкурентной среды, насыщению рынка товарами и услугами, решению проблемы занятости, увеличению налоговых поступлений в бюджеты всех уровней.

В настоящее время основными задачами государственной политики в сфере развития малого предпринимательства являются сокращение административного вмешательства в деятельность хозяйствующих субъектов, упрощение доступа к финансовым ресурсам и совершенствование налогообложения субъектов малого предпринимательства.

Для реализации поставленных задач необходимо:

реструктурировать действующую систему государственной поддержки малого предпринимательства;

способствовать созданию малых предприятий в высокотехнологичной сфере, в том числе технопарков и бизнес-инкубаторов;

продолжить совершенствование налогового законодательства Российской Федерации на основе анализа практики применения действующих систем налогообложения субъектов малого предпринимательства;

сократить необоснованные и избыточные издержки хозяйствующих субъектов, связанные с лицензированием, государственной регистрацией, аккредитацией, аттестацией, экспертизой, контролем и надзором;

содействовать формированию и ведению открытых общедоступных информационных ресурсов в сфере государственного регулирования предпринимательской деятельности;

развивать механизмы саморегулирования.

### **Социально-экономическое развитие регионов Российской Федерации**

Разграничение полномочий между уровнями власти и реформирование межбюджетных отношений кардинально меняет всю систему взаимоотношений федерального центра и субъектов Российской Федерации в сфере экономики.

К 2005 году следует завершить процесс реформирования предоставления финансовой помощи из федерального бюджета, направленного на уточнение структуры и объемов отдельных ее составляющих фондов, кардинальное упрощение, повышение объективности и прозрачности распределения финансовых средств.

В рамках реформирования бюджетной системы необходимо завершить создание правовой основы новой системы межбюджетных отношений, обеспечивающей четкое разграничение расходных и доходных полномочий органов власти разных уровней. В рамках разграничения расходных и доходных полномочий необходимо уже в 2004 году радикально сократить, а в дальнейшем полностью ликвидировать "необеспеченные мандаты" бюджетов всех уровней, включая федеральный бюджет. При этом следует исходить из необходимости создания условий для укрепления собственной экономической базы регионов, адекватной оценки их финансовых и ресурсных воз-

возможностей.

Предстоит продолжить решение проблем Калининградской области, связанных прежде всего с расширением Европейского союза.

Актуальной задачей остается стабилизация экономической и социально-политической ситуации в Чеченской Республике.

Будут осуществляться меры по реализации Концепции приграничного сотрудничества в Российской Федерации с целью совместного решения экономических, транспортных, энергетических, гуманитарных и других проблем приграничных территорий.

Повышение самостоятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления должно найти отражение в совершенствовании региональной политики и межбюджетных отношений в среднесрочной и долгосрочной перспективе.

Рациональная интеграция России в мировую экономику

Приоритетной задачей является углубление интеграции на пространстве СНГ. Основой этого процесса будет формирование Единого экономического пространства, объединяющего экономические потенциалы России, Белоруссии, Казахстана и Украины. В соответствии с Концепцией формирования Единого экономического пространства первоочередной мерой должно стать оформление договорно-правовой базы экономической интеграции. Необходимо обеспечить свободное движение товаров, услуг, капитала и рабочей силы без изъятий и ограничений. Предстоит последовательно формировать общий таможенный тариф Евразийского экономического сообщества, воздерживаясь во взаимной торговле между государствами - участниками Сообщества от специальных защитных, антидемпинговых и компенсационных мер.

В рамках строительства Союзного государства необходимо стремиться к введению российского рубля в качестве единственного законного платежного средства на территории Белоруссии. Следует устранить существующие барьеры во взаимной торговле государств - участников СНГ, создать эффек-

тивную платежно-расчетную систему, сформировать нормативную правовую базу, которая позволит обеспечить добросовестную конкуренцию на национальных рынках.

Развитие стратегического партнерства Российской Федерации с Европейским союзом должно базироваться на работе по созданию общих пространств (экономического пространства, пространства свободы, безопасности и правосудия, пространства внешней безопасности и пространства научных исследований и образования, включая культурные аспекты). При этом нужно сохранить традиционные товарные потоки и рынки сбыта для российских экспортеров и минимизировать негативные для интересов России торгово-экономические последствия расширения ЕС. Необходимо расширять потенциал сотрудничества в области энергетики, подготовить специальное соглашение по калининградскому грузовому транзиту и двусторонние соглашения о сотрудничестве.

Другими важнейшими направлениями внешнеэкономической политики остаются отношения с США, Китаем, Индией, Японией.

Необходимо в возможно короткие сроки завершить двусторонние переговоры по вопросу присоединения России к ВТО с учетом необходимости обеспечения национальных интересов. Для этого следует ускорить приведение правоприменительной практики в соответствие с нормами и правилами указанной организации. Это поможет создать прозрачную систему хозяйственных отношений внутри России, будет содействовать привлечению иностранных инвестиций в российскую экономику, позволит защитить интересы российских компаний за рубежом.

### **Повышение эффективности государственного управления и регулирования экономики**

#### **Завершение административной реформы**

Результатом осуществления административной реформы должна стать ясная и прозрачная система органов государственной власти с четким разделением их компетенции.

Для этого Правительство Российской Федерации должно в 2004 - 2005 годах реализовать принятые решения по сокращению избыточных государственных функций, принять типовой регламент, устанавливающий порядок взаимодействия между федеральными министерствами и находящимися в их ведении федеральными службами и федеральными агентствами, а также административные регламенты федеральных органов исполнительной власти, определяющие порядок осуществления ими своих полномочий. В дальнейшем предстоит внедрить административные регламенты в электронном виде и создать систему электронного документооборота.

В ходе административной реформы необходимо также утвердить унифицированный порядок создания, деятельности и ликвидации территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, сократив их количество и численность работников. В соответствии с принятыми Правительством Российской Федерации решениями ряд полномочий будет делегироваться федеральными органами исполнительной власти органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации. При этом за территориальными органами федеральных органов исполнительной власти, созданными, как правило, в федеральных округах, будет оставаться контроль за осуществлением делегированных полномочий.

Совершенствование системы управления государственным имуществом

Совершенствование системы управления государственным имуществом предполагает реализацию прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества, за исключением объектов стратегического характера и объектов, связанных с обеспечением национальной безопасности.

В целях повышения эффективности проведения приватизации федерального имущества необходимо предусмотреть расширение возможности приватизации государственных и муниципальных унитарных предприятий посредством продажи их как имущественных комплексов.

Следует разработать меры, направленные на устранение несогласован-

ности налогового и приватизационного законодательства Российской Федерации в части отчуждения земельных участков под приватизированными предприятиями и объектами недвижимости. Для этого будут выработаны четкие критерии, в соответствии с которыми сохранению в федеральной собственности подлежат федеральные государственные унитарные предприятия, необходимые для обеспечения полномочий федеральных органов государственной власти в соответствии с федеральными законами, актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации.

Также в федеральной собственности должны быть сохранены предприятия и учреждения, осуществляющие специальные функции по обеспечению национальной безопасности и стратегических интересов страны, производящие продукцию, изъятую из гражданского оборота или ограниченную к такому применению, а также объекты инфраструктуры федерального значения.

Предусматривается передать находящиеся в федеральной собственности организации, которые производят продукцию и оказывают услуги, необходимые для выполнения полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

Совершенствование системы управления федеральной собственностью предусматривает не только приватизацию, но и использование различных форм управления федеральным имуществом, включая в том числе:

- определение критериев оценки эффективности управления федеральным имуществом;

- передачу на конкурсной основе находящихся в федеральной собственности акций открытых акционерных обществ профессиональным управляющим компаниям, передачу государственного имущества в доверительное управление;

- оптимизацию деятельности казенных предприятий и учреждений в части обеспечения соответствия их расходов на производство необходимого государству объема продукции, работ (услуг) установленному объему фи-

нансирования за счет средств федерального бюджета;

переход к рыночным механизмам определения ставок предоставляемого в аренду федерального недвижимого имущества;

выработку эффективной дивидендной политики в отношении акционерных обществ, акции которых находятся в федеральной собственности.

### **Проведение бюджетной реформы**

Правительством Российской Федерации одобрена Концепция реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004 - 2006 годах, которая предполагает переход от управления бюджетными затратами к управлению результатами.

Предстоит сформировать систему оценки планов и показателей деятельности федеральных органов исполнительной власти и на ее основе подводить итоги деятельности и корректировать политику по отдельным направлениям. В указанных планах будут определены цели и задачи, которые давали бы ясное представление об основных значимых для общества целях деятельности федеральных органов исполнительной власти, а также направлениях и механизмах их достижения.

Необходимо осуществить реформирование бюджетной классификации Российской Федерации и бюджетного учета, упорядочить процедуры составления и рассмотрения бюджета, повысить роль перспективного финансового плана в бюджетном процессе.

Важнейшей задачей является реформирование сети государственных и муниципальных учреждений и расширение форм финансирования социальных услуг. В этой связи требуется осуществление двух групп мероприятий: по оптимизации управления действующей сетью получателей бюджетных средств, а также по реструктуризации сектора государственных и муниципальных учреждений.

### **Реализация настоящих Основных направлений**

Федеральные органы исполнительной власти должны руководствоваться указанными в настоящих Основных направлениях приоритетами при

разработке программных документов Правительства Российской Федерации, планов и показателей их деятельности, а также федеральных целевых программ.

В соответствии с настоящими Основными направлениями федеральными органами исполнительной власти будут разработаны проекты программы социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2005-2008 годы) и плана действий по ее реализации.

Важнейшими сферами являются развитие науки и инноваций, высокотехнологичного сектора, транспортной инфраструктуры, а также жилищного сектора, образования и здравоохранения. В этой связи соответствующими федеральными органами исполнительной власти будут разработаны стратегии, направленные на решение важнейших проблем в указанных сферах. Стратегии должны, в частности, включать целевые количественные показатели, а также необходимые федеральные целевые программы, план мероприятий по реализации указанных стратегий, в том числе по подготовке необходимых нормативных правовых актов.

На основе стратегий, планов и прогнозных показателей федеральных органов исполнительной власти будет разработан прогноз социально-экономического развития на среднесрочную перспективу, отражающий вклад мероприятий по реализации настоящих Основных направлений в решение общенациональных задач.

### **Правительственные акты.**

#### **Конституционно-правовая природа.**

Конституция РФ устанавливает, что на основании и во исполнение Конституции РФ, федеральных законов, нормативных указов Президента РФ Правительство РФ издает постановления и распоряжения, обеспечивая их исполнение. Этим определяется подзаконный характер актов, издаваемых Правительством, обязательность их соответствия Конституции, законам и

нормативным указам Президента РФ. На основании Конституции РФ — это значит и то, что в пределах своей компетенции Правительство РФ вправе издавать нормативные правовые акты. Наиболее значительные акты Правительства, имеющие нормативный характер, принимаются в форме постановлений. Выше был освещен порядок принятия этих актов, отличающийся строгими требованиями. Постановления регулируют основные вопросы, входящие в компетенцию Правительства РФ. Распоряжениями обычно оформляются решения по оперативным и текущим вопросам: распоряжения, имеющие нормативное значение, встречаются сравнительно редко, хотя порядок их принятия не отличается от порядка принятия постановлений. Как постановления, так и распоряжения Правительства часто принимаются на заседании Президиума Правительства РФ и только в некоторых случаях — единолично Председателем Правительства. Как постановления, так и распоряжения подписываются Председателем Правительства РФ. Устанавливая правовые формы актов, издаваемых Правительством РФ, Конституция РФ в то же время возлагает на Правительство обязанность обеспечивать их исполнение. Это помогает их оперативному и точному практическому внедрению, поскольку чаще всего тяжесть исполнения падает на те же органы исполнительной власти, которые подготавливают соответствующие акты.

### **Обязательный характер.**

Постановления и распоряжения Правительства РФ обязательны к исполнению в Российской Федерации, т. е. на всей ее территории и всеми субъектами РФ и органами местного самоуправления. Обязательность распространяется на всех граждан и должностных лиц, на все общественные объединения, государственные и частные предприятия. Такой конституционный статус актов Правительства ставит эти акты по их обязательности в один ряд с законами и указами Президента РФ. Но по юридической силе они все же стоят на ступень ниже, поскольку принимаются на основании и во исполнение вышестоящих актов. Конституция РФ не дает прямого ответа на вопрос, могут ли акты Правительства РФ отменять или приостанавливать ак-

ты ис полнительной власти субъектов РФ. Однако для утвердительного ответа на этот вопрос все же можно увидеть конституционное основание. Оно заключено в положении ч. 2 ст. 77, согласно которому в пределах ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов РФ образуют единую систему исполнительной власти в Российской Федерации. Кроме того, из установленного Конституцией РФ обязательного характера актов Правительства РФ следует вывод о том, что в случае расхождения этих актов с актами исполнительной власти субъектов РФ приоритет отдается постановлению или распоряжению Правительства РФ. Данная проблема получила нормативное разрешение в Федеральном конституционном законе «О Правительстве Российской Федерации», в котором говорится, что в целях обеспечения сочетания интересов Российской Федерации и субъектов РФ Правительство Российской Федерации по предметам совместного ведения в сфере осуществления исполнительной власти координирует деятельность органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. В срок не более одного месяца оно рассматривает внесенные в Правительство предложения законодательных (представительных) или исполнительных органов государственной власти субъектов РФ по предметам ведения Российской Федерации и по предметам совместного ведения и сообщает указанным органам о результатах рассмотрения внесенных предложений. Правительство направляет в законодательные (представительные) и исполнительные органы государственной власти субъектов РФ проекты своих решений по предметам совместного ведения. Предложения органов государственной власти субъектов РФ по таким проектам подлежат обязательному рассмотрению в Правительстве РФ. Более того, Правительство РФ в пределах своих полномочий осуществляет контроль за деятельностью органов исполнительной власти субъектов РФ. Оно обеспечивает соблюдение федеральными органами исполнительной власти прав органов исполнительной власти субъектов

РФ, способствует взаимодействию указанных органов. В пределах своих полномочий Правительство разрешает споры и устраняет разногласия между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ. Для разрешения споров и устранения разногласий создаются согласительные комиссии из представителей заинтересованных сторон. Правительство РФ вносит предложения Президенту РФ о приостановлении действия актов органов исполнительной власти субъектов РФ в случае их противоречия Конституции РФ, федеральным конституционным законам, федеральным законам, международным обязательствам Российской Федерации или нарушения прав и свобод человека и гражданина.

#### **Возможность отмены.**

Постановления и распоряжения Правительства РФ в случае их противоречия Конституции РФ, федеральным законам и указам Президента РФ могут быть отменены Президентом РФ. Такое правило выглядит совершенно естественным, учитывая, что Президент РФ, во-первых, является гарантом Конституции РФ, а во-вторых, по существу возглавляет исполнительную власть. Хотя инициатива отмены неконституционного и незаконного акта Правительства находится в руках у главы государства, ясно, что и без его решения любой акт Правительства, противоречащий Конституции РФ и федеральным законам, юридически ничтожен с самого начала. Если, например, такой акт нарушает законные права и свободы того или иного гражданина, и гражданин обратится за защитой своих прав в суд, то согласно ст. 120 Конституции РФ суд, установив при рассмотрении дела несоответствие акта закону, примет решение в соответствии с законом. Кроме того, нормативные акты Правительства РФ могут быть проверены Конституционным Судом РФ с точки зрения их соответствия Конституции РФ. Федеральным конституционным законом установлено, что акты Правительства могут быть обжалованы в суд. Здесь, однако, необходимо правильно понимать пределы компетенции судов. Конституционный Суд РФ в постановлении от 27 января 2004 г. отметил, что Верховный Суд РФ рассматривает дела об оспаривании нор-

мативных правовых актов Правительства РФ, лишь если при этом не затрагивается вопрос об их конституционности или о конституционности федерального закона, на котором они основаны. В случаях, когда проверка соответствия нормативного акта Правительства РФ федеральному закону невозможна без установления соответствия этих актов Конституции РФ, Верховный Суд РФ не вправе разрешить дело об оспаривании нормативного акта Правительства. Иное фактически означало бы оценку нормативного акта судом общей юрисдикции и на предмет его соответствия Конституции РФ, а не только федеральному закону, что недопустимо. Если нормативный акт Правительства РФ принят во исполнение полномочия, возложенного на него непосредственно федеральным законом, по вопросу, не получившему содержательной регламентации в этом законе, и именно на основании такого уполномочия Правительство непосредственно осуществляет правовое регулирование соответствующих общественных отношений (так называемое делегированное регулирование), судебная проверка нормативного акта Правительства невозможна без установления соответствия такого акта и (или) самого федерального закона Конституции РФ с точки зрения установленных ею разделения властей и разграничения компетенции между федеральными органами законодательной и исполнительной власти. Поскольку в данном случае возникает вопрос не просто о законности нормативного акта Правительства, а именно о его конституционности, судебная проверка данного акта может быть осуществлена только в порядке конституционного судопроизводства, т. е. Конституционным Судом РФ. Федеральным конституционным законом «О Правительстве Российской Федерации» установлено, что постановления и распоряжения Правительства РФ подлежат обязательному официальному опубликованию, кроме актов или отдельных их положений, содержащих сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера. Эти акты подлежат официальному опубликованию в «Российской газете» и «Собрании законодательства Российской Федерации» не позднее 15 дней со дня их подписания. При необходимости не-

медленного широкого обнародования постановления до всеобщего сведения через средства массовой информации. Акты Правительства РФ, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, вступают в силу не ранее дня их опубликования. Иные постановления вступают в силу со дня их подписания, если самими постановлениями не предусмотрен иной порядок их вступления в силу. Распоряжения Правительства РФ вступают в силу со дня их подписания. Правительство РФ вправе принимать обращения, заявления и иные акты, не имеющие правового характера. Нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающие правовой статус организаций или имеющие межведомственный характер, прошедшие государственную регистрацию в Министерстве юстиции РФ, подлежат обязательному официальному опубликованию, кроме актов или отдельных их положений, содержащих сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера. Нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти подлежат официальному опубликованию в газете «Российские вести», а также в «Бюллетене нормативных актов федеральных органов исполнительной власти» издательства «Юридическая литература». Нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, кроме актов и отдельных их положений, содержащих сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера, не прошедшие государственную регистрацию, а также зарегистрированные, но не опубликованные в установленном порядке, не влекут правовых последствий, как не вступившие в силу, и не могут служить основанием для регулирования соответствующих правоотношений, применения санкций к гражданам, должностным лицам и организациям за невыполнение содержащихся в них предписаний. На указанные акты нельзя ссылаться при разрешении споров. Контроль за правильностью и своевременностью опубликования нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти осуществляет Министерство юсти-

ции РФ. Нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти вступают в силу одновременно на всей территории Российской Федерации по истечении десяти дней после дня их официального опубликования, если самими актами не установлен другой порядок вступления их в силу.

### **Сложение полномочий и отставка Правительства России.**

Конституция РФ не устанавливает срок полномочий Правительства РФ. Но оно обязательно формируется в связи с избранием или переизбранием Президента РФ и слагает свои полномочия перед вновь избранным Президентом РФ. Основная формула, следовательно, такова: новый Президент — новое Правительство, что косвенно устанавливает максимальный срок полномочий состава Правительства в четыре года. Но при этом встает важный вопрос о легитимности согласия Думы на назначение Председателя Правительства при изменении ее состава. Ведь в середине срока легислатуры Президента РФ могут пройти парламентские выборы, которые сменят состав Государственной Думы. Вернее даже сказать, что такие выборы всегда будут происходить в период президентской легислатуры, поскольку даже очередные парламентские выборы обычно не синхронизированы с датой выборов Президента РФ, тем более это не происходит, если парламентские выборы внеочередные. Однако в полном соответствии с логикой президентской формы правления Конституция РФ не требует нового согласия Думы на назначение Председателя и переназначения членов действующего Правительства РФ. Решающее значение, следовательно, имеет срок легислатуры Президента РФ, а не срок легислатуры Государственной Думы. Конституция РФ, как уже отмечалось, предусматривает возможность досрочного прекращения Президентом исполнения своих обязанностей. Имеется в виду отставка, стойкая неспособность по состоянию здоровья осуществлять принадлежащие ему полномочия или отрешение от должности (ч. 2 ст. 92). Во всех этих случаях Председатель Правительства РФ принимает на себя обязанности Президента,

а Правительство, естественно, продолжает действовать. Исполняющий обязанности Президента ограничен в своих правах (не может распускать Государственную Думу, назначать референдум и вносить предложения о поправках и пересмотре положений Конституции РФ). Не позднее трех месяцев с момента досрочного прекращения исполнения Президентом РФ своих полномочий должны состояться выборы Президента РФ. Надо полагать, что эти положения распространяются и на случай кончины Президента РФ. Положение Конституции РФ (ст. 116) о том, что Правительство РФ слагает свои полномочия перед вновь избранным Президентом РФ, не означает, что это происходит в день объявления о результатах президентских выборов или что оно немедленно прекращает свою деятельность. Президент вправе принять отставку Правительства только тогда, когда он уже вступил в должность, при этом ему ничего не остается делать, как поручить Правительству и его Председателю продолжать действовать до формирования нового Правительства. В мировой конституционно-правовой практике известны понятия коллективной ответственности правительства и индивидуальной ответственности каждого члена правительства. В первом случае правительство, допустившее в своей деятельности крупный провал какого-либо принципиального вопроса, уходит в отставку в полном составе. Наряду с такой коллективной ответственностью каждый министр индивидуально отвечает за положение дел в своем ведомстве и в случае «прокола» должен уйти в отставку. Как правило, при уходе в отставку премьерминистра вместе с ним покидают правительство и другие его члены. В Конституции РФ этих понятий нет, но Федеральным конституционным законом «О Правительстве Российской Федерации» установлено, что Правительство РФ является коллегиальным органом. Следовательно, все решения Правительства принимаются коллегиально, из чего вытекает вывод о существовании коллективной ответственности Правительства за свой политический курс. Но эту ответственность оно несет только перед Президентом РФ, который вправе, хотя и только по предложению Председателя Правительства, освободить от должности любого члена Пра-

вительства, а также освободить и самого Председателя по своему усмотрению, оставив на своих постах всех остальных. Поэтому положение Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации», согласно которому отставка Председателя Правительства автоматически влечет за собой отставку Правительства в полном составе, вносит своеобразную поправку в конституционные взаимоотношения Президента и Правительства. Оно кажется более логичным для парламентской формы правления, но трудно воспринимаемо для президентской формы. Каждый член Правительства несет индивидуальную ответственность за свою деятельность и положение дел в ведомстве, что дает основание Президенту РФ своей властью освобождать министров, если у них имеются серьезные недостатки в работе, что он довольно часто и делал. Отставка отдельного министра не может в решающей степени повлиять на деятельность всего Правительства РФ, хотя и в состоянии причинить ему политические неприятности. Закрепляя право Государственной Думы давать согласие (или отказывать в нем) на назначение Председателя Правительства РФ, Конституция РФ в то же время не предусматривает такого права в отношении освобождения от должности главы Правительства. Из этого умолчания вытекает безусловное право Президента РФ освобождать Председателя Правительства, не обращаясь за согласием на это в Государственную Думу, но немедленно уведомляя об этом палаты. Логическое объяснение такого положения следует искать в том, что Президент РФ несет ответственность перед народом за деятельность исполнительной власти и потому должен иметь возможность оперативно принять решение об освобождении от должности такого руководителя Правительства, действия которого не соответствуют политическому курсу Президента РФ. Роль Государственной Думы в назначении премьера этим не ущемляется, поскольку новая кандидатура Председателя вскорости неминуемо будет представлена для получения ее согласия. Если же представить себе, что Председателя Правительства нельзя освободить без согласия Государственной Думы, то в таком случае он получил бы серьезную стра-

ховку для действий вразрез с Президентом. Вопросы отставки Правительства РФ регулируются ст. 117 Конституции РФ. Правительство может по собственному решению, принимаемому коллегиально, подать в отставку. Согласия Государственной Думы для отставки, естественно, не требуется (по прежнему закону «О Совете Министров — Правительстве Российской Федерации» оно предусматривалось). Президент РФ единолично решает, принять или отклонить просьбу Правительства. Если он принимает отставку или может уговорить Правительство взять просьбу обратно, то дальнейшие действия Президента и Правительства понятны. Но что должно последовать, если Президент не примет отставку, а Правительство на этом настаивает? Конституционного ответа на этот вопрос нет, здесь возможно только политическое урегулирование, но Правительство должно продолжать свою деятельность в силу ранее принятых на себя обязанностей. Положение Президента РФ более предпочтительно. Он вправе по собственному усмотрению, ни с кем не согласовывая, принять решение об отставке Правительства РФ. Это положение Конституции РФ корреспондирует с его функцией определять основные направления внутренней и внешней политики и обеспечивать согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти (ч. 2 и 3 ст. 80 Конституции РФ). Ясно, что в случае принципиальных расхождений между Президентом и Правительством предпочтение в интересах стабильности государственной власти должно быть отдано Президенту РФ. Более чувствительный «нерв» — отношения Правительства РФ с Государственной Думой, поскольку, не имея конституционных средств воздействия на политику Президента РФ, оппозиция в Думе систематически направляет острие своей критики на Правительство РФ. Согласно Конституции РФ Дума может выразить недоверие Правительству, что, однако, не влечет автоматически его отставки: Президент РФ вправе сам решать вопрос, отправить ли Правительство в отставку или не согласиться с решением Государственной Думы, т. е. позволить Правительству продолжать свою деятельность без каких-либо помех. Но Государственная Дума вправе повторно в течение

трех месяцев выразить недоверие Правительству РФ (если срок в три месяца превышен, то выражение недоверия не может быть признано «повторным»). И тогда Президент РФ обязан выбрать одно из двух: объявить об отставке Правительства РФ либо распустить Государственную Думу. Следует признать, что содержащаяся здесь угроза роспуска не может не оказывать влияния на депутатов Думы, во всяком случае пока она воздерживалась от повторного выражения недоверия Правительству РФ, хотя некоторые депутаты к этому призывали. Председатель Правительства РФ по собственной инициативе может поставить перед Государственной Думой вопрос о доверии Правительству. Такое право, очевидно, предоставлено для того, чтобы в момент острого противостояния Правительство могло убедиться в доверии большинства депутатов Думы и сбить остроту критики в свой адрес. Если же Дума в ответ на инициативу Председателя выразит недоверие Правительству, то реакция Президента РФ опять же может быть двоякой: в течение семи дней принять решение об отставке Правительства или о роспуске Государственной Думы и назначении новых выборов. Трудно себе представить, чтобы Председатель Правительства РФ предпринял такую акцию без согласия Президента РФ (хотя юридически это возможно, да и практически не так уж невероятно), но тогда ясно и то, что она исходит из договоренности о принятии Президентом в случае вынесения Думой недоверия именно второго решения: роспуска Думы и назначения новых выборов. Дума, конечно, должна понимать, что постановка вопроса о доверии Председателем Правительства РФ (понятно, что он к этому прибегает в условиях выгодной для себя политической конъюнктуры), по существу, не оставляет для нее выбора: она должна выразить доверие, если не хочет своего роспуска. Следует заметить, что согласно Конституции (ч. 4 ст. 117) право постановки вопроса о доверии принадлежит не Правительству РФ, а его Председателю. Это закономерно рождает предположение, что Председатель вправе совершить эту акцию без коллегиального решения Правительства. Но тогда затруднительно ответить на вопрос, каковы должны быть его действия, если Правительство

большинством голосов примет обратное решение. Поэтому представляется более верным понимать данное право Председателя как полномочие, основанное на коллегиально принятом решении Правительства РФ, тем более что при выраженном недоверии Президент принимает решение об отставке всего Правительства. Но все же недобровольная отставка Правительства РФ — по инициативе ли Председателя Правительства или Президента, а также в связи с недоверием со стороны Государственной Думы — возможна. Во всех этих случаях, как и при сложении полномочий в связи с истечением срока, Правительство РФ по поручению Президента РФ продолжает действовать до формирования нового Правительства РФ. Этим закрепляется объективная необходимость непрерывности деятельности Правительства РФ при всех условиях. Следует учитывать, что практическая применимость рассмотренных конституционных положений в существенной степени зависит от расклада политических сил в Думе. Положение Правительства более прочно, когда большинство в палате принадлежит партии, поддерживающей Президента РФ.

#### Государственный Совет России.

**Госсовет - совещательный орган при главе государства - содействует реализации полномочий Президента по обеспечению согласованного функционирования и взаимодействия органов власти.**

**Председателем Государственного совета является Президент Российской Федерации В.В.Путин. Его распоряжением исполнение обязанностей Секретаря Госсовета возложено на заместителя Руководителя Администрации Президента А.С.Абрамова. Обеспечением деятельности Госсовета занимается Главное территориальное управление Президента.**

**Ныне действующий Государственный совет - третий в истории России. Он образован Президентом В.Путиним 1 сентября 2000 года.**

**Соответствующий Указ глава государства подписал, руководствуясь статьями 80 и 85 Конституции, а также в связи с принятием Федерального закона "О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации".**

**Президент образовал Госсовет в целях сохранения и использования потенциала высших должностных лиц субъектов федерации, учитывая пожелания и предложения членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы.**

**В состав Государственного совета входят высшие руководители субъектов федерации. По решению Президента в состав Совета могут входить и другие лица.**

**На Госсовете обсуждаются вопросы особого государственного значения. Они касаются государственного строительства, хода экономических и социальных реформ, общественных проблем. Основная форма работы Госсовета - заседания. Они проводятся четыре раза в год, жесткой периодичности нет. Каждое заседание посвящено одному крупному вопросу. Накануне заседаний Госсовета по теме предстоящего обсуждения проводятся заседания президиума Совета. Утвердилась также практика обсуждения некоторых вопросов в ходе совместных заседаний президиума Государственного совета и Совета Безопасности, иногда - с привлечением профильных совещательных органов при Президенте.**

### **Органы законодательной власти субъектов Российской Федерации.**

Законодательные (представительные) органы в субъектах РФ олицетворяют народное представительство и осуществляют главным образом законодательные функции, принимая конституции (уставы), законы и другие правовые акты, утверждая бюджет. Их положение в системе органов государственной власти определяется принципом разделения властей, который

закреплен во всех конституциях и уставах. Однако в вопросах компетенции и особенно во взаимоотношениях с исполнительной властью законодательные (представительные) органы различных субъектов РФ неодинаковы. Различия касаются и форм организации законодательного процесса, процедуры рассмотрения вопросов.

В некоторых регионах периодически возникают конфронтационные отношения между законодательной и исполнительной властью, и тогда законодательный орган, всячески препятствуя деятельности администрации, как бы выходит на авансцену политической борьбы, подчеркивает свою самостоятельность. Но в спокойной обстановке роль этих органов кажется менее заметной, поскольку самые принципиальные вопросы государственной жизни регулируются федеральным законодательством, а в решении насущных проблем региона доминирующую роль играет исполнительная власть. Однако сказанное не ослабляет фундаментального значения органов народного представительства для демократической организации государственной власти.

### **Республики.**

Наиболее распространенными общеупотребительными наименованиями представительных органов республик являются: Государственный Совет, Государственное Собрание, Народное Собрание, Законодательное Собрание, Парламент. Некоторые республики именуют свои представительные органы с учетом национальной терминологии (Народный Хурал в Бурятии и Калмыкии, Верховный Хурал - парламент в Тыве, Народное Собрание - Халнъя Гулам - парламент в Ингушетии и др.).

Конституции закрепляют их как высшие законодательные и представительные органы государственной власти, а решения этих органов иногда наделяются высшей юридической силой на территории республики, несмотря на то, что основы конституционного строя РФ провозглашают верховенство Конституции Российской Федерации на всей территории страны.

Представительные органы в республиках избираются на основе все-

общего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Депутатом, как правило, может быть избран гражданин республики, достигший 21 года, имеющий право участвовать в выборах и проживающий в республике определенное количество лет. Сроки полномочий парламентов колеблются в пределах 4-5 лет.

Представительные органы республик являются преимущественно однопалатными. Двухпалатные парламенты существуют в Башкортостане (Палата Представителей и Законодательная палата), Карелии (Палата Республики и Палата Представителей), Кабардино-Балкарии (Совет Республики и Совет Представителей), Саха (Якутия) (Палата Республики и Палата Представителей).

Численный состав парламентов определяется Конституциями и законами республик, а, следовательно, определяется на основе норм представительства, соответствующих размеру территории и численности населения каждой республики.

Руководящие органы представительных органов республик включают председателя и его заместителей, избираемых парламентом или палатой, и некоторых других лиц (в Саха (Якутия), например, избирается постоянный Секретарь палаты). В некоторых республиках избирается президиум парламента, который включает Председателя, его заместителей и председателей комитетов парламента. Из числа депутатов образуются постоянные комитеты (комиссии), которые рассматривают законопроекты, осуществляют контроль за исполнением законов и других решений парламента. Депутаты входят также в разного рода ревизионные, мандатные и иные специальные комиссии.

### **Края, области и другие субъекты РФ.**

Представительная система этих субъектов Федерации принципиально ничем не отличается от республиканской. Аналогичны или схожи роль законодательных органов в системе органов государственной власти, их взаимоотношения с главой администрации (исполнительной власти), порядок обра-

зования и работы. Но есть и некоторые отличия.

Все основные вопросы организации и деятельности законодательных органов субъектов РФ регламентированы в уставах и законах. Наименования законодательных органов различны (Государственная Дума, Дума, Областная Дума, Собрание депутатов, городская Дума (г. Москва), Законодательное Собрание и др.). В Москве Дума одновременно является представительным органом городского самоуправления. Все эти парламенты однопалатные и избираются на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Обычный срок 4 года.

Компетенция законодательных органов довольно широка, она включает вопросы организации государственной власти и местного самоуправления, экономического и социального развития и др.

Внутренняя организация и порядок работы законодательных органов края, области и других субъектов РФ практически не отличается от республиканских. Они также формируют постоянные комитеты и комиссии, избирают председателя и заместителей и т. д. Их законодательные акты обязательны для исполнения всеми гражданами, должностными лицами, организациями, предприятиями, учреждениями, находящимися на территории данного субъекта РФ.

### **Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации.**

Орган исполнительной власти -- это государственная организация, часть системы органов государственной власти в Российской Федерации, учрежденная самим государством для исполнения и обеспечения исполнения законов и иных нормативных правовых актов, реализации функций государственного управления во всех сферах жизни государства и общества посредством Пользования специальных форм и методов осуществления управленческих действий, обладающая соответствующей структурой, компетенцией, государственно-властными полномочиями и штатом государственных служащих.

Определяя основные и наиболее существенные признаки органа исполнительной власти характеризующие его административную правосубъектность, необходимо подчеркнуть следующее.

1. Государственно-правовая природа органов исполнительной власти обусловлена конституционным разделением государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную. Наличие в системе государственной власти исполнительных органов -- следствие нормативного закрепления принципа разделения властей.

2. Органы исполнительной власти -- это внешняя форма выражения исполнительной власти. Они образуются для практической реализации функций и задач самой исполнительной власти, посредством которой, как известно, осуществляется государственное управление в экономической, социально-культурной и административно-политической сферах жизни общества.

3. Работа органов исполнительной власти строится в соответствии с такими принципами их деятельности, как:

а) государственная и территориальная целостность Российской Федерации;

б) распространение суверенитета Российской Федерации на всю ее территорию;

в) верховенство Конституции РФ и федеральных законов на всей территории РФ;

г) единство системы государственной власти;

д) разделение государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную в целях обеспечения сбалансированности полномочий и исключения сосредоточения всех полномочий или большей их части в ведении одного органа государственной власти либо должностного лица;

е) разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов РФ;

ж) самостоятельное осуществление органами исполнительной власти субъектов РФ принадлежащих им полномочий;

з) обеспечение самостоятельного осуществления своих полномочий органами местного самоуправления, расположенными на территории, где образованы и действуют соответствующие органы исполнительной власти.

4. Главная задача, органа, исполнительной власти - правоисполнительная деятельность т.е. исполнение действующих законов и, иных нормативных правовых актов, а также обеспечение их выполнение всеми субъектами права.

5. Деятельность органов исполнительной власти по своему содержанию имеет управленческий, организующий, исполняющий, контрольный и распорядительный характер; в результате этой деятельности решаются и реализуются государственные задачи и функции.

6. Существует организационная структура органа исполнительной власти, т.е. наличие в нем государственных должностей функциональных структурных подразделений (департаментов, отделов, управлений, главных управлений и т.д.), способствующих наиболее эффективному осуществлению задач, функций и полномочий данного органа. Каждая государственная должность замещается государственным служащим, который имеет специальный административно-правовой статус (права, обязанности, ограничения, полномочия, ответственность и т.д.). Совокупность должностей составляет штат органа исполнительной власти.

7. Органы исполнительной власти наделены государством особыми государственно-властными полномочиями, которые реализуются в специальных правовых формах, отличающихся от правовых форм деятельности органов других ветвей власти; обладают компетенцией, установленной в различных нормативных правовых актах (конституциях, законах, положениях, уставах; приказах и т.д.). В компетенцию, как правило, включаются в качестве основных компонентов задачи, права, обязанности, полномочия и ответственность органа исполнительной власти. В пределах своей компетенции ор-

ганы издают правовые акты управления и обеспечивают их выполнение. В содержание полномочий органов исполнительной власти входят:

- а) исполнительно-распорядительная деятельность;
- б) контрольно-надзорные функции;
- в) действия юридического характера и принятие решений, вызывающих важные правовые последствия;
- г) нормотворческая деятельность;
- д) правоохранительная (юрисдикционная) деятельность.

8. Орган исполнительной власти постоянно и непрерывно действует на определенной территории РФ.

9. Органы исполнительной власти наделены правом нормо - творческой деятельности, т. е. правом издания: актов управления (административных актов). Для решения поставленных задач осуществления функций государственного управления каждый орган исполнительной власти имеет право издавать правовые акты управления. В законах и специальных нормативных правовых актах определяются виды, порядок принятия, государственной регистрации, действия, опубликования, оспаривания правовых актов управления. Правовые акты органов исполнительной власти -- это, с одной стороны, важнейшая правовая форма управленческих действий, а с другой -- результат административного нормотворчества в системе государственного управления. Акты управления являются подзаконными правовыми актами, т. е. они издаются в обязательном соответствии с требованиями и положениями законов и развивают их, а также

обеспечивают решение возникающих в сфере управления споров и административных дел.

10. Определен нормативно установленный порядок образования, формирования реорганизации и ликвидации органа исполнительной власти.

11. Каждый орган исполнительной власти имеет свое наименование.

12. Федеральными законами и законами субъектов РФ предусмотрена ответственность органов исполнительной власти и их должностных лиц.

13. Орган исполнительной власти-- юридическое лицо -- имеет гербовую печать, может вступать в гражданско-правовые отношения.

14. Финансирование органа исполнительной власти осуществляется за счет средств федерального бюджета или средств бюджета субъекта РФ, предусмотренных отдельной статьей.

Правовой статус органов исполнительной власти характеризуется тем, что эти органы являются самостоятельными и независимыми именно в осуществлении предоставленных им полномочий. Независимость органов законодательной власти устанавливается Конституцией РФ, федеральными законами, актами Президента РФ и Правительства РФ, а также другими нормативными правовыми актами. Превышение пределов установленных компетенции означает незаконное присвоение властных полномочий.

Организационная структура органов государственного правления обеспечивается разработкой и утверждением их штатного расписания, представляющего собой перечень структурных подразделений органа (с их наименованиями), должностей и их количества (в целом по органу управления и в структурных подразделениях в особенности), должностных окладов. Денежное содержание выплачивается государственному служащему согласно установленному в штатном расписании размеру должностного оклада. Таким образом, штатное расписание устанавливает организационную структуру органа исполнительной власти объем денежных средств, необходимых на содержание этого органа. Порядок составления и утверждения штатных расписаний органов управления контролируется вышестоящими органами исполнительной власти. Штатные расписания подлежат государственной регистрации в финансовых органах.

### **Судебная власть и её место в системе других ветвей власти. Конституционные принципы правосудия.**

Концепция разделения властей на российской почве прижилась не сразу. Ведь она в какой-то мере ориентирована на подрыв устоев монархическо-

го устройства государства. Только в конце XIX -- на-чале XX в. о ней заговорили в полный голос, в том числе в университетских аудиториях, как об идее, реализация которой должна привести к преобразованию России в правовое государство. После октября 1917 г. положение круто изменилось. Основная причина -- курс на всевластие Советов, а впоследствии и на господство командно-административной системы, которая не допускала и не могла допустить какого-то разделения государственной власти. В таких условиях концепция разделения властей оказалась в немилости и нередко преподносилась как выдумка, которая понадобилась буржуазии в период ее борьбы за господство. Лишь в конце 80-х гг. стало появляться более серьезное отношение к проблеме разделения властей. По времени это совпало с официозным провозглашением курса на преобразование нашего государства в правовое, с признанием того, что такое государство невозможно без верховенства закона и надежно обеспечивающего подобное верховенство механизма, основной рычаг которого многие усматривали и усматривают в разделении властей. Воронцов С. А. Правоохранительные органы и спецслужбы Российской Федерации. История и современность. - Ростов н/Д.: «Феникс», 1999. - С. 86. Съезд народных депутатов РСФСР 12 июня 1990 г. одобрил Декларацию "О государственном суверенитете Российской Советской Федеративной Социалистической Республики", в п. 13 которой четко сказано: "Разделение законодательной, исполнительной и судебной властей является важнейшим принципом функционирования РСФСР как правового государства". Почти два года спустя, 21 апреля 1992 г., эта идея была закреплена на конституционном уровне. В ст. 3 действовавшей тогда Конституции РСФСР провозглашалось, в частности, что "система государственной власти в Российской Федерации основана на принципах разделения законодательной, исполнительной и судебной властей...". Это положение приобрело несколько иное звучание в Конституции РФ, Конституция Российской Федерации (с изм. от 14.10.2005) // РГ от 25.12.1993, № 237, СЗ РФ от 17.10.2005, № 42, ст. 4212. принятой 12 декабря 1993 г.: "Государственная власть в Российской

Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны" (ст. 10). Приведенные положения дают основание считать, что судебная власть -- одно из проявлений государственной власти в целом. Следовательно, ее понятие производно от общего понятия власти и понятия государственной власти в частности. Общее понятие власти, как известно, категория многоаспектная и многоликая. Власть родительская и отцовская, власть чувств, власть толпы или улицы, местная власть, власть тьмы и т.д. -- столь широк диапазон употребления слова "власть". Поэтому общее определение власти тоже является весьма широким. В него нередко включают, прежде всего, способность и возможность оказывать определяющее воздействие на деятельность, поведение людей с помощью таких средств, как авторитет, волевое влияние, правовые веления, принуждение и т.п. Таким видят данное понятие не только философы и обществоведы, но и знатоки русского языка. Например, В.И. Даль писал, что власть -- это "право, сила, воля над чем-либо, свобода действия и распоряжения, начальствование, управление...". Несколько иначе по форме, но по сути так же определял власть и С. И. Ожегов. По его мнению, таковой следует считать "право и возможность распоряжаться кем-либо или чем-либо, подчинять своей воле". И такой подход распространен не только в русскоязычной литературе. Весьма сходно раскрывается оно также в зарубежных, широко известных толковых и энциклопедических словарях, специальной монографической литературе. К примеру, в толковом словаре английского языка Уэбстера основные значения термина "власть" раскрываются, как "способность действовать или достигать результата", "юридическое или официальное полномочие, способность или право", "обладание контролем, полномочием или влиянием в отношении других", а в статье о понятии "политическая власть", помещенной в Оксфордском энциклопедическом словаре, -- как "способность достигать желаемые цели вопреки сопротивлению", "способность понуждать других делать то, что они сами не стали бы де-

лать". Другими словами, власть -- это не какое-то лицо, орган, объединение, учреждение. Они -- действующие лица, но не власть. Они лишь реализуют предоставленную им возможность (способность) делать что-то, влиять на чьи-то поступки, достигать какой-то цели. Более узким является понятие государственной власти. В отличие от общего это понятие персонифицировано. В нем уже присутствуют действующие субъекты -- народ и (или) государство, его аппарат и органы местного самоуправления, которым делегируется то, что они (народ или государство) могли бы делать сами, т.е. власть (см. ст. 3 Конституции РФ). Соответственно властью государственной (политической) принято считать возможность и способность народа и (или) государства в лице его органов оказывать воздействие на поведение людей и в целом на процессы, происходящие в обществе, с помощью убеждения, принуждения либо иных способов. Еще уже понятие судебной власти. Это, как отмечено выше, одна из ветвей государственной власти. Субъектом, осуществляющим ее, является не любой государственный орган, а лишь с уд, который обладает присущими только ему возможностями и способностями воздействия на поведение людей, а через это -- и на процессы, происходящие в обществе. Поэтому судебную власть можно было бы определить как возможность и способность занимающего особое положение в государственном аппарате органа (суда) воздействовать на поведение людей и социальные процессы. Из этого определения следует, что понятию судебной власти свойственно по крайней мере два компонента: во-первых, данная власть может реализоваться только специально создаваемым государственным учреждением -- судом; во-вторых, у этого органа должны быть свои, присущие только ему возможность и способность воздействия. Эти признаки взаимосвязаны и взаимозависимы. Их нельзя изолировать друг от друга или противопоставлять.

Правосудие -- важное проявление судебной власти, но не единственное. Судебная власть может проявляться во многом.

Упомянутые в приведенном определении понятия судебной власти

"возможности" и "способности"-- это многогранные полномочия, которыми наделяются суды. Именно их реализация в целом и есть реализация судебной власти. Среди этих полномочий доминирующую роль играет правосудие. Его может осуществлять только суд, и никакой другой орган. Это специфически судебное полномочие. Но судебная власть, как уже говорилось, не сводится только к данному полномочию. Она включает и ряд других, которые, как и правосудие, имеют большое социальное значение. К ним следовало бы относить следующие:

конституционный контроль;

контроль за законностью и обоснованностью решений и действий органов государственной власти и местного самоуправления, общественных объединений, должностных лиц;

обеспечение исполнения приговоров и иных судебных решений;

дача разъяснений по вопросам судебной практики;

участие в формировании судейского корпуса и содействие органам судейского сообщества.

Эти полномочия было бы неправильно полностью отождествлять, как это нередко делается, с правосудием. Можно говорить, пожалуй, лишь о том, что их реализация тесно связана с правосудием и содействует его надлежащему осуществлению. Проведению в жизнь каждого из названных полномочий, образующих судебную власть, призвано способствовать наделение органов, на которые возложено осуществление данной власти, средствами принуждения к исполнению принимаемых ими решений. Закон, к примеру, прямо провозгласил общеобязательность многих видов вступивших в законную силу судебных решений. Он требует от организаций и должностных лиц, граждан неукоснительного подчинения велениям органов, осуществляющих судебную власть. И это не обычная, "дежурная" декларация, с какими нам нередко приходится сталкиваться. Реальность судебных велений подкрепляется довольно внушительными средствами воздействия. Например, если какое-то лицо не представляет без уважительных причин

имеющийся у него документ, необходимый для правильного разрешения дела арбитражным судом, то последний вправе подвергнуть такое лицо штрафу в сумме до 200 минимальных размеров оплаты труда (ч. 3 ст. 54 АПК РФ Арбитражный процессуальный Кодекс Российской Федерации от 24.07.2002 № 95-ФЗ (ред. от 31.03.2005) // СЗ РФ от 29.07.2002, № 30, ст. 3012, СЗ РФ от 04.04.2005, № 14, ст. 1210.). Гражданин, нарушивший порядок в зале обычного (не арбитражного) суда, разбирающего гражданское дело, и не подчинившийся распоряжениям судьи, в соответствии с ч. 2 ст. 149 ГПК РФ Гражданский процессуальный Кодекс Российской Федерации от 14.11.2002 № 138-ФЗ (ред. от 29.12.2004) // СЗ РФ от 18.11.2002, № 46, ст. 4532, СЗ РФ от 03.01.2005, № 1 (часть 1), ст. 20. может быть оштрафован в сумме до 50 минимальных размеров оплаты труда. Эффективные меры применяются и к гражданам (обвиняемым в совершении преступления, потерпевшим, свидетелям и др.) в случаях, когда они, скажем, уклоняются от явки в суд по его вызову. Закон разрешает подвергать их по решению суда (судьи) принудительному приводу с помощью судебных приставов и (или) денежному взысканию. Предусматриваются и иные меры воздействия на тех, кто не желает уважительно относиться к судебным велениям. При определенных в законе обстоятельствах может возникнуть вопрос, как будет показано ниже, и о применении самых строгих мер юридического воздействия --\* мер уголовного наказания. Общее положение о властном характере выполняемых судами функций сформулировано в ч. 6 ст. 1 Закона о статусе судей Закон РФ «О статусе судей в Российской Федерации» от 26.06.1992 № 3132-1 (ред. от 22.08.2004) // ВСНД и ВС РФ от 30.07.1992, № 30, ст. 1792, СЗ РФ от 30.08.2004, № 35, ст. 3607. следующим образом: "Требования и распоряжения судей при осуществлении ими полномочий обязательны для всех без исключения государственных органов, общественных объединений, должностных лиц, других юридических или физических лиц. Информация, документы и их копии, необходимые для осуществления правосудия, представляются по требованию судей безвозмездно. Неисполнение требований и

распоряжений судей влечет установленную законом ответственность". Аналогичное предписание содержится и в ч. 1 ст. 6 Закона о судебной системе. Федеральный конституционный закон «О судебной системе Российской Федерации» от 31.12.1996 № 1-ФКЗ (ред. от 05.04.2005) // СЗ РФ от 06.01.1997, № 1, ст. 1, СЗ РФ от 11.04.2005, № 15, ст. 1274. Обобщенное знание полномочий судов (их "возможностей и способностей") не только дает представление о том, чем могут и должны заниматься эти государственные органы, но и ориентирует относительно их роли и места в системе всех учреждений, реализующих в целом государственную власть, а равно и соотношения названных выше трех ее ветвей (отраслей). Оно позволяет наполнить конкретным содержанием широко употребляемое, хотя и несколько упрощенное объяснение сути разделения властей: законодатель -- законодательствует, исполнительные органы -- исполняют законы, а суды -- судят. Во всяком случае, один только приведенный выше перечень судебных полномочий свидетельствует о том, что за формулой "суды судят" скрывается весьма емкая и разнообразная деятельность, которая в целом существенно отличается от того, что должны делать законодательные и исполнительные органы. Круг судебных полномочий говорит и о том, что данная власть призвана выполнять важную и ответственную социальную функцию, не менее значимую, чем функции, выполняемые другими ветвями власти. А это позволяет делать вывод также о равнозначности, равноправности и паритетности всех ветвей власти. Такой вывод до сравнительно недавнего времени считался ошибочным, противоречащим основной государственно-политической установке, выразившейся в словах "Вся власть Советам". Сообразно с этим у судов не было многих из перечисленных полномочий. Они, к примеру, не могли заниматься конституционным контролем, проверять законность и обоснованность решений и действий большинства исполнительных органов. На них смотрели как на органы, которые должны заниматься главным образом разбирательством гражданских и уголовных дел, содействием исполнению собственных решений. Лишь в крайне ограниченных случаях им дозво-

лялось разби-рать дела об административных правонарушениях и рассмат-ривать жалобы на незаконные действия некоторых (далеко не всех) испол-нительных органов. Поворот произошел в конце 80-х -- начале 90-х гг., когда стало расти сознание того, что правовое государство без полноценной су-дебной власти немыслимо. С этого времени и активизировался про-цесс принятия конкретных мер, направленных на повышение авто-ритета судов. Это проявилось не только в совершенствовании порядка подбора и форми-рования судейского корпуса, создании условий для его независимости, по-вышении материальной обеспеченности, уста-новлении ответственности за неуважение к суду, но и в существен-ном расширении судебных полномо-чий. Такую тенденцию можно видеть во многом. В частности, в на-делении судов правом осуществлять контроль за законностью и обо-снованностью действий правоохранительных органов, призванных заниматься выявлением и раскрытием преступлений, в первую оче-редь в тех случаях, когда есть опасность ограничения конституци-онных прав и свобод граждан. В наши дни суды (гражданские и военные), как будет показано ниже, могут прове-рять законность и обосно-ванность задержания лиц, подозреваемых в совер-шении преступле-ний, ареста, продления его срока, совершения действий, связанных с ограничением права гражданина на тайну переписки, телефон-ных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений, а также пра-ва на неприкосновенность жилища, и т.д. Уже только в этом четко просматри-вается признание положения о том, что суды -- это вер-шина пирамиды пра-воохранительных органов. Признание высокой социальной значимости су-дебной власти проявилось весьма недвусмысленно и в восстановлении кон-ституци-онного контроля как одного из ее основных полномочий. Это, как бу-дет показано ниже, закреплено сначала в Конституции РФ, а затем и в за-конах о Конституционном Суде РФ 1991 и 1994 гг. Федеральный конститу-ционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» от 21.07.1994 № 1-ФКЗ (ред. от 07.06.2004) // СЗ РФ от 25.07.1994, № 13, ст. 1447, СЗ РФ от 14.06.2004, № 24, ст. 2334. Следующим шагом стало предос-

тавление всем судам возможности проверять законность решений местных представительных и всех исполнительных органов. Еще в Законе "О дополнительных полномочиях местных Советов народных депутатов в условиях перехода к рыночным отношениям" от 24 ноября 1990 г. предусматривалось, что суды вправе проверять законность решений местных Советов народных депутатов, подчиненных им органов, должностных лиц, если решения такого рода нарушают права и охраняемые законом интересы граждан. Конституция РФ 1993 г. явилась логическим завершением эволюции в данной области. В ч. 2 ст. 46 говорится: "Решения и действия (или бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц могут быть обжалованы в суд". Это конституционное положение существенно развито и дополнено другим: "Суд, установив при рассмотрении дела несоответствие акта государственного или иного органа закону, принимает решение в соответствии с законом" (ч. 2 ст. 120 Конституции РФ).

### **Конституционные принципы правосудия.**

Так как в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации государственная власть осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную власти, то их органы являются самостоятельными.

Судебная власть осуществляется посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства. Ст. 118 Конституции РФ закрепляет, что судебная система Российской Федерации устанавливается Конституцией РФ и федеральным конституционным законом. Создание чрезвычайных судов не допускается Государственное (конституционное) право Российской Федерации. Учебник. М.: 1995г..

В систему органов правосудия Российской Федерации входят: Конституционный Суд Российской Федерации, Верховный Суд Российской Федерации и Высший Арбитражный Суд Российской Федерации. В систему органов правосудия входят и военные суды.

В гл. 7 Конституции РФ закреплены основы правового статуса судей, единые для всех органов правосудия. Судьями могут быть граждане Российской Федерации, достигшие 25 лет, имеющие высшее юридическое образование и стаж работы по юридической профессии не менее 5 лет. Федеральным законом могут быть установлены дополнительные требования к судьям.

Судьи Конституционного Суда, Верховного Суда и Высшего Арбитражного Суда назначаются Советом Федерации по представлению Президента Российской Федерации. Судьи других федеральных судов назначаются Президентом Российской Федерации в порядке, установленном федеральным законом (ст. 128 Конституции РФ).

В Конституции РФ содержатся и другие положения, закрепляющие основы статуса судей, одновременно являющиеся принципами правосудия.

Согласно ст. 120 Конституции «суды независимы и подчиняются только Конституции Российской Федерации и федеральному закону). Суд, установив при рассмотрении дела несоответствие акта государственного или иного органа закону, принимает решение в соответствии с законом.

В Конституции РФ закреплен принцип несменяемости судей. Полномочия судьи могут быть прекращены или приостановлены не иначе как в порядке, определяемом федеральным законом.

В соответствии со ст. 123 Конституции РФ разбирательство дел во всех судах открытое. Слушание дела в закрытом заседании допускается в случаях, предусмотренных федеральным законом. Заочное разбирательство уголовных дел в судах не допускается, кроме случаев, предусмотренных федеральным законом. Судопроизводство осуществляется на основе состязательности и равноправия сторон. В случаях, предусмотренных федеральным законом, судопроизводство осуществляется с участием присяжных заседателей.

Финансирование судов производится только из федерального бюджета и должно обеспечивать возможность полного и независимого осуществления правосудия в соответствии с федеральным законом.

К системе принципов правосудия относятся принципы законности, осуществления правосудия только судом, независимости судей, осуществления правосудия на началах равенства всех перед законом и судом, обеспечения каждому права на судебную защиту, презумпции невиновности, обеспечения подсудимому права на защиту, состязательности и равноправия сторон, гласности судопроизводства, национального языка судопроизводства, участия граждан в осуществлении правосудия, охраны чести и достоинства личности, непосредственности и устности судебного разбирательства.

Законность является универсальным правовым принципом, относящимся не только к правосудию, но и к деятельности всех государственных органов. Это вытекает из конституционного положения (ст. 15) о том, что все государственные органы, должностные лица обязаны соблюдать Конституцию РФ и законы. В соответствии с этим ст. 7 Закона «О судоустройстве РСФСР» закрепила, что правосудие во всех судах Российской Федерации осуществляется в точном соответствии с законодательством.

В соответствии с принципом законности суды обязаны соблюдать иерархию законов. В случае коллизии норм законодательства суд должен руководствоваться сначала Конституцией РФ как основным законом, затем федеральными конституционными законами, а уже в последнюю очередь иными законами, если они не противоречат Конституции РФ и федеральным конституционным законам. В процессе судебной деятельности суд применяет нормы материального права, поэтому в соответствии с этим принципом он должен правильно квалифицировать деяние, разрешать спор о праве. Важность данного принципа обусловлена тем, что, осуществляя правосудие только в точном соответствии с законом, не допуская отступлений от установленной формы судопроизводства, суд может вынести обоснованный и законный приговор, решение, достичь тем самым истины по делу, выполнить поставленные перед ним задачи по охране прав граждан, интересов государства. Суд должен не только сам неуклонно соблюдать действующее законодательство, но и предупреждать, устранять нарушения закона со стороны

участников судопроизводства, а также и других государственных органов, должностных лиц и граждан.

Принцип осуществления правосудия только судом закреплен в ст. 118 Конституции РФ. Статья 49 Конституции РФ указывает, что лицо может быть признано виновным только по приговору суда. Статья 1 Закона «О судебной системе РФ» определяет, что никто, кроме судов в лице судей, присяжных, народных и арбитражных заседателей, не вправе принимать на себя осуществление правосудия.

Функция осуществления правосудия предоставлена только суду в связи с тем, что ни один другой государственный правоохранительный орган не обладает такими возможностями для принятия законного и обоснованного решения по делу. Именно в стадии судебного разбирательства проявляются все принципы судопроизводства и правосудия. Невозможно на данный момент, к примеру, обеспечить состязательность и равноправие сторон в стадии предварительного расследования, а в ходе судебного заседания это вполне реально. В стадии судебного разбирательства больше прав имеют возможность реализовать обвиняемый, его защитник. Все это способствует установлению истины по делу, вынесению справедливого приговора. Причем и приговор, и решение суда может изменить или отменить только вышестоящий суд.

Реализация принципа осуществления правосудия только судом обеспечивается нормами судостроительного и процессуального права. Закон «О судебной системе РФ» перечисляет все суды, действующие на территории РФ, и запрещает создавать чрезвычайные суды. УПК, ГПК, Арбитражный процессуальный кодекс детально регламентируют процедуру осуществления правосудия. Вмешательство в осуществление правосудия является серьезным правонарушением.

Принцип независимости судей закреплен в ст. 120 Конституции РФ. Это конституционное положение нашло отражение в таких законах, как Закон «О судебной системе РФ» (ст. 5), Закон «О судостроительстве РСФСР» (ст.

12), Закон «Об арбитражных судах в РФ» (ст. 6). По действующему законодательству рассмотрение дел в судах первой инстанции осуществляется с участием присяжных, народных, арбитражных заседателей. Заседатели при осуществлении правосудия также независимы и подчиняются только закону, пользуясь всеми правами судьи. Независимость судей является проявлением самостоятельности судебной власти, ее отделенности от власти исполнительной и законодательной. Независимость судей заключается в том, что исключается любое воздействие на них со стороны других лиц и организаций при разрешении ими конкретных уголовных, гражданских и арбитражных дел. При рассмотрении дела суд руководствуется не мнениями участников процесса, а законом, принимает решения по своему внутреннему убеждению, основанному на изучении всех материалов дела, анализе всех представленных доказательств.

Принцип осуществления правосудия на началах равенства всех перед законом и судом закреплен в ст. 19 Конституции РФ. Согласно данной конституционной норме государство гарантирует равенство прав и свобод человека независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям.

Равенство перед законом означает, что не могут приниматься законы, дискриминирующие граждан по одному или нескольким указанным выше признакам. Для всех граждан в государстве существует единый порядок подачи жалоб, привлечения к уголовной ответственности.

Равенство перед судом предполагает, что суд, рассматривая уголовное, гражданское, арбитражное дело, предоставляет гражданам, участвующим в процессе, возможность пользоваться правами не в зависимости от их имущественного, социального положения, а только на основании того, каким субъектом процесса они являются: истцом, ответчиком, потерпевшим и т. д. Суд не может создавать для кого бы то ни было не предусмотренные законом преимущества или ограничения.

Действующее законодательство предусматривает особый порядок привлечения к уголовной ответственности некоторых категорий граждан - судей, депутатов, прокуроров, что является определенным отступлением от данного принципа. Такие исключения из принципа являются гарантией успешного осуществления деятельности этих лиц, но вызывают нарекания в средствах массовой информации и юридической литературе.

Обеспечение каждому гражданину судебной защиты его прав и свобод предусмотрено ст. 46 Конституции РФ. А в соответствии со ст. 47 Конституции РФ никто не может быть лишен права на рассмотрение его дела в том суде и тем судьей, к подсудности которых оно отнесено законом.

Сущность данного принципа заключается в том, что любое лицо, считающее, что решения, действия (бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц нарушают его законные права и свободы, вправе обратиться в суд с жалобой по этому поводу. Признание права на судебную защиту в качестве принципа правосудия означает, что правосудие является наиболее эффективным средством защиты прав личности, что судебная процедура в наибольшей степени гарантирует объективное и беспристрастное рассмотрение дела, принятие законного и обоснованного решения.

Слово «презумпция» означает предположение, основанное на вероятности. Сам принцип презумпции невиновности сформулирован в ст. 49 Конституции РФ следующим образом: «Каждый обвиняемый в совершении преступления считается невиновным, пока его виновность не будет доказана в установленном федеральным законом порядке и установлена вступившим в силу приговором суда».

Данный принцип является не только принципом правосудия, но и всего уголовного процесса в целом. Органы предварительного расследования, прокурор обязаны также строго соблюдать его. Конечно, предъявляя обвинение, следователь должен быть убежден в виновности обвиняемого, иначе ему необходимо воздержаться от этого действия. Но субъективное мнение

следователя, выраженное в постановлении о привлечении в качестве обвиняемого, не порождает тех последствий, что влечет его признание виновным в приговоре суда от имени государства. Только один орган может признать человека виновным - суд. Презумпция невиновности действует до тех пор, пока на основе достаточных доказательств не будет доказано обратное, то есть что лицо виновно в совершении преступления. Кроме того, необходим и еще один момент - вступление приговора в законную силу. Приговор вступает в законную силу спустя семь дней после его провозглашения, если он не был обжалован или опротестован, либо после его рассмотрения кассационной инстанцией, если она его не отменяет. До этого ничьи суждения и мнения о виновности лица (письменные и устные заявления, интервью, публикации) не имеют никакого юридического значения и совершенно недопустимы.

Принцип обеспечения прав граждан на судебную защиту. Свободу доступа к защите, осуществляемой судами, принято считать одним из оплотов демократии, признаком правового государства. Судебной защите и обеспечению права на нее уделено значительное внимание в российском законодательстве. В ч. 1 и 2 ст. 46 Конституции РФ по этому поводу говорится, что каждому гарантируется судебная защита его прав и свобод, что решения и действия (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных организаций и должностных лиц могут быть обжалованы в суд. Это конституционное положение конкретизируется рядом законодательных актов, в частности законом об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан.

Таким образом, на основании изложенного можно сделать несколько выводов:

правом на судебную защиту может воспользоваться каждый, независимо от гражданства (иностранцы, граждане и лица без гражданства);

право на судебную защиту тесно связано с правом на юридическую помощь;

судебное обжалование допускается в отношении всех решений и действий, которые повлекли нарушение закона или превышение полномочий, либо ущемили чьи-либо права.

Принцип состязательности и равноправия сторон провозглашен ч. 3 ст. 123 Конституции РФ. Состязательность судебного процесса означает такое его построение, при котором функция суда по разрешению дела отделена от функции обвинения и функции защиты, причем функцию обвинения осуществляет одна сторона, а функцию защиты - другая. Эти стороны наделены равными процессуальными правами по предоставлению доказательств, заявлению ходатайств, обжалованию действий и решений суда. Функция разрешения дела является исключительной компетенцией суда. Сторону обвинения в уголовном процессе представляют прокурор, потерпевший, общественный обвинитель, гражданский истец. Сторону защиты подсудимый, его защитник, гражданский ответчик, общественный защитник. По гражданским делам одну сторону представляют гражданский истец, его представитель, а другую - гражданский ответчик и его представитель. Суд обязан обеспечить каждой стороне реализацию ее законных прав, проследить, чтобы действия сторон осуществлялись в рамках закона.

Принцип состязательности и равноправия сторон имеет большое значение для правильного и объективного рассмотрения дела и вынесения справедливого и обоснованного приговора.

Принцип гласности судопроизводства закреплен в ч. 1 ст. 123 Конституции РФ, где установлено, что разбирательство во всех судах открытое. Открытое разбирательство означает, что при слушании уголовных, гражданских и арбитражных дел доступ в зал свободен для всех граждан, за исключением лиц, не достигших 16-летнего возраста, если они не являются участниками процесса или свидетелями, представителей прессы, а ход и результаты процесса могут освещаться в средствах массовой информации. Количество лиц, желающих присутствовать на процессе, может быть ограничено только в силу недостаточной вместимости зала судебного разбирательства.

В тех случаях, когда число желающих слишком велико по сравнению с количеством мест в зале, их доступ может быть прекращен для обеспечения нормального хода судебного процесса. Не запрещена законом и теле-, видеосъемка судебного заседания, если это не отразится на судебном процессе.

Каждое отраслевое процессуальное законодательство также предусматривает гласность судебного разбирательства. Данный принцип является одним из показателей демократизма судопроизводства. Гласность судебного разбирательства является важным условием вынесения справедливого и обоснованного решения по делу, побуждает судей и других участников процесса добросовестно выполнять свои процессуальные обязанности, затрудняет оказание давления на суд, что гарантирует его независимость и подчинение только закону.

Закрепляя как общее правило гласность судебного разбирательства, процессуальное законодательство предусматривает и случаи, когда оно может проводиться закрыто. Это основано на той же ст. 123 Конституции РФ, которая допускает закрытое заседание в случаях, установленных федеральным законом.

Слушание дел в закрытом заседании осуществляется с соблюдением всех правил судопроизводства. Приговор и решения судов в любом случае провозглашаются публично.

Принцип национального языка судопроизводства. Согласно Конституции РФ (ст. 26) каждый гражданин Российской Федерации имеет право пользоваться родным языком. Русский язык признается государственным языком на всей территории Российской Федерации, а республики вправе устанавливать свой государственный язык (ст. 68). Исходя из этих конституционных положений. Закон «О судебной системе РФ» Федеральный конституционный закон «О судебной системе Российской Федерации» № 1-ФКЗ от 31 декабря 1996 г. // Федеральное законодательство. М., 1997. закрепил, что судопроизводство в Конституционном Суде РФ, Верховном Суде РФ, в арбитражных и военных судах ведется на русском языке. Судопроизводство в

других федеральных судах общей юрисдикции может вестись также на государственном языке республики, на территории которой находится суд. В судах субъектов Российской Федерации судопроизводство ведется на русском языке либо на государственном языке республики, на территории которой находится суд.

Лицам, участвующим в деле и не владеющим языком, на котором ведется судопроизводство, предоставляется право делать заявления, заявлять ходатайства, давать показания, выступать в суде на родном или другом избранном ими языке. Суд, рассматривающий дело, в этих случаях обязан не только разъяснить им это право, но и обеспечить участие переводчика. Переводчик не только переводит в суде показания лица, не владеющего языком, на котором ведется судопроизводство, но и переводит ему показания свидетелей, вопросы суда и т. д.

Все судебные документы вручаются лицам, участвующим в деле, переведенными на их родной язык или на другой язык, которым они владеют.

Ведение процесса на государственном языке республики, на территории которой находится суд, рассматривающий дело, является необходимым условием обеспечения гласности судопроизводства, поскольку присутствующие имеют возможность воспринимать и оценивать происходящее в судебном заседании, обеспечивает воспитательное и предупредительное воздействие правосудия на граждан.

Принцип участия граждан в осуществлении правосудия закреплен в ч. 5 ст. 32 Конституции РФ, которая гласит: «Граждане Российской Федерации имеют право участвовать в отправлении правосудия». Закон «О судебной системе РФ» указал, что правосудие осуществляется наряду с судьями народными, арбитражными и присяжными заседателями. Федеральный конституционный закон «О судебной системе Российской Федерации» № 1-ФКЗ от 31 декабря 1996 г. // Федеральное законодательство. М., 1997. Ст. 1..

Народные заседатели участвуют в рассмотрении уголовных и граждан-

ских дел в суде первой инстанции как в судах общей юрисдикции, так и в военных судах. При осуществлении правосудия они пользуются всеми правами судьи, так же, как и профессиональный судья, независимы и подчиняются только за-кону. Приговоры по уголовным делам и решения по гражданским делам при-нимаются совместно судьей и народными заседателями большинством голосов, причем народный заседатель, не согласный с принятым решением, имеет пра-во выразить письменно свое особое мнение, которое прилагается к приговору или решению. Чтобы не оказывать давление на решение народных заседателей судья - председательствующий должен подать свой голос последним. Избира-ются народные заседатели по месту работы или жительства и призываются к ис-полнению своих обязанностей не более чем на две недели в году.

Принцип охраны чести и достоинства личности. Конституция РФ (ст. 2) провозгласила человека, его права и свободы высшей ценностью, а при-зна-ние, соблюдение и защиту прав и свобод человека и гражданина - обя-зан-ностью государства. В соответствии с этим правосудие, как часть госу-дарственной правоохранительной деятельности, должно защищать человека, его права и свободы. Охрана чести и достоинства человека является одним из его важнейших прав. Статья 21 Конституции РФ указывает, что государ-ство охраняет достоинство личности, ничто не может быть основанием для его умаления. Никто не должен подвергаться пыткам, насилию, другому же-сткому или унижающему человеческое достоинство обращению или наказа-нию. Суды, рассматривающие уголовные дела, иногда получают заявления подсудимых, свидетелей о том, что показания на предварительном следствии они давали под угрозой или при применении физического воздействия пы-ток. Суды должны тщательно исследовать данный вопрос и, если факты при-веденные подсудимым, свидетелем, подтвердятся, признать их первоначаль-ные показания недопустимыми и принять меры для привлечения лиц допус-тивших нарушение закона, к ответственности (направить частное определе-ние или возбудить уголовное дело).

Статья 23 Конституции РФ гарантирует гражданам неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту своего доброго имени. В той же статье Конституции РФ провозглашается право на тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых и телеграфных сообщений. Указывается, что только суд может принять решение об ограничении этого права.

Принцип непосредственности и устности судебного разбирательства, в отличие от других конституционных принципов правосудия, прямо в Конституции РФ не зафиксирован. Однако конституционные принципы гласности и состязательности не могут быть реализованы вне условий устности непрерывности судебного разбирательства. В силу принципа непосредственности суд все свои выводы, содержащиеся в решении или приговоре, обязан делать только на основе доказательств, исследованных самим судом в судебном заседании. Только при наличии особых обстоятельств суд может вместо допроса подсудимого, потерпевшего, свидетелей огласить их показания, данные на предварительном следствии. Устность судебного разбирательства означает, что все доказательства должны быть восприняты судом устно и должны устно обсуждаться участниками процесса. Просьба подсудимого приобщить его письменные показания к делу не освобождает суд от обязанности допросить его. Все содержащиеся в деле документы оглашаются председательствующим вслух. В устной форме осуществляются и прения сторон.

Основное, главное содержание судебной власти составляет осуществление правосудия. Термин «правосудие» подразумевает деятельность суда, который судит, а также осуществление этой деятельности по праву, справедливо.

Понятие правосудия - понятие, прежде всего, правовое. Поэтому его определение и основные элементы должны опираться на соответствующие правовые нормы и институты. Ему присущ ряд специфических признаков:

осуществляется только конкретными способами, а не произвольно, по усмотрению каких-либо должностных лиц или органов;

особый процессуальный порядок, регламентированный законом; правосудие осуществляется только судом (судьей); никакой другой орган или другое должностное лицо не вправе выполнять эту деятельность.

Таким образом, признаки правосудия - это: а) определенный законом, конкретный (непроизвольный) способ производства; б) особый порядок (процедура) осуществления; в) осуществление правосудия только судом (судьей).

В соответствии со ст. 4 Закона “О судоустройстве РСФСР” правосудие осуществляется путем:

1) рассмотрения и разрешения в судебном заседании гражданских дел по спорам, затрагивающим права и интересы граждан, государственных пред-приятий, учреждений, организаций, колхозов, иных кооперативных органи-заций, их объединений, других общественных организаций;

2) рассмотрения в судебных заседаниях уголовных дел и применения установленных законом мер наказания к лицам, виновным в совершении пре-ступления, либо оправдания невиновных.

Кроме того, Закон «Об арбитражных судах в РФ» Федеральный конституционный закон «Об арбитражных судах в Российской Федерации», Арбитражный Процессуальный кодекс Российской Федерации. М.: «Ось-89» , 1995г. Ст. 4. и ст. 1 Арбитраж-ного процессуального кодекса называют правосудием и разрешение эконо-мических споров арбитражными судами. Таким образом, законодательно определены три способа осуществления правосудия: рассмотрение в судеб-ных заседаниях уголовных, гражданских и ар-битражных дел.

С учетом отмеченных выше отличительных признаков, можно опреде-лить что правосудие - это осуществляемая в процессуальном порядке дея-тельность судов по рассмотрению в судебных заседаниях гражданских, уго-ловных и арбитражных дел, их законному, обоснованному и справедливому разрешению при неуклонном соблюдении Конституции и законодательства Российской Федерации.

В связи с положениями ст. 118 Конституции РФ где говорится об осуществлении судебной власти посредством гражданского, уголовного, административного и конституционного судопроизводства возникает вопрос: включает ли понятие «правосудие» в себя конституционное судопроизводство? Сразу уточним, что понятия «правосудие» и «судопроизводство» близкие, но не тождественные, ибо первое может закончиться и без осуществления правосудия. Судопроизводство понимается как весь процесс (гражданский, уголовный, арбитражный) с самого начала.

Конституционное судопроизводство также значительно отличается от уголовного, гражданского и арбитражного. Все суды, рассматривающие уголовные, гражданские и арбитражные дела, применяют нормы права к конкретной ситуации, Конституционный Суд контролирует только соответствие нормативных актов Конституции РФ. Полномочия, задачи Конституционного Суда РФ также разнятся с полномочиями и задачами судов общей юрисдикции и арбитражных судов. Наконец, в Конституционном Суде РФ нет представителей народа, а ведь согласно ст. 32 Конституции РФ граждане имеют право участвовать в отправлении правосудия.

### **Система судебной власти в России.**

Под судебной системой принято понимать совокупность судов, построенную в соответствии с их компетенцией и поставленными перед ними задачами и целями. основополагающим актом, определяющим в общих чертах суть российской судебной системы, является Конституция РФ, в ст. 118 которой, в частности, сказано:

"1. Правосудие в Российской Федерации осуществляется только судом...

3. Судебная система Российской Федерации устанавливается Конституцией Российской Федерации и федеральным конституционным законом. Создание чрезвычайных судов не допускается".

Для уяснения сложившейся к настоящему времени судебной системы

важное значение имеют также положения ст. 125--127 Конституции РФ. Они четко определяют место, занимаемое высшими судами в судебной системе в целом, а вместе с этим и место всех других подчиненных им судов. В первой из этих статей определен статус Конституционного Суда РФ и сформулированы его задачи и цели как судебного органа, призванного контролировать конституционность законов и иных правовых актов. Этот суд занимает особое место. Что касается Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ, о которых говорится в ст. 126 и 127, то им отведено несколько иное место. У них есть, как будет показано ниже, свои подсистемы судов. В отношении судов, входящих в соответствующие подсистемы, они осуществляют судебный надзор за их деятельностью и дают им разъяснения по вопросам судебной практики. Структура судебной системы в целом определяется предписаниями не только Конституции РФ, но и неоднократно упоминавшегося выше Закона о судебной системе, а также ряда других законодательных актов: Закона о судоустройстве, Закон РСФСР «О судоустройстве РСФСР» от 08.07.1981 (ред. от 20.08.2004) // Ведомости ВС РСФСР, 1981, № 28, ст. 976, СЗ РФ от 23.08.2004, № 34, ст. 3528. Закона об арбитражных судах. Федеральный конституционный закон «Об арбитражных судах в Российской Федерации» от 28.04.1995 № 1-ФКЗ (с изм. от 25.03.2004) // СЗ РФ от 01.05.1995, № 18, ст. 1589, СЗ РФ от 29.03.2004, № 13, ст. 1111. Закона о военных судах, Федеральный конституционный закон «О военных судах Российской Федерации» от 23.06.1999 № 1-ФКЗ // СЗ РФ от 28.06.1999, № 26, ст. 3170. Закона о мировых судьях. Федеральный закон «О мировых судьях в Российской Федерации» от 17.12.1998 № 188-ФЗ (ред. от 05.04.2005) // СЗ РФ от 21.12.1998, № 51, ст. 6270, СЗ РФ от 11.04.2005, № 15, ст. 1278. Из приведенных конституционных положений и положений названных законодательных актов можно сделать по крайней мере три вывода: во-первых, что правосудие должно осуществляться только судебными органами, уполномоченными, на это. На них же возлагается выполнение иных полномочий, образующих судебную власть. Другие государственные органы

или негосударственные образования, даже те, в наименовании которых присутствуют слова "суд" или "судебный" (например, третейский суд, Международный коммерческий арбитражный суд, Экономический суд СНГ, Судебная палата по информационным спорам, Судебный департамент, суд чести, товарищеский суд), не относятся к числу органов судебной власти, реализующих указанные выше полномочия -- правосудие, конституционный контроль, обеспечение исполнения судебных и других решений и т.д. Они не являются и не могут быть составной частью судебной системы, в частности, потому, что в ч. 2 ст. 4 Закона о судебной системе совершенно обоснованно и недвусмысленно сказано, что "в Российской Федерации действуют федеральные суды, конституционные (уставные) суды, и мировые судьи субъектов Российской Федерации, составляющие судебную систему Российской Федерации". Предпринимаемые кое-кем в наши дни попытки доказывать, что в судебную систему входят также "учреждения, непосредственно обеспечивающие деятельность судов", не имеют никаких, в том числе юридических, оснований. Навязывание такого подхода может привести в конечном счете к тому, что в состав судебной системы начнут включать, скажем, судебных приставов, организации, ремонтирующие помещения судов, снабжающие их канцтоварами, автотранспортом; во-вторых, что суды в Российской Федерации подразделяются на два вида -- суды федеральные и суды субъектов Российской Федерации; в-третьих, что всю совокупность федеральных судов следовало бы сгруппировать в три подсистемы (блока). В одну из них входит Конституционный Суд РФ, в другую -- Верховный Суд РФ и суды общей юрисдикции, в отношении которых он осуществляет судебный надзор, а в третью -- Высший Арбитражный Суд РФ и поднадзорные ему суды. Наибольшее количество федеральных судов входит во вторую из названных блоков. В ст. 126 Конституции РФ они именуется судами общей юрисдикции. К ним наряду с Верховным Судом РФ причисляются прежде всего верховные суды республик, краевые и областные суды, суды городов федерального значения (Москва и Санкт-Петербург), суды ав-

тономной области и автономных округов, районные суды. В ведение этих судов передано рассмотрение подавляющего большинства дел, разрешаемых в судебном порядке. Часто их называют "общими", "гражданскими", "гражданскими (общими)" или "общими (гражданскими)" судами. Особую ветвь во втором блоке судов образуют военные суды. Их не относят к числу гражданских (общих) судов, поскольку они "осуществляют судебную власть в войсках, органах и формированиях, где федеральным законом предусмотрена военная служба" (см. ч. 1 ст. 22 Закона о судебной системе). Эти специализированные суды состоят из гарнизонных военных судов, окружных (флотских) военных судов, а также Военной коллегии -- одного из основных подразделений Верховного Суда РФ. Закон допускает возможность образования в системе судов общей юрисдикции и иных специализированных судов. Но вопрос о создании конкретных судов такого рода пока что только обсуждается без каких-то реальных последствий. В третий блок федеральных судов включены арбитражные суды: возглавляемые Высшим Арбитражным Судом РФ арбитражные суды субъектов Российской Федерации (арбитражные суды республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области и автономных округов) и федеральные арбитражные суды округов. Конституционный Суд РФ занимает обособленное положение среди федеральных судов. По сказанному в ст. 125 Конституции РФ видно, что у этого суда -- свои специфические задачи и что он, как отмечено выше, не осуществляет надзора ни за какими федеральными судебными органами. Он также не надзирает ни в коей мере за конституционными (уставными) судами субъектов Федерации. Законом о судебной системе предусмотрена возможность образования судов субъектов Российской Федерации. К ним отнесены конституционные (уставные) суды субъектов Федерации и мировые судьи. Такой вид судебная система приобрела сравнительно недавно. Ранее, после проведения судебной реформы в 1922--1924 гг., она выглядела значительно проще: в нее входили только гражданские (общие) суды трех уровней (народные суды, суды среднего звена и Верховный Суд

РСФСР). 15 декабря 1990 г. Съезд народных депутатов РСФСР принял решение об образовании Конституционного Суда РСФСР, а 24 мая 1991 г. -- арбитражных судов. 28 декабря 1991 г. издано Постановление Президиума Верховного Совета РСФСР "О военно-судебных органах, дислоцированных на территории РСФСР", на основании которого эти органы, бывшие до тех пор судами Союза ССР, перешли под юрисдикцию России. Соответственно Военная коллегия Верховного Суда СССР стала одним из основных подразделений Верховного Суда РФ. Наконец, 31 декабря 1996 г. Законом о судебной системе непосредственно санкционировано образование названных выше судов субъектов Российской Федерации. Другими словами, нынешний вид российской судебной системы приобрела с 1 января 1997 г. Сложившуюся к настоящему времени российскую судебную систему можно изобразить так, как это сделано ниже (см. Схему 1). При усвоении материала об устройстве судебных систем вообще, а не только российской, нужно иметь четкое представление о некоторых общих понятиях. К понятиям такого рода относятся прежде всего понятия "звено судебной системы" и "судебная инстанция".

Звеном судебной системы можно считать суды, занимающие одинаковое положение в судебной системе. С учетом этого гражданские суды общей юрисдикции подразделяются на суды трех звеньев (уровней):

основное звено -- районные суды;

среднее звено -- верховные суды республик, краевые и областные суды, суды городов федерального значения, суды автономной области и автономных округов;

высшее звено -- Верховный Суд РФ.

Подобным образом организованы и военные суды:

основное звено -- гарнизонные военные суды;

среднее звено -- окружные (флотские) военные суды;

высшее звено -- Военная коллегия Верховного суда РФ. С 1 июля 1995 г. стала трехзвенной и подсистема арбитражных судов (до этого момента

она была двухзвенной). В ее

состав входят:

основное звено -- арбитражные суды субъектов Российской Федерации;

апелляционное звено - апелляционные суды округов

среднее звено -- федеральные арбитражные суды округов (всего таких округов образовано десять);

высшее звено -- Высший Арбитражный Суд РФ.

Суды субъектов Российской Федерации, как это видно по сказанному выше, не образуют подобного рода систем (под-систем), поскольку их конституционные (уставные) суды и учреждаемые там мировые судьи не являются взаимосвязанными или взаимоподчиненными органами.

Вся судебная система Российской Федерации -- единое целое. По этому поводу в ст. 3 Закона о судебной системе сказано следующее: "Единство судебной системы Российской Федерации обеспечивается путем: установления судебной системы Российской Федерации Конституцией Российской Федерации и настоящим Федеральным конституционным законом; соблюдения всеми федеральными судами и мировыми судьями установленных федеральными законами правил судопроизводства; применения всеми судами Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации, а также конституций (уставов) и других законов субъектов Российской Федерации; признания обязательности исполнения на всей территории Российской Федерации судебных постановлений, вступивших в законную силу; законодательного закрепления единства статуса судей; финансирования федеральных судов и мировых судей из федерального бюджета". Для обеспечения единства судебной системы принципиальное значение имеет порядок создания и упразднения конкретных судов. В соответствии со ст. 17 Закона о судебной системе этот порядок предполагает, что создание и упразднение судов

должно происходить не произвольно, по усмотрению местных или каких-то иных государственных органов или должностных лиц, а путем принятия федеральных законов или законов субъектов Федерации. Коротко порядок создания и упразднения судов, входящих в судебную систему, можно было бы изложить следующим образом:

высшие судебные органы (Конституционный Суд РФ, Верховный Суд РФ и Высший Арбитражный Суд РФ), созданные на основании предписаний Конституции РФ, могут быть упразднены только путем внесения поправок в нее;

все другие федеральные суды создаются и упраздняются только федеральными законами;

суды субъектов Федерации (конституционные (уставные) суды и должности мировых судей) создаются и упраздняются с соблюдением требований федеральных законов и законов соответствующих субъектов Федерации.

Судебной инстанцией считается суд (или его структурное подразделение), выполняющий (или выполняющее) конкретную судебную функцию, связанную с разрешением судебных дел (принятие решения по существу дела, проверка законности и обоснованности решения, вступившего или не вступившего в законную силу). Судом первой инстанции называют суд, который уполномочен принимать решение по существу тех вопросов, которые являются основными для данного дела. По уголовным делам -- это вопросы о виновности или невиновности подсудимого в совершении преступления, а в случае признания виновным -- и о применении или неприменении уголовного наказания, об определении конкретной его меры. По гражданским делам существо дела обычно составляет вопрос о доказанности или недоказанности предъявленного иска и о тех юридических последствиях, которые должны наступить. В отношении гражданских и уголовных дел судами первой инстанции могут быть почти все суды в пределах предоставленных им полномочий, которые более или менее четко определены в зако-

не. Исключение составляют федеральные арбитражные суды округов: им не дано право быть судами первой инстанции. Содержание и пределы компетенции всех судов первой инстанции устанавливаются действующим. Суд второй (апелляционной или кассационной) инстанции призван проверять законность и обоснованность приговоров и других судебных решений, как правило, не вступивших в законную силу. В системе судов общей юрисдикции функция апелляционной инстанции возложена законами от 7 августа 2000 г. на районные суды при осуществлении ими контроля за законностью, обоснованностью и справедливостью не вступивших в законную силу приговоров и решений по гражданским делам, вынесенных мировыми судьями. В арбитражных судах такую функцию после принятия 28 апреля 1995 г. Закона об арбитражных судах осуществляют арбитражные суды субъектов Федерации в отношении решений, вынесенных этими же судами по первой инстанции. Одна из основных особенностей разбирательства судебных дел в апелляционной инстанции заключается в том, что оно (разбирательство) представляет собою полное или частичное повторное рассмотрение дела с возможным непосредственным исследованием всех доказательств, которое может завершиться постановлением нового (апелляционного) приговора либо решения по гражданскому делу. В системе судов общей юрисдикции (гражданских и военных) в качестве кассационных инстанций могут выступать все суды, кроме районных и гарнизонных военных судов, а точнее -- судебные коллегии судов среднего звена, Кассационная и судебные коллегии Верховного Суда РФ. На эти инстанции возлагается проверка законности, обоснованности и справедливости не вступивших в законную силу всех приговоров (в том числе апелляционных) и большинства иных судебных решений, включая апелляционные. В отношении приговоров, вынесенных с участием присяжных заседателей, инстанцией такого рода является \*кассационная палата, образуемая в составе Судебной коллегии по уголовным делам Верховного Суда РФ. В подсистеме арбитражных судов функции кассационных инстанций выполняют федеральные арбитражные суды округов.

Производство в кассационной инстанции, в отличие от производства в апелляционной инстанции, не является повторным рассмотрением дела, завершающимся постановлением нового приговора или решения по гражданскому делу. Решение кассационной инстанции (кассационное определение) не заменяет проверенные приговор или иное судебное решение, а может отменить его или исправить допущенную в нем нижестоящим судом ошибку. Широкое признание получил термин "надзорная инстанция". В системе гражданских и военных судов общей юрисдикции в таком качестве могут выступать президиумы судов среднего звена, а также судебные коллегии по гражданским и уголовным делам, Военная коллегия и Президиум Верховного Суда РФ, а в системе арбитражных судов -- Президиум Высшего Арбитражного Суда РФ. Основная задача этих инстанций -- проверка законности и обоснованности всех видов судебных решений, вступивших в законную силу с соблюдением особого порядка производства -- надзорного. Вышестоящей инстанцией или вышестоящим судом обычно называют суды или их структурные подразделения, занимающие более высокую ступень. Как отмечено в ч. 2 ст. 36 Закона о судебной системе, "суды, рассматривающие дела в апелляционном или кассационном порядке, считаются вышестоящими по отношению к судам первой инстанции. Суды, рассматривающие дела в порядке надзора, считаются вышестоящими по отношению к судам, принимавшим ранее решения по делу". Пользуются также весьма созвучным термином "высшая судебная инстанция". Этот термин является синонимом наименований Верховного Суда РФ или Высшего Арбитражного Суда РФ, а иногда -- и Конституционного Суда РФ.

### **Статус судей в России.**

Ст. 1 Закона РФ о статусе судей определяет, что только они являются носителями судебной власти в РФ. Судебная власть в Российской Федерации принадлежит только судам в лице судей в привлекаемых в установленных законом случаях к осуществлению правосудия представителей народа. Су-

дебная власть самостоятельна и действует независимо от законодательной и исполнительной властей. Судьями в соответствии с настоящим законом являются лица, наделенные в конституционном порядке полномочиями осуществлять правосудие и исполняющие свои обязанности на профессиональной основе. Судьи независимы и подчиняются только Конституции Российской Федерации и закону. В своей деятельности по осуществлению правосудия они никому не подотчетны. Проявление неуважения к суду или судьям влечет установленную законом ответственность. Требования и распоряжения судей при осуществлении ими полномочий обязательны для всех без исключения государственных органов, общественных объединений, должностных лиц, других юридических и физических лиц. Информация, документы и их копии, необходимые для осуществления правосудия, представляются по требованию судей безвозмездно. Неисполнение требований и распоряжений судей влечет установленную законом ответственность. Все судьи в Российской Федерации обладают единым статусом. Особенности правового положения некоторых категорий судей, включая судей военных судов, определяются федеральными законами, а в случаях, предусмотренных федеральными законами, также законами субъектов Российской Федерации. Особенности правового положения судей Конституционного Суда Российской Федерации определяются федеральным конституционным законом. Судьям в зависимости от занимаемой должности, стажа работы в должности судьи и иных предусмотренных законом обстоятельств присваиваются квалификационные классы. Присвоение судье квалификационного класса не означает изменение его статуса относительно других судей в Российской Федерации. В Законе РФ о статусе судей приведен перечень требований, предъявляемых к судье (ст. 3):

судья обязан неукоснительно соблюдать Конституцию Российской Федерации и другие законы;

при исполнении своих полномочий, а также во внеслужебных отношениях судья должен избегать всего, что могло бы умалить авторитет судебной власти, достоинство судьи или вызвать сомнение в его объективности, спра-

ведливости и беспристрастности.

Указанным выше законом определены и требования, предъявляемые к кандидатам на должность судьи. Так, судьей может быть гражданин Российской Федерации, достигший 25 лет, имеющий высшее юридическое образование, стаж работы по юридической профессии не менее 5 лет, не совершивший порочащих его поступков, сдавший квалификационный экзамен и получивший рекомендацию квалификационной коллегии судей. При этом судьей вышестоящего суда может быть гражданин Российской Федерации, достигший 30 лет, а судьей Верховного Суда Российской Федерации и Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации -- достигший 35 лет и имеющий стаж работы по юридической профессии не менее 10 лет. Федеральным законом могут быть установлены дополнительные требования к кандидатам в судьи судов Российской Федерации.

Отбор кандидатов на должность судьи осуществляется на конкурсной основе. К сдаче квалификационного экзамена на должность судьи имеет право быть допущенным любой гражданин Российской Федерации, имеющий высшее юридическое образование и достигший 25-летнего возраста. Квалификационный экзамен на допустимость судьи принимается состоящей при органе юстиции экзаменационной комиссией, персональный состав которой утверждается квалификационной коллегией судей. Квалификационный экзамен сдает лицо, не являющееся судьей. Результаты квалификационного экзамена действительны в течение 3 лет с момента его сдачи и на протяжении всего времени работы в должности судьи. Квалификационная коллегия судей с учетом результатов квалификационного экзамена дает заключение о рекомендации данного лица либо об отказе в ней. Повторное обращение в квалификационную коллегия судей допускается не ранее чем через год со дня дачи заключения. Квалификационная коллегия судей представляет председателю соответствующего суда заключение на каждого из рекомендованных кандидатов. В случае несогласия председателя суда с заключением оно возвращается для повторного рассмотрения в ту же квалификационную коллегия

судей. При повторном положительном заключении квалификационной коллегии судей кандидатура вносится председателем соответствующего суда для дальнейшего рассмотрения в установленном порядке. Правоохранительные органы Российской Федерации. / Под ред. Ю. И. Скуратова, В. М. Семенова. - М.: Юридическая литература, 1998. - С. 117.

Порядок наделения судей полномочиями устанавливается Конституцией РФ, Законом РФ о статусе судей (ст. 6), Федеральным конституционным законом «О судебной системе Российской Федерации» (ч.1 ст.13), Законом о конституционном Суде (ч.1 ст.9). Председатель Верховного Суда Российской Федерации, Председатель Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации назначаются Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации по представлению Президента Российской Федерации, основанному на заключении квалификационных коллегий судей этих судов. Заместители председателей и другие судьи Верховного Суда Российской Федерации, Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации назначаются Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации по представлению Президента Российской Федерации, основанному на представлении соответственно Председателя Верховного Суда Российской Федерации и Председателя Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации и заключении квалификационных коллегий судей этих судов. Председатели военных судов и их заместители назначаются Президентом Российской Федерации по представлению Председателя Верховного Суда Российской Федерации, основанному на заключении Высшей квалификационной коллегии судей Российской Федерации. Судьи военных судов назначаются на должность Президентом Российской Федерации на основании заключений квалификационных коллегий этих судов. Председатели федеральных арбитражных судов округов и их заместители назначаются Президентом Российской Федерации по представлению Председателя Высшего Арбитражного Суда, основанному на заключении Высшей квалификационной коллегии судей Российской Федерации, с учетом предложений законодательных (представи-

тельных) органов государственной власти соответствующих субъектов Российской Федерации. Судьи федеральных арбитражных судов округов назначаются Президентом Российской Федерации по представлению Председателя Высшего Арбитражного Суда, основанному на заключении квалификационной коллегии этих судов, с учетом предложений законодательных (представительных) органов государственной власти соответствующих субъектов Российской Федерации. Председатели и заместители председателей Верховных судов республик, краевых, областных судов, судов городов федерального значения, судов автономной области и автономных округов назначаются Президентом Российской Федерации по представлению Председателя Верховного Суда Российской Федерации, основанному на заключении Высшей квалификационной коллегии судей Российской Федерации и согласованному с законодательными (представительными) органами государственной власти соответствующих субъектов Российской Федерации. Судьи Верховных судов республик, краевых, областных судов, судов городов федерального значения, судов автономной области и автономных округов, а также судьи (в том числе председатели, заместители председателей) районных судов назначаются Президентом Российской Федерации по представлению Председателя Верховного Суда Российской Федерации, основанному на заключении квалификационных коллегий этих судов и согласованному с законодательными (представительными) органами государственной власти соответствующих субъектов Российской Федерации. Председатели арбитражных судов субъектов Российской Федерации в их заместители назначаются Президентом Российской Федерации по представлению Председателя Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, основанному на заключении Высшей квалификационной коллегии судей Российской Федерации в согласованному с законодательными (представительными) органами государственной власти соответствующих субъектов Российской Федерации. Судьи арбитражных судов Российской Федерации назначаются Президентом Российской Федерации по представлению Председателя Высшего Арбитражно-

го Суда Российской Федерации, основанному на заключении квалификационных коллегий судей этих судов и согласованному с законодательными (представительными) органами государственной власти соответствующих субъектов Российской Федерации. Мировые судьи, а также судьи, председатели и заместители председателей конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации назначаются (избираются) на должность в порядке, установленном законами субъектов Российской Федерации. Судьи, впервые избранные на должность, приносят присягу (ст.8 Закона о статусе судей). Полномочия судей федеральных судов в Российской Федерации не ограничены определенным сроком, кроме случаев, предусмотренных Конституцией Российской Федерации или федеральным конституционным законом. Судьи районных (городских) судов, судьи военных судов гарнизонов (армий, флотилий, соединений) впервые назначаются сроком на три года, по истечении которого они могут быть назначены без ограничения срока их полномочий. Судьи несменяемы. Они не подлежат переводу на другую должность или в другой суд без их согласия. Полномочия судей могут быть прекращены или приостановлены не иначе как по основаниям и в порядке, установленном законом (ст. 12 Закона о статусе судей в РФ). Если судья был назначен (избран) на определенный срок или до достижения им определенного возраста, его полномочия считаются прекращенными соответственно по истечении этого срока или достижении им этого возраста. Судья, имеющий стаж работы в качестве судьи не менее 10 лет и находящийся в отставке, считается почетным судьей. Он может быть привлечен к осуществлению правосудия в качестве судьи в порядке, установленном федеральным законом. Суды и судьи в соответствии с Законом о статусе судей в РФ наделяются символами государственной власти: на здании суда устанавливается Государственный флаг Российской Федерации, а в зале судебных заседаний помещаются изображение Государственного герба Российской Федерации и Государственный флаг Российской Федерации. При осуществлении правосудия судьи облачаются в мантии. Полномочия судьи могут быть приостанов-

лены исключительно по основаниям, изложенным в Законе о статусе судей в РФ, если:

квалификационной коллегией было дано согласие на привлечение судьи к уголовной ответственности или заключение под стражу;

судья в нарушение закона занимается деятельностью, не совместимой с его должностью. Судья не имеет права принадлежать к политическим партиям, осуществлять предпринимательскую деятельность,

судья был подвергнут принудительным мерам медицинского характера или ограничен в дееспособности;

судья был признан безвестно отсутствующим в установленном законом порядке.

Прекращение полномочий судьи может иметь место в случаях:

его письменного заявления об отставке;

если судья продолжает деятельность, несовместимую с должностью, несмотря на предупреждение квалификационной коллегии судей;

истечения срока полномочий;

вступившего в силу обвинительного приговора в отношении судьи;

признания судьи недееспособным решением суда, вступившего в законную силу;

утраты судьей гражданства России или его смерти;

совершения поступка, позорящего честь и достоинство судьи.

Закон РФ о статусе судей (ст. 10) подчеркивает недопустимость вмешательства в деятельность судьи по осуществлению правосудия. Судья не обязан давать каких-либо объяснений по существу рассматриваемых или находящихся в производстве дел, а также предоставлять их кому бы то ни было для ознакомления иначе как в случаях и в порядке, предусмотренных процессуальным законом. Помимо провозглашения независимости судей. Закон РФ о статусе судей устанавливает гарантии независимости судей Важнейшим элементом правового статуса судей является неприкосновенность личности судьи (ст. 16 Закона РФ о статусе судей в РФ). Неприкосновенность

судьи распространяется также на его жилище и служебное помещение, используемые им транспорт и средства связи, его корреспонденцию, принадлежащие ему имущество и документы. Судья не может быть привлечен к административной и дисциплинарной ответственности. Судья не может быть привлечен к какой-либо ответственности за выраженное им при осуществлении правосудия мнение и принятое решение, если вступившим в законную силу приговором суда не будет установлена его виновность в преступном злоупотреблении. Уголовное дело в отношении судьи может быть возбуждено только Генеральным прокурором Российской Федерации или лицом, исполняющим его обязанности, при наличии на то согласия соответствующей квалификационной коллегии судей. Судья не может быть привлечен к уголовной ответственности, заключен под стражу, подвергнут приводу без согласия соответствующей квалификационной коллегии судей. Заключение судьи под стражу допускается не иначе как с санкции Генерального прокурора Российской Федерации или лица, исполняющего его обязанности, либо решением суда. (В данном отношении следовало бы привести такой пример: судья, совершивший в квартире убийство собственной жены из ревностных мотивов, вызвал милицию, на месте преступления признался в совершенном преступлении, попросил арестовать его. Однако арестовывать его сотрудники правоохранительных органов не имели право, так не была соблюдена указанная выше процедура). Судья не может быть в каком бы то ни было случае задержан, а равно принудительно доставлен в какой бы то ни было государственный орган в порядке производства по делам об административных правонарушениях. Судья, задержанный по подозрению в совершении преступления, задержанный или доставленный в орган внутренних дел, другой государственный орган в порядке производства по делам об административных правонарушениях, по установлении его личности должен быть немедленно освобожден. Проникновение в жилище или служебное помещение судьи, в личный или используемый им транспорт, производство там досмотра, обыска или выемки, прослушивание его телефонных переговоров, личный дос-

мотр и личный обыск судьи, а равно досмотр, изъятие и выемка его корреспонденции, принадлежащих ему имущества и документов производятся с соблюдением Конституции Российской Федерации, федеральных законов и только в связи с производством по уголовному делу в отношении этого судьи. Уголовное дело в отношении судьи по его требованию, заявленному до начала судебного разбирательства, должно быть рассмотрено только Верховным Судом Российской Федерации. Для выражения интересов судей как носителей судебной власти в соответствии со ст. 17 Закона РФ о статусе судей в РФ ими образуются органы судейского сообщества. К их числу законом отнесены:

Всероссийский съезд судей, а в период между съездами совет судей Российской Федерации, избираемый Всероссийским съездом судей;

собрания судей Верховного Суда Российской Федерации и Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации;

съезды (конференции) судей республик в составе Российской Федерации, краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга, автономной области и автономных округов, военных округов, групп войск и флотов, арбитражных судов, а в период между съездами (конференциями) избираемые ими сонеты судей.

В соответствии с законом органы судейского сообщества:

обсуждают вопросы судебной практики и совершенствования законодательства;

проводят общественную экспертизу проектов законов и иных нормативных актов, касающихся деятельности судов и статуса судей;

рассматривают актуальные проблемы работы судов, их кадрового, организационного и ресурсного обеспечения, а также правового и социального положения судей;

представляют интересы судей в государственных органах и общественных объединениях;

избирают соответствующие квалификационные коллегии судей (от-

дельно для общих, военных и арбитражных судов). По обсуждаемым вопросам органы судейского сообщества принимают решения, а также обращения к государственным органам, общественным объединениям и должностным лицам, подлежащие рассмотрению в месячный срок.

Органы судейского сообщества проводят свою работу при неукоснительном соблюдении принципа независимости судей и невмешательства в судебную деятельность. (К примеру, быть незаконным и необоснованным требование должностного лица какого - либо органа государственной власти о предоставлении какой - либо информации по рассматриваемому судьей делу). Порядок формирования и деятельности органов судейского сообщества определяется Всероссийским съездом судей. Организационную деятельность органов судейского сообщества в соответствии со ст.31 Закона о судебной системе обеспечивает Судебный департамент Российской Федерации и входящие в его систему органы. Руководитель Судебного департамента назначается на должность и освобождается от должности Председателем Верховного Суда Российской Федерации с согласия Совета судей Российской Федерации. Работники Судебного департамента являются государственными служащими, им присваиваются классные чины и специальные звания. Структура, полномочия и порядок деятельности Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации и входящих в его систему органов устанавливаются федеральным законом.

Отдельного рассмотрения требует статус судьи Конституционного Суда РФ. Судьей Конституционного Суда Российской Федерации может быть назначен гражданин Российской Федерации, достигший ко дню назначения возраста не менее сорока лет, с безупречной репутацией, имеющий высшее юридическое образование и стаж работы по юридической профессии не менее 15 лет, обладающий признанной высокой квалификацией в области права. Предложения о кандидатах на должности судей Конституционного Суда Российской Федерации могут вноситься Президенту Российской Федерации членами (депутатами) Совета Федерации и депутатами Государственной

Думы, а также законодательными (представительными) органами субъектов Российской Федерации, высшими судебными органами и федеральными юридическими ведомствами, всероссийскими юридическими сообществами, юридическими научными и учебными заведениями. Совет Федерации рассматривает вопрос о назначении на должность судьи Конституционного Суда Российской Федерации в срок не позднее 14 дней с момента получения представления Президента Российской Федерации. Каждый судья Конституционного Суда Российской Федерации назначается на должность в индивидуальном порядке тайным голосованием. Назначенным на должность судьи Конституционного Суда Российской Федерации считается лицо, получившее при голосовании большинство от общего числа членов (депутатов) Совета Федерации. Судья Конституционного Суда Российской Федерации назначается на должность на срок 12 лет. Предельный возраст для пребывания в должности судьи Конституционного Суда Российской Федерации 70 лет. Назначение на должность судьи Конституционного Суда Российской Федерации на второй срок не допускается. В ст. 11 Закона дан перечень занятий и действий, не совместимых с должностью судьи Конституционного Суда Российской Федерации. Так, судья Конституционного Суда Российской Федерации не может быть членом (депутатом) Совета Федерации, депутатом Государственной Думы, иных представительных органов, занимать либо сохранять за собой другие государственные или общественные должности, иметь частную практику, заниматься предпринимательской, иной оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности, занятие которой не должно препятствовать выполнению обязанностей судьи Конституционного Суда Российской Федерации и не может служить уважительной причиной отсутствия на заседании, если на то не дано согласия Конституционного Суда Российской Федерации.

Судья Конституционного Суда Российской Федерации не вправе осуществлять защиту или представительство, кроме законного представительства, в суде, арбитражном суде или иных органах, оказывать, кому бы то ни

было покровительство в получении прав и освобождении от обязанностей.

Судья Конституционного Суда Российской Федерации не может принадлежать к политическим партиям и движениям, материально их поддерживать, участвовать в политических акциях, вести политическую пропаганду или агитацию, участвовать в кампаниях по выборам в органы государственной власти и органы местного самоуправления, присутствовать на съездах и конференциях политических партий и движений, заниматься иной политической деятельностью. Он не может также входить в руководящий состав каких-либо общественных объединений, даже если они и не преследуют политических целей.

Судья Конституционного Суда Российской Федерации не вправе, выступая в печати, иных средствах массовой информации и перед любой аудиторией, публично высказывать свое мнение о вопросе, который может стать предметом рассмотрения в Конституционном Суде Российской Федерации, а также который изучается или принят к рассмотрению Конституционным Судом Российской Федерации, до принятия решения по этому вопросу.

Гарантии независимости судьи Конституционного Суда Российской Федерации приведены в ст. 13 Закона.

Независимость судей Конституционного Суда Российской Федерации обеспечивается его несменяемостью, неприкосновенностью, равенством прав судей, особым порядком приостановления и прекращения полномочий судьи, правом на отставку, обязанностью установленной процедуры конституционного судопроизводства, запретом какого бы то ни было вмешательства в судебную деятельность, предоставлением судье материального и социального обеспечения, гарантией безопасности, соответствующих его высокому статусу которого не могла быть известна в момент задержания, по выяснении его личности подлежит немедленному освобождению.

Должностное лицо, произведшее задержание судьи Конституционного Суда Российской Федерации на месте преступления, немедленно уведомляет об этом Конституционный Суд Российской Федерации, который в течение 24

часов должен принять решение о даче согласия на дальнейшее применение этой процессуальной меры или об отказе в таковом.

## **Организация Конституционного Суда Российской Федерации и статус его судей.**

### **Организация Конституционного Суда Российской Федерации**

Конституционный Суд РФ рассматривает и разрешает дела в пленарных заседаниях и заседаниях палат Конституционного Суда. Конституционный Суд состоит из двух палат, включающих в себя соответственно десять и девять судей Конституционного Суда. Персональный состав палат определяется путем жеребьевки, порядок проведения которой устанавливается Регламентом Конституционного Суда.

В пленарных заседаниях участвуют все судьи Конституционного Суда, в заседаниях палат - судьи, входящие в состав соответствующей палаты. Федеральный конституционный закон "О Конституционном Суде Российской Федерации"

Персональный состав палат не должен оставаться неизменным более чем три года подряд. В состав одной и той же палаты не могут входить председатель и заместитель председателя Конституционного Суда.

Очередность исполнения судьями, входящими в состав палаты, полномочий председательствующего в ее заседаниях определяется на заседании палаты.

Конституционный Суд вправе рассмотреть в пленарном заседании любой вопрос, входящий в его компетенцию. Исключительно в пленарных заседаниях Конституционный Суд: разрешает дела о соответствии Конституции РФ конституций республик уставов субъектов субъектов РФ; дает толкование Конституции РФ; дает заключение о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения Президента РФ в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления; принимает послания Конституционного Суда; решает вопрос о выступлении с законодательной инициа-

тивной по вопросам своего ведения.

Конституционный Суд на пленарных заседаниях также избирает Председателя, заместителей Председателя, судью-секретаря Конституционного Суда; принимает Регламент Конституционного Суда и вносит в него изменения и дополнения; устанавливает очередность рассмотрения дел в пленарных заседаниях, а также распределяет дела между палатами; принимает решения о приостановлении или прекращении полномочий судьи Конституционного Суда, а также о досрочном освобождении от должности председателя, заместителя Председателя и судьи-секретаря Конституционного Суда.

В заседаниях палат Конституционный Суд разрешает дела, отнесенные к ведению Конституционного Суда и не подлежащие рассмотрению в пленарных заседаниях. В их число входят дела о соответствии Конституции Российской Федерации:

а) федеральных законов, нормативных актов Президента РФ, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства РФ;

б) законов и иных нормативных актов субъектов РФ, изданных по вопросам, относящимся к ведению органов государственной власти РФ и органов государственной власти субъектов Российской Федерации;

в) договоров между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ;

г) не вступивших в силу международных договоров РФ.

Конституционный Суд в заседаниях палат разрешает также споры о компетенции:

а) между федеральными органами государственной власти;

б) между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ;

в) между высшими государственными органами субъектов РФ.

Конституционный Суд в заседаниях палат по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан и по запросам судов проверяет конституционность закона, примененного или подлежащего применению в

конкретном деле. Правила проведения заседаний суда (пленарных и в составе палат) в соответствии с Законом о Конституционном Суде в основном одинаковы.

Как в пленарных заседаниях, так и в заседаниях в составе палат центральной фигурой является судья данного Суда. Он наравне с другими судьями активно участвует в разбирательстве дела: вправе предварительно ознакомиться со всеми материалами, подлежащими обсуждению при рассмотрении конкретного дела, задавать во время заседания вопросы сторонам, свидетелям, экспертам, свободно излагать свою позицию при обсуждении всех вопросов, возникающих по ходу заседания, в том числе при вынесении итогового решения. Ему, как и другим судьям, предоставлено право решающего голоса по всем рассматриваемым вопросам. От участия в разбирательстве конкретного дела судья может быть отстранен только в случаях, четко указанных в законе. К примеру, это возможно, когда объективность судьи в разрешении дела может быть поставлена под сомнение ввиду его родственных или супружеских отношений с представителями сторон. Решение об отстранении должно быть мотивированным и поддержанным большинством участвующих в заседании судей. Перед принятием такого решения отстраняемый судья вправе изложить свои соображения. На заседаниях присутствуют лица, именуемые участниками процесса. К ним по закону относятся стороны, их представители, свидетели, эксперты и переводчики. Сторонами считаются заявители (органы, лица, направившие в Суд обращение, послужившее поводом для рассмотрения данного дела), органы и должностные лица<sup>1</sup>, издавшие или подписавшие акт, конституционность которого подлежит проверке, а также государственные органы, компетенция которых оспаривается. Им, естественно, предоставляются права, необходимые для активного отстаивания их позиций (например, право знакомиться с материалами, которые выносятся на обсуждение, излагать свое мнение по возникающим вопросам, заявлять ходатайства). При этом нужно подчеркнуть, что они наделяются равными процессуальными правами. Какие бы то ни было привилегии, в том числе за-

висящие от должностного положения сторон или их представителей, недопустимы. Этим обеспечивается состязательность производства в Конституционном Суде РФ. В судебных заседаниях независимо от содержания рассматриваемого дела могут участвовать Президент РФ, Председатель Совета Федерации, Председатель Государственной Думы, Председатель Правительства РФ, Председатель Верховного суда РФ, Председатель Высшего Арбитражного Суда РФ, Уполномоченный по правам человека, Генеральный прокурор РФ, министр юстиции РФ. Им предоставлено право излагать свою позицию по делу независимо от того, являются они или не являются сторонами.

Активная роль в судебных заседаниях отведена и лицам, выполняющим функции председателей (председательствующим). Как отмечалось, в этой роли на пленарных заседаниях должны выступать: Председатель Конституционного Суда РФ, а в случае его отсутствия - заместитель Председателя; на заседаниях в составе палат - один из судей данной палаты в порядке очередности. В соответствии со ст.58 Закона о Конституционном Суде председательствующий наделен рядом полномочий, которые необходимы для обеспечения нормального хода заседания. Он, в частности, во время заседания принимает меры к обеспечению установленного порядка разбирательства, его полноты и всесторонности, фиксации его хода и результатов; предоставляет слово судьям и участникам процесса, может прерывать их выступления, если они отходят от существа рассматриваемого дела, либо при определенных условиях лишить слова. Лица, нарушающие порядок в заседании и не подчиняющиеся распоряжениям председательствующего, могут быть решением Суда подвергнуты штрафу в размере до десяти минимальных месячных размеров оплаты труда.

При характеристике организации Конституционного Суда РФ необходимо особо подчеркнуть то ответственное положение, которое занимает Председатель этого Суда.

В пленарном заседании Конституционного Суда судьи тайным голосо-

ванием большинством от общего числа судей избирают из своего состава в индивидуальном порядке сроком на три года Председателя, заместителя Председателя и судью-секретаря Конституционного Суда.

Председатель Конституционного Суда РФ:

- руководит подготовкой пленарных заседаний Конституционного Суда, созывает их и председательствует на них;

- вносит на обсуждение Конституционного Суда вопросы, подлежащие рассмотрению в пленарных заседаниях и заседаниях палат;

- представляет Конституционный Суд в отношениях с государственными органами и организациями, общественными объединениями, по уполномочию Суда выступает с заявлениями от его имени;

- осуществляет общее руководство аппаратом Конституционного Суда, представляет на утверждение Конституционного Суда кандидатуры руководителей Секретариата Конституционного Суда и других подразделений аппарата, иных служб Конституционного Суда, а также Положение о Секретариате Конституционного Суда и штатное расписание аппарата;

- осуществляет другие полномочия в соответствии с действующим законодательством и Регламентом Конституционного Суда.

Председатель Конституционного Суда издает приказы и распоряжения. Федеральный конституционный закон "О Конституционном Суде Российской Федерации"

В настоящее время Председателем Конституционного Суда РФ является профессор, доктор юридических наук В.А.Туманов.

Заместитель Председателя Конституционного Суда осуществляет по уполномочию Председателя Конституционного Суда отдельные его функции, а также выполняет свои обязанности, возложенные на него Конституционным Судом. Федеральный конституционный закон "О Конституционном Суде Российской Федерации"

Судья-секретарь Конституционного Суда осуществляет непосредственное руководство работой аппарата Конституционного Суда; организи-

онно обеспечивает подготовку и проведение заседаний Конституционного Суда; доводит до сведения соответствующих органов, организаций и лиц решения, принятые Конституционным Судом, и информирует Конституционный Суд об их исполнении; организует информационное обеспечение судей; осуществляет другие полномочия в соответствии с действующим законодательством и Регламентом Конституционного Суда. Федеральный конституционный закон "О Конституционном Суде Российской Федерации"

Председатель, заместитель председателя, судья-секретарь Конституционного Суда по истечении срока их полномочий могут быть избраны на новый срок.

Важную роль в организации деятельности Конституционного Суда РФ призван играть разрабатываемый и принимаемый этим Судом Регламент, в котором устанавливаются: порядок определения персонального состава палат Конституционного Суда РФ; порядок распределения дел между ними; порядок определения очередности рассмотрения дел в пленарных заседаниях и в заседаниях палат; некоторые правила процедуры и этикета в заседаниях; требования к работникам аппарата суда; особенности делопроизводства в суде, иные вопросы внутренней деятельности.

### **Статус судей.**

Конституционный Суд РФ состоит из 19 судей. На них распространяется общее законодательство о статусе судей, но есть и особенности. Судьей Конституционного Суда может быть назначен гражданин РФ, достигший ко дню назначения возраста не менее 40 лет, с безупречной репутацией, имеющий высшее юридическое образование и стаж работы по юридической профессии не менее 15 лет, обладающий признанной высокой квалификацией в области права. Предложения о кандидатах на должности судей Конституционного Суда могут вноситься Президенту РФ членами Совета Федерации и депутатами Государственной Думы, а также законодательными (представительными) органами субъектов РФ, высшими судебными органами и федеральными юридическими ведомствами, всероссийскими юридическими со-

обществами, юридическими научными и учебными заведениями. Каждый судья назначается на должность Советом Федерации в индивидуальном порядке тайным голосованием. Назначенным на должность судьи считается лицо, получившее при голосовании большинство от общего числа членов Совета Федерации. Председатель Совета Федерации в порядке, установленном Советом Федерации, приводит к присяге лицо, назначенное на должность судьи Конституционного Суда. Судья приносит присягу, текст которой установлен законом. Законом определены занятия и действия, не совместимые с должностью судьи Конституционного Суда РФ. Судья не может быть членом Совета Федерации или депутатом Государственной Думы, иных представительных органов, занимать либо сохранять за собой другие государственные или общественные должности, иметь частную практику, заниматься предпринимательской, иной оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности, занятие которой не должно препятствовать выполнению его обязанностей и не может служить уважительной причиной отсутствия на заседании. Судья Конституционного Суда не вправе осуществлять защиту или представительство, кроме законного представительства, в суде, арбитражном суде или иных органах, оказывать кому бы то ни было покровительство в получении прав и освобождении от обязанностей. Он также не может принадлежать к политическим партиям и движениям, материально их поддерживать, участвовать в политических акциях, вести политическую пропаганду или агитацию, участвовать в кампаниях по выборам в органы государственной власти и органы местного самоуправления, присутствовать на съездах и конференциях политических партий и движений, заниматься иной политической деятельностью. Ему не разрешается входить в руководящий состав каких-либо общественных объединений, даже если они и не преследуют политических целей. Но за судьей сохраняется право свободно выражать свою волю гражданина и избирателя путем голосования на выборах и референдуме. Для свободного рассмотрения Судом любого вопроса необходимо, чтобы каждый судья не был

связан своими предшествующими публичными выступлениями по данному вопросу. С этой целью Федеральным конституционным законом «О Конституционном Суде Российской Федерации» установлено (ст. 11), что судья Конституционного Суда не вправе, выступая в печати, иных средствах массовой информации и перед любой аудиторией, публично высказывать свое мнение о вопросе, который может стать предметом рассмотрения в Конституционном Суде, а также который изучается или принят к рассмотрению Конституционным Судом, до принятия решения по этому вопросу. Рассматриваемым Законом вводятся определенные гарантии независимости судьи Конституционного Суда РФ. Его независимость обеспечивается несменяемостью, неприкосновенностью, равенством прав судей, установленными Законом, порядком приостановления и прекращения полномочий, правом на отставку, обязательностью установленной процедуры конституционного судопроизводства, запретом какого бы то ни было вмешательства в судебную деятельность, предоставлением материального и социального обеспечения, гарантий безопасности, соответствующих его высокому статусу. Судья Конституционного Суда РФ несменяем. Его полномочия могут быть прекращены или приостановлены не иначе как в порядке и по основаниям, установленным Законом. Судья Конституционного Суда РФ неприкосновенен. Он не может быть привлечен к какой-либо ответственности, в том числе по истечении срока его полномочий, за мнение, выраженное им при рассмотрении дела в Конституционном Суде, если только вступившим в законную силу приговором суда не будет установлена виновность данного судьи в преступном злоупотреблении своими полномочиями. За совершение дисциплинарного проступка на судью Конституционного Суда по решению Конституционного Суда может быть наложено дисциплинарное взыскание в виде предупреждения и прекращения полномочий судьи. Судьи Конституционного Суда РФ пользуются равными правами. Каждый из них имеет право решающего голоса по всем вопросам, рассматриваемым в пленарных заседаниях Конституционного Суда или в заседаниях палаты Конституционного Суда, в состав

которой он входит. Полномочия судьи Конституционного Суда РФ могут быть приостановлены в случаях, если было дано согласие Конституционного Суда РФ на арест судьи или привлечение его к уголовной ответственности, а также по состоянию здоровья. Полномочия судьи Конституционного Суда РФ прекращаются практически по тем же основаниям, что и у судей других судов. В частности, это:

- нарушение порядка его назначения, установленного Конституцией РФ и Федеральным конституционным законом;
- вынесение в отношении судьи обвинительного приговора, вступившего в законную силу;
- совершение поступка, порочащего честь и достоинство судьи;
- продолжение судьей, несмотря на предупреждение со стороны Конституционного Суда РФ, занятий или совершения действий, не совместимых с его должностью;
- уклонения от голосования свыше двух раз подряд без уважительных причин и др.

Закон регламентирует порядок выхода судьи в отставку, устанавливая высокий уровень материального обеспечения, а также распространяя на него иные положения статуса судьи, пребывающего в отставке, установленные законодательством.

### **Особенности производства в Конституционном Суде Российской Федерации по отдельным категориям дел.**

Рассмотрим особенности производства в Конституционном Суде РФ по отдельным категориям дел: а) рассмотрение дел о соответствии Конституции РФ нормативных актов органов государственной власти и договором между ними – правом на обращение в Конституционный Суд РФ с запросом о проверке конституционности указанных в статье 125 (часть 2) Конституции РФ нормативных актов органов государственной власти и договоров между ними обладают Президент РФ, Совет

Федерации, Государственная Дума, одна пятая членов (депутатов) Совета

Федерации или депутатов Государственной Думы, Правительство РФ, Верховный

Суд РФ, Высший Арбитражный Суд РФ, органы законодательной и исполнительной власти субъектов РФ.

Запрос в Конституционный Суд РФ о проверке конституционности нормативного акта органа государственной власти или договора между органами государственной власти или отдельных их положений допустим, если заявитель считает их не подлежащими действию из-за не конституционности либо подлежащими действию вопреки официально принятому решению федеральных органов государственной власти, высших государственных органов субъектов РФ или их должностных лиц об отказе применять и исполнять их как не соответствующие Конституции РФ.

Запрос о проверке конституционности нормативного акта субъекта РФ допустим, если нормативный акт издан по вопросу, относящемуся к ведению органов государственной власти РФ или к совместному ведению органов государственной власти РФ и органов государственной власти субъектов РФ.

Конституционный Суд РФ устанавливает соответствие Конституции РФ нормативных актов органов государственной власти и договоров между ними: по содержанию норм; по форме нормативного акта или договора; по порядку подписания, заключения, принятия, опубликования или введения в действие; с точки зрения установленного Конституцией РФ разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную; с точки зрения разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ, установленного

Конституцией РФ, Федеративным и иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий.

Проверка конституционности нормативных актов органов государст-

венной власти и договором между ними, принятых до вступления в силу Конституции РФ, производится Конституционным Судом РФ только по содержанию норм.

По итогам рассмотрения дела о проверке конституционности нормативного акта органа государственной власти или договора между органами государственной власти Конституционный Суд РФ принимает одно из следующих решений: нормативные акты или договора либо отдельные их положения признаются соответствующими или не соответствующими Конституции РФ., нормативные акты или договора либо отдельные их положения признаются не соответствующими или не соответствующими Конституции РФ.

Признание нормативного акта или договора либо отдельных их положений не соответствующими Конституции РФ является основанием отмены в установленном порядке положений других нормативных актов, основанных на нормативном акте или договоре, признанном неконституционным, либо воспроизводящих его или содержащих такие же положения, какие были предметом обращения. Положения этих нормативных актов и договоров не могут применяться судами, другими органами и должностными лицами; б) рассмотрение дел о соответствии Конституции РФ не вступивших в силу международных договоров РФ.

Правом на обращение в Конституционный Суд РФ с запросом о проверке конституционности не вступившего в силу международного договора РФ обладают

Президент РФ, Совет Федерации, Государственная Дума, одна пятая членов

(депутатов) Совета Федерации или депутатов Государственной Думы, Правительство РФ, Верховный Суд РФ, Высший Арбитражный Суд РФ, органы законодательной и исполнительной власти субъектов РФ.

Запрос о проверке конституционности не вступившего в силу международного договора РФ допустим, если: - упоминаемый в запросе междуна-

родный договор РФ подлежит согласно Конституции и федеральному закону ратификации Государственной Думой или утверждению иным федеральным органом государственной власти;

- заявитель считает не вступивший в силу международный договор РФ не подлежащим введению в действие и применению в РФ из-за его несоответствия

Конституции РФ.

Пределы проверки Конституционным Судом РФ соответствия Конституции РФ не вступившего в силу международного договора РФ устанавливаются статьей 86

Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде РФ».

По итогам рассмотрения дела о проверке конституционности не вступившего в силу международного договора РФ Конституционный Суд РФ принимает одно из следующих решений:

- о признании не вступившего в силу международного договора РФ либо отдельных его положений соответствующими Конституции РФ;

- о признании не вступившего в силу международного договора РФ либо отдельных его положений не соответствующими Конституции РФ.

С момента провозглашения постановления Конституционного Суда РФ о признании не соответствующими Конституции РФ не вступившего в силу международного договора РФ либо отдельных его положений международный договор не подлежит введению в действие и применению, то есть не может быть ратифицирован, утвержден и не может вступить в силу для РФ иным образом.

в) рассмотрение дел по спорам о компетенции .

Правом на обращение в Конституционный Суд РФ с ходатайством о разрешении спора о компетенции обладает любой из участвующих в споре органов государственной власти, указанных в статье 125 (часть3) Конституции

РФ, а Президент РФ также в случае, предусмотренном статьей 85 (часть 1)

Конституции РФ.

Ходатайство органа (органов) государственной власти допустимо, если:

- оспариваемая компетенция определяется Конституцией РФ;
- спор не касается вопроса о подведомственности дела судами или о подсудности;
- спор не был или не может быть разрешен иным способом;
- заявитель считает издание акта или совершение действия правового характера либо уклонение от издания акта или совершения такого действия нарушением установленного Конституцией РФ разграничения компетенции между органами государственной власти;
- заявитель ранее обращался к указанным в статье 125 (часть 3)

Конституции РФ органами государственной власти с письменным заявлением о нарушении ими определенной Конституцией РФ и договорами компетенции заявителя либо об уклонении этих органов от осуществления входящей в их компетенцию обязанности;

- в течении месяца со дня получения письменного заявления, упомянутого в предыдущем пункте не были устранены указанные в нем нарушения;
- в случае обращения соответствующего органа государственной власти к

Президенту РФ с просьбой об использовании согласительных процедур, предусмотренных статьей 85 Конституции РФ, Президент РФ в течении месяца со дня обращения не использовал эти согласительные процедуры либо такие процедуры не привели к разрешению спора.

Ходатайство Президента РФ, внесенное в порядке применения статьи 85

(части 1) Конституции РФ, допустимо, если:

- Президент РФ использовал согласительные процедуры для разреше-

ния разногласий между органами государственной власти;

- разногласия между органами государственной власти являются подведомственным Конституционному Суду РФ спором о компетенции.

Конституционный Суд РФ рассматривает споры о компетенции исключительно с точки зрения установленных Конституцией

РФ разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную и разграничения компетенции между федеральными органами государственной власти, а также с точки зрения разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ, между высшими государственными органами субъектов РФ, установленного Конституцией РФ,

Федеральным и иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий.

Рассмотрение дела о соответствии нормативного акта, являющегося предметом спора о компетенции, Конституции РФ по содержанию норм, форме, порядку его подписания, принятия, опубликования или введения в действие возможно только на основании отдельного запроса и в соответствии с порядком рассмотрения дел о конституционности нормативных актов.

По итогам рассмотрения спора о компетенции Конституционный Суд РФ принимает одно из следующих решений:

- подтверждающее полномочие соответствующего органа государственной власти издать акт или совершить действие правового характера, послужившего причиной спора о компетенции;

- отрицающее полномочие соответствующего органа государственной власти издать акт или совершить действие правового характера, послужившего причиной спора о компетенции.

В случае, если Конституционный Суд РФ признает издание акта не входящим в компетенцию издавшего его органа государственной власти, акт утрачивает силу со дня, указанного в решении; г) рассмотрение дел о конституционности законов по жалобам на нарушение конституционных прав и

свобод граждан.

Правом на обращение в Конституционный Суд РФ с индивидуальной или коллективной жалобой на нарушение конституционных прав и свобод обладают граждане, чьи права и свободы нарушаются законом, примененным или подлежащим применению в конкретном деле, и объединения граждан, а также иные органы и лица.

К жалобе помимо документов, прилагается копия официального документа, подтверждающего применение либо возможность применения обжалуемого закона при разрешении конкретного дела. Выдача заявителю копии такого документа производится по его требованию должностным лицом или органом, рассматривающим дело.

Жалоба на нарушение законом конституционных прав и свобод допустима, если:

- закон затрагивает конституционные права и свободы граждан;
- закон применен или подлежит применению в конкретном деле, рассмотрение которого завершено или начато в суде или ином органе, применяющем закон.

Конституционный Суд РФ, приняв к рассмотрению жалобу на нарушение законом конституционных прав и свобод граждан, уведомляет об этом суд или иной орган, рассматривающий дело, в котором применен или подлежит применению обжалуемый закон. Уведомление не влечет за собой приостановление производства по делу.

Суд или иной орган, рассматривающий дело, в котором применен или подлежит применению обжалуемый закон, вправе приостановить производство до принятия решения Конституционным Судом РФ.

Пределы проверки Конституционным Судом РФ соответствия Конституции РФ закона, указанного в жалобе на нарушение конституционных прав и свобод граждан, устанавливаются статьей 86 Федерального конституционного закона «О

Конституционном Суде РФ»

По итогам проверки рассмотрения жалобы на нарушение законом конституционных прав и свобод граждан Конституционный Суд РФ принимает одно из следующих решений:

- о признании закона либо отдельных его положений соответствующими

Конституции РФ;

- о признании закона либо отдельных его положений не соответствующими

Конституции РФ.

В случае, если Конституционный Суд РФ признал закон, примененный в конкретном деле, не соответствующим Конституции РФ, данное дело во всяком случае подлежит пересмотру компетентным органом в обычном порядке.

В случае признания закона либо отдельных его положений не соответствующими Конституции РФ судебные расходы граждан и их объединений подлежат возмещению в установленном порядке; д) рассмотрение дел о конституционности законов по запросам судов.

Суд при рассмотрении дела в любой инстанции, придя к выводу о несоответствии Конституции РФ закона, примененного или подлежащего применению в указанном деле, обращается в Конституционный Суд РФ с запросом о проверке конституционности данного закона.

Запрос суда допустим, если закон применен или подлежит, по мнению суда, применению в рассматриваемом им конкретном деле.

В период с момента вынесения решения суда об обращении в Конституционный Суд РФ и до принятия постановления Конституционного Суда РФ производство по делу или исполнение вынесенного судом по делу решения приостанавливаются.

Пределы проверки Конституционным Судом РФ соответствия Конституции РФ закона, оспариваемого в запросе суда, и виды итоговых решений по данному делу устанавливаются статьями 86 и 100 Федеральным консти-

туционным законом

« О Конституционном Суде РФ»

е) рассмотрение дел о толковании Конституции Российской Федерации.

Правом на обращение в Конституционный Суд РФ с запросом о толковании

Конституции РФ обладают Президент РФ, Совет Федерации, Государственная

Дума, Правительство РФ, органы законодательной власти субъектов РФ.

Толкование Конституции РФ, данное Конституционным Судом РФ, является официальным и обязательным для всех представительных, исполнительных и судебных органов государственной власти, органов местного самоуправления, предприятий, учреждений, организаций, должностных лиц, граждан и их объединений.

ж) рассмотрение дела о даче заключения о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения Президента РФ в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления.

Обращение с запросом о даче заключения о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения Президента РФ в государственной измене или в совершении иного тяжкого преступления направляется в Конституционный Суд РФ

Советом Федерации.

Запрос в Конституционный Суд РФ о даче заключения о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения Президента РФ в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления допустим, если обвинение выдвинуто Государственной Думой и имеется заключение Верховного Суда РФ о наличии в действиях Президента РФ признаков соответствующего преступления.

Запрос о даче заключения о соблюдении установленного порядка вы-

движения обвинения Президента РФ в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления направляется в Конституционный Суд РФ не позднее месяца со дня принятия Государственной Думой решения о выдвижении обвинения, протокол или стенограмма обсуждения этого вопроса на заседании

Государственной Думы и тексты всех связанных с этим обсуждением документов, а также текст заключения Верховного Суда РФ.

Заключение должно быть дано Конституционным Судом РФ не позднее десяти дней после регистрации запроса.

По итогам рассмотрения дела Конституционный Суд РФ дает одно из следующих заключений:

- о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения;
- о несоблюдении установленного порядка выдвижения обвинения.

В случае принятия Конституционным Судом РФ решения о несоблюдении установленного порядка выдвижения обвинения Президента РФ в государственной измене или в совершении иного тяжкого преступления предусмотренное

Конституцией РФ рассмотрение обвинения прекращается.

Из практики исполнения решений Конституционного Суда РФ.

Судья Московского областного суда Н.В. Григорьева в связи с нашедшимся у нее в производстве делом обратилась в Конституционный Суд РФ с запросом о проверке конституционности пункта 2 части первой статьи 378, части второй статьи 379 и части третьей статьи 380 УПК РСФСР, поскольку, по ее мнению, эти нормы противоречат статье 50 (часть 1) Конституции РФ и пункту 7 статьи 14 Международного пакта о гражданских и политических правах. Конституционный Суд РФ отказал в принятии запроса к рассмотрению, отметив в своем определении от 3 июля 1997 года, что в случае противоречия какой-либо нормы внутреннего закона общепризнанным принципам и нормам международного права решение о применении в конкретном деле соответствующей международно-правовой нормы принимается

судом общей юрисдикции.

### **Верховный Суд России: порядок образования, структура, полномочия.**

В соответствии с ФКЗ « О судебной системе в РФ» законодатель определяет предназначение Верховного Суда как высшего судебного органа по всем делам, подсудным судам общей юрисдикции.

Юридическое значение понятия "высший судебный орган" заключается в окончательности решений Верховного Суда РФ по делам, подведомственным судам общей юрисдикции, а также в его праве проверить в порядке надзора любое дело, рассмотренное судами общей юрисдикции, включая дела, рассмотренные военными и специализированными судами.

Верховный Суд РФ возглавляет систему судов общей юрисдикции. В соответствии со ст. 126 Конституции РФ он является высшим судебным органом по гражданским, уголовным, административным и иным делам, подсудным судам общей юрисдикции, осуществляет в предусмотренных федеральным законом процессуальных формах судебный надзор за их деятельностью и дает разъяснения по вопросам применения судебной практики.

Верховный Суд РФ может действовать в качестве суда первой, кассационной и надзорной инстанций.

В качестве первой инстанции он рассматривает гражданские и уголовные дела, принятые им к своему производству в силу их исключительной важности и общественного значения. Решения и приговоры Верховного Суда РФ вступают в законную силу с момента их провозглашения и не подлежат обжалованию в кассационном порядке. Они могут быть только опротестованы в порядке надзора.

Как кассационная инстанция Верховный Суд РФ проверяет приговоры и решения Верховных судов республик, входящих в состав РФ, краевых, областных и других равных им судов.

В качестве надзорной инстанции Верховный Суд РФ проверяет обос-

нованность и законность приговоров и решений нижестоящих судов всех звеньев, вступивших в законную силу; решения судов кассационных и надзорных инстанций, принятые по делу. Он же является надзорной инстанцией и для приговоров и решений, принятых судебными коллегиями Верховного Суда РФ в качестве суда первой и кассационной инстанций.

Верховный Суд РФ рассматривает жалобы на решения Центральной избирательной комиссии РФ о регистрации федерального списка кандидатов в депутаты, о регистрации или отказе в регистрации кандидата в Президенты РФ. Конституцией РФ (ст. 104) Верховному Суду РФ предоставлено право законодательной инициативы.

Верховный Суд РФ дает разъяснения по вопросам судебной практики. При этом он должен строго придерживаться принципа разделения властей и не присваивать себе полномочия законодательной власти. Верховный Суд РФ не может создавать новых норм, восполнять пробелы в законодательстве. Он только разъясняет некоторые положения закона, которые четко не определены и могут иметь разное применение.

Верховный Суд РФ осуществляет контроль за выполнением судами руководящих разъяснений, разрешает в пределах своей компетенции вопросы, вытекающие из международных договоров РФ, направляет в Конституционный Суд РФ запросы о проверке соответствия Конституции РФ федеральных законов, нормативных актов Президента и Правительства РФ. При возбуждении Государственной Думой РФ процесса об отрешении Президента от должности Верховный Суд РФ дает заключение о наличии в действиях Президента РФ признаков преступления.

Структурными подразделениями Верховного Суда РФ являются:

- Пленум,
- Президиум,
- Кассационная коллегия,
- Судебная коллегия по уголовным делам,
- Судебная коллегия по гражданским делам,

- Военная коллегия,
- Судебная коллегия.

Пленум Верховного Суда РФ действует в составе Председателя Верховного Суда РФ, заместителей Председателя и всех членов Верховного Суда РФ. В его заседаниях участвуют Генеральный прокурор РФ, Председатель Высшего Арбитражного Суда РФ и Министр юстиции РФ. Участие Генерального прокурора в заседании Пленума обязательно.

Главная задача Пленума Верховного Суда РФ состоит в даче разъяснений по вопросам судебной практики, вытекающим из различного применения закона при осуществлении правосудия. С предложением дать разъяснения по вопросам судебной практики может выступить любой судья Верховного Суда РФ. Основанием для обсуждения этого вопроса могут быть представления Генерального прокурора РФ или Министра юстиции РФ. Пленум включает всех судей Верховного Суда РФ и созывается не реже одного раза в четыре месяца, а его заседание правомочно при наличии не менее двух третей полного состава. На Пленуме решаются и другие вопросы: о законодательной инициативе, о соответствии разъяснений Пленума Верховного Суда РФ Конституции РФ и другому законодательству. Пленум утверждает судебные составы коллегий и секретаря Пленума, научно-консультационный, совет при Верховном Суде РФ.

Президиум Верховного Суда РФ состоит из 13 судей в составе Председателя Верховного Суда, его заместителей, входящих в Президиум по должности, и судей, из числа наиболее квалифицированных и опытных членов Верховного Суда РФ. Президиум утверждается Советом Федерации по представлению Президента РФ, основанному на представлении Председателя Верховного Суда РФ.

Заседания Президиума проводятся не реже одного раза в месяц и правомочны при наличии большинства членов Президиума. Постановления Президиума по конкретным судебным делам, проверяемым в порядке надзора либо в связи с новыми или вновь открывшимися обстоятельствами, при-

нимаются большинством голосов и вступают в силу немедленно. Он рассматривает в порядке надзора дела по протестам на решения, приговоры, вынесенные судебными коллегиями по гражданским и уголовным делам, Военной коллегией в качестве суда первой инстанции, дела по протестам на определения судебных коллегий, вынесенные в кассационном порядке и в порядке надзора. Кроме того, Президиум рассматривает вопросы организации работы судебных коллегий, оказывает помощь нижестоящим судам в правильном применении законодательства.

Кассационная коллегия Верховного Суда РФ состоит из председателя и 12 судей Верховного Суда РФ. Ее персональный состав утверждается Советом Федерации по представлению Президента РФ, основанному на представлении Председателя Верховного Суда РФ.

Рассмотрение конкретных дел в Кассационной коллегии осуществляется судебными составами. Судьи, являющиеся членами Кассационной коллегии, в период между ее заседаниями участвуют в рассмотрении дел в составе соответствующей судебной коллегии либо Президиума Верховного Суда РФ. При этом должно соблюдаться требование о недопустимости повторного участия судьи в рассмотрении одного и того же дела. Кассационная коллегия имеет следующие полномочия:

- рассматривает по второй инстанции гражданские и уголовные дела по жалобам и протестам на не вступившие в законную силу решения, приговоры, определения и постановления, вынесенные судебными коллегиями Верховного Суда РФ в качестве суда первой инстанции,

- рассматривает в пределах своих полномочий судебные дела с новыми или вновь открывшимися обстоятельствами.

Судебная коллегия по уголовным делам в качестве суда первой инстанции рассматривает уголовные дела особой важности и общественного значения, принятые к производству по инициативе Верховного Суда или Генерального прокурора РФ. В качестве суда надзорной инстанции она проверяет не вступившие в силу приговоры судов второго звена судов общей

юрисдикции. В порядке надзора судебная коллегия по уголовным делам проверяет приговоры всех нижестоящих судов, вступившие в законную силу, а также кассационные определения и решения, вынесенные в порядке надзора областных и других равных им судов.

Судебная коллегия по гражданским делам рассматривает в качестве суда первой инстанции гражданские дела, которые она приняла к своему производству. В качестве кассационной инстанции она проверяет обоснованность и законность решений по гражданским делам судов второго звена, не вступивших в законную силу. В качестве надзорной инстанции судебная коллегия проверяет решения по гражданским делам всех нижестоящих судов общей юрисдикции, вступившие в законную силу, кассационные определения и решения в порядке надзора областных и других равных им судов.

Военная коллегия в качестве суда первой инстанции рассматривает уголовные дела исключительной важности, а также дела военнослужащих, имеющих звание генерала (адмирала) либо занимающих должность командира соединения и выше. В качестве суда второй инстанции Военная коллегия проверяет законность и обоснованность приговоров военных судов округов, не вступивших в законную силу. Как надзорная инстанция -- вступивших в законную силу приговоров и определений всех нижестоящих военных судов.

Судебная коллегия Верховного Суда РФ была создана 28.12.01г. Пленумом ВС РФ. в эту коллегию включены 18 судей, входящих в состав других судебных коллегий Верховного Суда РФ. руководит Судебной коллегией Председатель ВС РФ.

К полномочиям Судебной коллегии ВС РФ относится принятие решений, связанных с претворением в жизнь некоторых гарантий неприкосновенности судей федеральных судов среднего и высшего звена. В частности, Судебная коллегия уполномочена:

-давать заключения по запросам Генерального прокурора РФ о законности возбуждения уголовных дел против конкретных судей или привлече-

ния их в качестве обвиняемых,

-принимать решения об их заключении под стражу или привлечении к административной ответственности,

-принимать решения о допустимости производства оперативно-розыскных или следственных действий, ограничивающих их конституционные права и свободы либо нарушающих судебскую неприкосновенность и др.

Судебный департамент является новым структурным образованием Верховного Суда РФ, созданным в соответствии с Законом “О судебной системе РФ”. Задачей Судебного департамента является осуществление организационного обеспечения деятельности судов. Ранее эта функция принадлежала подразделениям Министерства юстиции РФ и его местным органам. Главное содержание организационного обеспечения деятельности судов составляет финансирование судов, их кадровое и ресурсное обеспечение. Судебному департаменту, находящемуся в настоящее время в процессе становления, передаются из Министерства юстиции РФ соответствующие штаты и финансирование судов.

Руководитель Судебного департамента при Верховном Суде РФ назначается на должность и освобождается от нее Председателем Верховного Суда РФ по согласованию с Советом судей Российской Федерации. Работники Судебного департамента являются государственными служащими, им присваиваются классные чины и другие специальные звания. Структура, полномочия и порядок деятельности Судебного департамента определяется федеральным законом.

Верховный Суд РФ состоит из:

- Председателя,
- его заместителей
- членов Суда,
- аппарата.

Судьи Верховного Суда назначаются на должность Советом Федера-

ции Федерального Собрания РФ по представлению Президента РФ. Срок их полномочий не ограничен.

Все члены Верховного Суда РФ, как носители судебной власти, независимы в своей судебной деятельности, подчиняются только закону и обладают неприкосновенностью. Председателю Верховного Суда РФ предоставляется государственная охрана.

Основная организационная работа в Верховном Суде РФ возлагается на Председателя и его заместителей.

Председатель Верховного Суда РФ является, прежде всего, судьей. Он вправе председательствовать в судебном разбирательстве по уголовным и гражданским делам, вносить протесты в порядке надзора и приостанавливать исполнение опротестованных решений.

В организационные полномочия Председателя Верховного Суда РФ входит организация работы по изучению и обобщению судебной практики, анализу судебной статистики, созыв Пленумов Верховного Суда и внесение на рассмотрение Президиума вопросов, требующих его решения. Председатель Верховного Суда РФ обеспечивает своевременную подготовку материалов, подлежащих рассмотрению на Пленуме или Президиуме, председательствует на заседаниях Пленума и Президиума, распределяет обязанности между своими заместителями, организует работу по подбору кадров, установлению международных связей с судебными органами других стран.

Заместители Председателя Верховного Суда РФ также осуществляют, прежде всего, судебную деятельность: участвуют в рассмотрении дел, вносят протесты в порядке надзора. Три заместителя Председателя Верховного Суда РФ являются председателями соответственно Судебной коллегии по уголовным делам, Судебной коллегии по гражданским делам и Военной коллегии. Каждый из них организует работу возглавляемой им коллегии по рассмотрению дел, анализирует результаты обобщения судебной практики, принимает меры по повышению квалификации судей. При отсутствии Председателя Верховного Суда РФ его обязанности исполняет первый замести-

тель Председателя.

На аппарат Верховного Суда РФ возлагается обязанность обеспечения деятельности суда. Аппарат Верховного Суда РФ состоит из отделов: обобщения судебной практики, проверки судебных решений в порядке надзора, работы с законодательством и кодификации, контроля исполнения судебных решений, международно-правового, хранения судебных документов, управлений делами, планово-финансового, хозяйственного, секретариата Президиума.

Наиболее многочисленная группа сотрудников аппарата Верховного Суда РФ - консультанты, занимающиеся изучением поступающих в Верховный Суд РФ жалоб на приговоры, решения, вступившие в законную силу. На основе изучения жалоб и истребованных в Верховный Суд дел консультанты готовят проекты протестов, заключения и справки, которые докладывают Председателю или его заместителям.

В число секретарей, работающих в Верховном Суде РФ, входят секретари судебного заседания, секретари судебного состава, секретарь Президиума. Секретари судебного заседания готовят к рассмотрению по первой инстанции уголовные и гражданские дела, рассылают повестки, извещают стороны о дне заседания. Их основная задача - вести протокол судебного заседания, правильно отражая действия и решения суда, действия участников процесса. Секретари судебных составов занимаются подготовкой к кассационному рассмотрению уголовных и гражданских дел и рассмотрению протестов в порядке надзора. Секретарь Президиума готовит к рассмотрению уголовные и гражданские дела, поступившие в Президиум.

При Верховном Суде РФ действует Научно-консультативный совет. Это совещательный орган, занимающийся разработкой научно обоснованных рекомендаций по разрешению наиболее сложных вопросов, возникающих в судебной практике. В задачи совета входит обсуждение проектов постановлений Пленума о применении законодательства по материалам судебной практики; представлений по вопросам, подлежащим разъяснению в за-

конодательном порядке; инструкций, методических писем и других документов, разрабатываемых Верховным Судом РФ. В Научно-консультативный совет входят члены суда, работники других правоохранительных органов, видные научные работники. Состав совета утверждается Пленумом Верховного Суда РФ по представлению Председателя Верховного Суда РФ сроком на пять лет. В составе Научно-консультативного совета действуют две секции: по гражданско-правовым и уголовно-правовым вопросам.

Печатным органом Верховного Суда РФ является журнал “Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации”. В нем публикуются постановления Пленума, Президиума, решения коллегий, обзоры и комментарии судебной практики.

Ежегодно в Верховном Суде РФ рассматривается свыше 6,6 тыс. дел по первой и второй инстанциям, пересматривается около 5 тыс. дел в порядке надзора, кроме того, в Верховном Суде разрешается свыше 90 тыс. жалоб на вступившие в законную силу приговоры и решения судов Российской Федерации.

### **Высший Арбитражный Суд и система арбитражных судов Российской Федерации.**

Функция арбитражных судов - защита нарушенных или оспариваемых прав и законных интересов предприятий, учреждений, организаций и граждан в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности.

Арбитражным судам подведомственны дела по экономическим спорам, возникающим из гражданских, административных и иных правоотношений:

- 1) между юридическими лицами или гражданами, имеющими статус индивидуального предпринимателя;
- 2) между Российской Федерацией и ее субъектами, между субъектами Российской Федерации.

При объединении нескольких связанных между собой требований, одни из которых подведомственны арбитражному суду, а другие - суду общей юрисдикции, все требования рассматриваются в суде общей юрисдикции.

Все дела, подведомственные арбитражным судам, рассматриваются в арбитражных судах субъектов Российской Федерации, за исключением дел, отнесенных к подсудности Высшего Арбитражного Суда: об экономических спорах между Российской Федерацией и ее субъектами; о признании недействительными (полностью или частично) ненормативных актов Президента, Правительства, Совета Федерации, Государственной Думы, не соответствующих закону и нарушающих права и законные интересы граждан и организаций. Федеральные арбитражные суды округов являются судами по проверке в кассационной инстанции законности решений арбитражных судов субъектов Федерации, принятых ими в первой и апелляционной инстанции. Федеральные арбитражные суды округов созданы летом 1995 года после вступления в силу в мае 1995 года нового Федерального конституционного закона "Об арбитражных судах в Российской Федерации". Территория Российской Федерации включает 10 округов: Волго-Вятский, Восточно-Сибирский, Дальневосточный, Западно-Сибирский, Московский, Поволжский, Северо-Западный, Северо-Кавказский, Уральский и Центральный.

Высший Арбитражный Суд Российской Федерации является высшим судебным органом по разрешению экономических споров и иных дел, рассматриваемых арбитражными судами, осуществляет в предусмотренных федеральным законом процессуальных формах судебный надзор за их деятельностью и дает разъяснения по вопросам судебной практики.

Штатная численность Высшего Арбитражного Суда РФ - 90 человек.

### **Прокуратура России. Система организации прокуратуры России.**

В соответствии с Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации» прокуратура в целях обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а

также охраняемых законом интересов общества и государства осуществляет:

надзор за исполнением законов федеральными министерствами и ведомствами, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, а также за соответствием законам издаваемых ими правовых актов;

надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина федеральными министерствами и ведомствами, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций;

надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие;

надзор за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и применяющих назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу;

уголовное преследование в соответствии с полномочиями, установленными уголовно-процессуальным законодательством Российской Федерации;

координацию деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью.

надзор за исполнением судебных решений судебными приставами

право опротестовывать приговоры, определения и постановления судов. Гуценко К.Ф., Ковалев М.А. Правоохранительные органы. Учебник для юридических вузов и факультетов. Кроме того, в соответствии с процессуальным законодательством прокуроры участвуют в рассмотрении дел судами, опротестовывают противоречащие законам решения; прокуратура при-

нимает также участие в правотворческой деятельности.

Прокурорский надзор представляет собой одну из самостоятельных форм государственной деятельности наряду с другими ветвями власти -- представительной (законодательной), исполнительной и судебной. На это обстоятельство прямо указывает закон «О прокуратуре РФ». Органы прокуратуры осуществляют полномочия в пределах своей компетенции независимо от Российской Федерации законами (п. 2 ст. 4 Закона).

Для прокурорского надзора характерны следующие черты:

Во-первых, в отличие от контролирующих органов, которые наблюдают «не только с точки зрения законности, но и с точки зрения целесообразности...», прокуратура «не судит о целесообразности.., а только единую законность оберегает». Прокуратура, как известно, никакими административными функциями не обладает, поэтому не вмешивается непосредственно в оперативно-хозяйственную и организаторскую деятельность органов, за законностью действий которых она осуществляет надзор, и, наконец, не подвергает деятельность и акты соответствующих органов государственного управления оценке с точки зрения сиюминутной целесообразности, а лишь осуществляет надзор за тем, чтобы государственные органы, общественные организации, должностные лица и граждане не нарушали закон.

Вскрыв нарушение, прокуратура сама его не устраняет, а передает дело на рассмотрение суда либо соответствующего государственного органа. Таким образом, позитивным содержанием деятельности прокуратуры по осуществлению надзора является реализация прокурорских полномочий по:

- 1) предупреждению нарушений закона;
- 2) выявлению допущенных нарушений закона;
- 3) устранению выявленных нарушений;
- 4) принятию мер по привлечению к ответственности лиц, виновных в нарушении закона (уголовной, административной, материальной и другим видам ответственности).

Во-вторых, существенным отличием прокурорского надзора является

то, что он осуществляется от имени федерального государства, поэтому имеет самые широкие границы, распространяется на все федеральные министерства и ведомства, представительные (законодательные) и исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления.

Таким образом, прокуратура ввиду специфики своей деятельности и структуры объединяет усилия контролирующих органов; местных, региональных и центральных, а также деятельность органов исполнительной власти --федеральных и региональных, поскольку прокурор осуществляет надзор за исполнением всех законов, действующих на территории России. И это особенно важно, когда в стране резко увеличилось количество субъектов законодательства. В этих условиях ни одна иерархическая структура («вертикаль») органов исполнительной власти не может оптимально функционировать при наличии только контроля вышестоящих органов за исполнением законов нижестоящими учреждениями. Такой контроль дополняется надзором за соответствием законам деятельности, а также правовых актов каждого звена данной структуры, осуществляемым соответствующим по уровню органом единой централизованной прокурорской системы. Взаимодействие ведомственного контроля и прокурорского надзора остается надежным средством обеспечения законности в стране. Прокуратуру в известной мере можно рассматривать как системообразующее, саморегулируемое ядро государственного контроля. Надзирая в пределах своей компетенции за исполнением законов контролирующими органами, она консолидирует и активизирует их деятельность, способствует преодолению местнических и ведомственных влияний на них, воздействия криминальных структур, их очищению (в том числе и путем привлечения к уголовной ответственности) от недобросовестных и коррумпированных чиновников.

Деятельность прокуратуры осуществляется ее различными структурными подразделениями, объединенными в единую, централизованную систему. Система органов прокуратуры строится, во-первых, на основе их

единства и централизации, во-вторых, с учетом национально-государственного устройства и административно-территориального деления России, в-третьих,--специфики исполнения законов в деятельности отдельных органов либо народнохозяйственных структур (в Вооруженных Силах, на транспорте, в подразделениях мест лишения свободы, нужд экологии). В законе «О прокуратуре РФ» (ст. 11) определено, что «систему прокуратуры Российской Федерации составляют Генеральная прокуратура Российской Федерации, прокуратуры субъектов Российской Федерации, приравненные к ним военные и другие специализированные прокуратуры, научные и образовательные учреждения, являющиеся юридическими лицами, а также прокуратуры городов и районов, другие территориальные, военные и иные специализированные прокуратуры. Федеральный закон от 17 ноября 1995 г. N 168-ФЗ "О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации "О прокуратуре Российской Федерации" (с изм. и доп. от 10 февраля, 19 ноября 1999 г., 2 января, 27 декабря 2000 г., 29 декабря 2001 г., 30 декабря 2001 г.)

Образование, реорганизация и упразднение органов и учреждений прокуратуры, определение их статуса и компетенции осуществляются Генеральным прокурором Российской Федерации». Вместе с тем с учетом единства системы прокуратуры Закон устанавливает и такое принципиальное условие: «Создание и деятельность на территории Российской Федерации органов прокуратуры, не входящих в единую систему прокуратуры Российской Федерации, не допускаются» (ст. 11).

Систему органов прокуратуры возглавляют Генеральный прокурор Российской Федерации, который руководит деятельностью органов прокуратуры и осуществляет контроль за работой подчиненных ему прокуроров. Генеральный прокурор РФ непосредственно руководит деятельностью прокуроров субъектов Российской Федерации, а через них и деятельностью всех нижестоящих прокуроров -- районов, городских и соответствующих им прокуроров. Таким образом, система территориальных органов прокуратуры

является трехзвенной.

Генеральный прокурор РФ назначается на должность и освобождается от должности Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации по представлению Президента Российской Федерации. При этом если предложенная кандидатура не получит требуемого количества голосов, Президент РФ в течение тридцати дней должен представить Совету Федерации новую кандидатуру. Назначается генеральный прокурор сроком на пять лет и подотчетен палатам Федерального Собрания и Президенту РФ, ежегодно представляя им доклад о состоянии законности и правопорядка в России и о проделанной работе по их укреплению.

Генеральный прокурор РФ имеет первого заместителя и заместителей, назначаемых на должность и освобождаемых от должности Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации по представлению Генерального прокурора Российской Федерации. В Генеральной прокуратуре образуется коллегия в составе Генерального прокурора (председатель), его первого заместителя, заместителей и других руководящих работников органов прокуратуры Российской Федерации, назначаемых Генеральным прокурором.

Коллегия--это совещательный орган, где обсуждаются важнейшие проблемы деятельности прокуратуры: отчеты о работе структурных подразделений, результаты проверок работы нижестоящих прокурорских звеньев, кадровые вопросы. На коллегии Генеральной прокуратуры РФ в соответствии с процессуальным законодательством (ч. 2 ст. 97 УПК) обсуждается также вопрос о продлении срока содержания под стражей обвиняемого свыше одного года.

В Генеральной прокуратуре Российской Федерации функционируют главные управления, управления и отделы. Начальники главных управлений, управлений и отделов являются старшими помощниками, а их заместители и начальники отделов в составе управлений -- помощниками Генерального прокурора. Генеральный прокурор РФ имеет также советников и помощни-

ков по особым поручениям. В главных управлениях, управлениях и отделах устанавливаются должности старших прокуроров и прокуроров, старших прокуроров-криминалистов и прокуроров-криминалистов, а также старших следователей по особо важным делам и следователей по особо важным делам и их помощников. Все указанные должностные лица Генеральной прокуратуры назначаются на должности и освобождаются от должности Генеральным прокурором Российской Федерации.

Каждое подразделение Прокуратуры РФ ведает определенной отраслью надзора в масштабе страны, руководит, направляет и контролирует указанную сферу деятельности нижестоящих органов прокуратуры. Поэтому обязанности между оперативными работниками соответствующих подразделений строятся по зонально-предметному принципу. Зональные прокуратуры осуществляют контроль за деятельностью нижестоящих прокуратур путем проверок с выездами на места. В состав Генеральной прокуратуры Российской Федерации входит на правах структурного подразделения Главная военная прокуратура, возглавляемая заместителем Генерального прокурора Российской Федерации -- Главным военным прокурором. Особо подчеркнем, что это не самостоятельная, автономная прокуратура, а именно структурное подразделение единой Генеральной прокуратуры Российской Федерации. Поэтому законодатель признал необходимым все правовые особенности организации и обеспечения деятельности военной прокуратуры отразить в едином законе «О прокуратуре РФ» в качестве одного из его разделов. «Главный военный прокурор и подчиненные ему прокуроры,-- сказано в ст. 47 Закона,--обладают в пределах своей компетенции полномочиями, установленными настоящим Федеральным законом, и осуществляют их независимо от командования и органов военного управления в соответствии с законодательством Российской Федерации».

2. Генеральный прокурор Российской Федерации несет ответственность за выполнение задач, возложенных на прокуратуру федеральным законодательством. Во исполнение этого требования он руководит системой ор-

ганов прокуратуры, издает обязательные для исполнения всеми работниками прокуратуры РФ приказы, указания, распоряжения, положения и инструкции, регулирующие вопросы организации прокурорской деятельности и порядок реализации мер материального и социального обеспечения работников прокуратуры. В пределах штатной численности и фонда оплаты труда устанавливает штаты и структуру Генеральной прокуратуры РФ, определяет полномочия структурных подразделений, устанавливает штатную численность и структуру подчиненных органов и учреждений прокуратуры.

В субъектах Федерации действуют прокуратуры, возглавляемые прокурорами, назначенными на должность сроком на пять лет Генеральным прокурором Российской Федерации по согласованию с представительными (законодательными) органами государственной власти соответствующих субъектов Российской Федерации. Прокуроры субъектов Федерации имеют первых заместителей и заместителей, назначаемых Генеральным прокурором РФ.

В прокуратурах субъектов Федерации, приравненных к ним военных и других специализированных прокуратурах (транспортных и природоохранных) образуются коллегии в составе прокурора, возглавляющего прокуратуру (председатель), его первого заместителя и заместителей, а также других работников органов прокуратуры.

Персональный состав коллегий утверждается соответствующими прокурорами.

В названных прокуратурах функционируют управления и отделы. Начальники этих подразделений являются старшими помощниками, а их заместители и начальники отделов в составе управлений -- помощниками прокурора субъектов РФ, им назначаются на должность и освобождаются от должности. Гуценко К.Ф., Ковалев М.А. Правоохранительные органы. Учебник для юридических вузов и факультетов.

В названных прокуратурах имеются старшие помощники и помощники прокурора, старшие прокуроры и прокуроры управлений и отделов,

старшие прокуроры-криминалисты, прокуроры-криминалисты, следователи по особо важным делам и старшие следователи и их помощники, которые назначаются на должность и освобождаются от должности соответствующими прокурорами. Структурные подразделения прокуратуры субъектов Федерации в основе своей повторяют структуру Генеральной прокуратуры РФ. Но, естественно, без подразделений, присущих лишь ей, например, Главной военной прокуратуры.

Прокурор субъекта Российской Федерации и приравненный к нему прокурор руководит деятельностью прокуратур городов и районов и иных приравненных к ним прокуратур на основе федеральных законов и нормативных актов Генерального прокурора Российской Федерации. издаст приказы, указания, распоряжения, обязательные для всех подчиненных работников, может вносить изменения в платные расписания своего аппарата и подчиненных прокуратур в пределах численности и фонда оплаты труда, установленных Генеральным прокурором Российской Федерации.

4. Первичным звеном прокурорской системы являются прокуратуры города и района и приравненные к ним прокуратуры.

Прокуратуру города и района, приравненные к ним военные и иные специализированные прокуратуры (межрайонные, транспортные, природоохранные, обслуживающие места лишения свободы) возглавляют соответствующие прокуроры. В прокуратуре имеются первый заместитель, заместители, старшие помощники и помощники прокуроров, старшие прокуроры-криминалисты, прокуроры-криминалисты, старшие следователи и следователи (в прокуратурах города --следователи по особо важным делам) и их помощники, назначаемые на должность и освобождаемые от должности прокурором субъекта Российской Федерации, приравненными к нему прокурорами.

По решению Генерального прокурора Российской Федерации в указанных прокуратурах могут быть образованы отделы.

Прокурор города, в том числе и с районным делением, руководит дея-

тельностью районных и приравненных к ним прокуратур, вносит вышестоящему прокурору предложения об изменении штатной численности всего аппарата и подчиненных прокуратур, о расстановке кадров.

### **Объекты и порядок осуществления прокурорского надзора.**

Надзор за точным и единообразным исполнением законов является единственным предназначением органов прокуратуры. Прокуратура и является тем единственным государственным органом в стране, который выполняет эти функции.

Прокурорский надзор представляет собой одну из самостоятельных форм государственной деятельности наряду с другими ветвями власти: законодательной, исполнительной и судебной. На это обстоятельство прямо указывает Закон «О прокуратуре РФ». Органы прокуратуры осуществляют полномочия в пределах своей компетенции независимо от федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, общественных объединений и в строгом соответствии с действующими на территории РФ законами (п. 2 ст. 4 Закона). Прокуратура в механизме государства выполняет особую, свойственную только ей функцию и не по своему генезису, ни по характеру полномочий не входит в структуру власти, управления или правосудия. Правосудие и прокурорский надзор – самостоятельные виды государственной деятельности, осуществляемые в специфической форме разными, не подчиненными друг другу органами.

Для уяснения сущности и специфики прокурорского надзора следует ограничить его от других видов надзора и контроля, осуществляемого иными органами государственной власти. Дело в том, что контроль за законностью возложен на различные органы власти и управления. Применяя термин «контроль», мы имеем в виду, что он объемнее, полнее надзора, поскольку включает в себя и возможность соответствующего вышестоящего и контролирующего органа не только наблюдать за законностью и ставить вопрос об

устранении нарушений, но и устранять их своей властью. Такими полномочиями обладают, например, органы местной власти и управления, осуществляя контроль за соблюдением законности всеми государственными органами, общественными и частными организациями, действующими на соответствующей территории. Такой контроль возложен также на различные государственные, межведомственные инспекции (автомобильные, санитарные, торговые, атомного, горного, котлонадзора и т.д.).

Прокурорский надзор отличают от контроля вышеуказанных органов следующие черты.

Прокуратура не обладает никакими административными функциями, поэтому не вмешивается непосредственно в оперативно-хозяйственную и организаторскую деятельность органов, за законностью действий которых она осуществляет надзор, и, наконец, не подвергает деятельность и акты соответствующих органов государственного управления оценке с точки зрения сиюминутной целесообразности, а лишь осуществляет надзор за тем, чтобы государственные органы, общественные организации, должностные лица и граждане не нарушали закон.

Вскрыв нарушение, прокуратура сама его не устраняет, а передают дело на рассмотрение суда, либо соответствующего государственного органа

Исключением из этого общего правила является надзор прокуратуры за исполнением закона при расследовании уголовных дел и частично при надзоре за местами лишения свободы. Здесь прокурор обладает властными полномочиями и сам своей властью может устранить выявленные нарушения закона.

Существенным отличием прокурорского надзора является и то, что он осуществляется от имени федерального государства, поэтому имеет самые широкие границы, распространяется на все федеральные министерства и ведомства, представительные и исполнительные органы государственной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления, военного управления. При этом предметом и объектом надзора может быть и деятельность контро-

лирующих органов.

Таким образом, прокуратура ввиду специфики своей деятельности и структуры объединяет усилия контролирующих органов: местных, региональных и центральных, а также деятельность органов исполнительной власти – федеральных и региональных, поскольку прокурор осуществляет надзор за исполнением всех законов, действующих на территории России. Это особенно важно, когда в стране резко увеличилось количество субъектов законодательства. В этих условиях ни одна иерархическая структура органов исполнительной власти не может оптимально функционировать при наличии только контроля вышестоящих органов за исполнением законов нижестоящими учредителями. Такой контроль дополняется надзором за соответствием законам деятельности, а также правовых актов каждого звена данной структуры, осуществляемым соответствующим по уровню органом единой централизованной прокурорской системы. Взаимодействие ведомственного контроля и прокурорского надзора остается надежным средством обеспечения законности в стране. Прокуратуру, в известной мере, можно рассматривать как системообразующее, саморегулируемое ядро государственного контроля. Надзирая в пределах своей компетенции за исполнением законов контролирующими органами, она консолидирует и активизирует их деятельность, способствует преодолению местных и ведомственных влияний на них, воздействия криминальных структур, их очищению (в том числе путем привлечения к уголовной ответственности) от недобросовестных и коррумпированных чиновников.

Для того чтобы прокурорский надзор за точным и единообразным исполнением законов осуществлялся в полном объеме, необходимо дать правильное определение понятия законности, как социального явления.

Отдельные правоведы сводят понятие законности лишь к законам и подзаконным актам, не учитывая того, что это лишь один из элементов, составляющих содержание законности.

Но если законы не будут проводиться в жизнь, а оставаться только на

бумаге, воля законодателя останется только пожеланием. Поэтому исполнение закона является неременным условием соблюдения законов.

Государство создает систему гарантий, обеспечивающих исполнение законов. Наиболее существенной гарантией является прокурорский надзор за точным и единообразным исполнением законности. Это также является составным элементом понятия законности.

Государство устанавливает различного рода ответственность за допущенное нарушение закона в зависимости от степени опасности нарушения. Ответственность может быть уголовной, административной, дисциплинарной или материальной, но она должна неотвратно наступить. Известно, что безнаказанность ведет к совершению еще более опасных нарушений закона.

Таким образом, содержание понятия законности образуется из следующих элементов:

- законы и подзаконные акты;
- исполнение законов т.е. проведение их в жизнь;
- надзор за точным и единообразным исполнением законов;
- ответственность за допущенное нарушение законов.

Право и законность необходимо рассматривать как мощный социальный регулятор, обеспечивающий решение сложных политических, экономических, социальных, национальных и культурных проблем. Законность в нашем государстве - это мощный организующий и дисциплинирующий фактор, требующий строгого соблюдения государственной и трудовой дисциплины, четкого выполнения каждым своих обязанностей, способствует росту активности граждан и в то же время удерживает их от произвола и беззакония.

Важное значение в укреплении законности принадлежит Конституции РФ. Принцип законности обозначен Конституцией как неременное условие жизни нашего общества, успешной деятельности государственных органов, различного рода общественных образований, должностных лиц и поведения граждан. В статье 15 Конституции провозглашено, что органы государствен-

ной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать конституцию РФ и законы.

### **Местное самоуправление в системе народовластия.**

В качестве темы для своей курсовой работы по Конституционному праву Российской Федерации я выбрал местное самоуправление в системе народовластия. Конституция Российской Федерации закрепляет один из важнейших элементов основ конституционного строя - местное самоуправление, которое выступает самостоятельной формой осуществления народом принадлежащей ему власти.

Одним из важнейших направлений развития современной российской государственности остается оптимизация организации деятельности органов местного самоуправления. Можно без преувеличения сказать, что повышение эффективности деятельности таких органов является важным условием обеспечения стабильности в обществе в целом. Широкое вовлечение граждан в решение проблем местной жизни, результативное удовлетворение повседневных потребностей населения, строгое соблюдение законодательных положений при соблюдении и поддержании баланса государственных и местных интересов, т. е. общих интересов жителей каждого муниципального образования, способны заложить прочный фундамент для гражданского согласия.

С развитием местного самоуправления в России связываются надежды на возрождение демократического гражданского общества, поскольку в муниципальных образованиях формируется чувство общего интереса и ответственности местных жителей, которые привыкают не только самостоятельно решать свои дела, но и контролировать деятельность избранных ими должностных лиц. А. И. Солженицын писал: Без правильно поставленного местного самоуправления не может быть добропорядочной жизни, да и само понятие гражданской свободы теряет смысл. Местное самоуправление выступает одновременно и как механизм формирования гражданского общества, и

как его неотъемлемая составная часть.

Актуальность исследования и разрешения проблем местного самоуправления в системе народовластия в России обусловлена также факторами, связанными с федеративной природой нашего государства и переносом всей тяжести правового регулирования местного самоуправления на уровень субъектов Российской Федерации, далеко не однозначно понимающих ценность институтов местного самоуправления и в ряде случаев не активизирующих в должной мере эти процессы на своей территории, с нерешенностью многих проблем, вызванных экономическими трудностями как в регионах, так и в стране в целом, с отсутствием согласованного разграничения полномочий между федеральными органами, органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления.

В соответствии с Конституцией Российской Федерации народ вправе осуществлять свою власть не только через органы государственной власти и непосредственно, но и через органы местного самоуправления.

Учитывая такую важную роль органов местного самоуправления для народа я считаю, что взятая мной тема является действительно актуальной в настоящее время.

В условиях углубляющейся социально-экономической реформы возрастает роль местного самоуправления как фактора демократизации общественной жизни, необходимой предпосылки становления гражданского общества. Сейчас становится все более очевидным, что с имеющимися многочисленными проблемами наше общество не справится, если не будет подлинного местного самоуправления, развитие которого имеет большое практическое значение для решения задач, связанных с организацией территориального управления. Местное самоуправление является важнейшим элементом конституционного строя демократических стран. Оно представляет собой ту специфическую "ветвь власти", которая, с одной стороны, участвует в осуществлении воли государства, а с другой - наиболее полно учитывает интересы населения. Органы местного самоуправления укрепляют государствен-

ную власть, делая ее более гибкой и эффективной. они наиболее доступны для людей, максимально приспособлены к использованию ресурсов для удовлетворения потребностей населения. Местное самоуправление способствует формированию гражданского самосознания. Объединяя усилия людей для решения локальных проблем, оно является важным условием обеспечения социального мира.

Развитие местного самоуправления - необходимая предпосылка для сохранения социокультурных комплексов. Оно воспитывает чувство любви к родному краю, оберегает культурные традиции, скрепляет население прочными духовными узами. У России свой менталитет, своя политическая культура, поэтому мы обязаны обустроить свое государство исходя из глубинных корней общественного развития и традиций нашего народа.

Учитывая все вышесказанное, я решила рассмотреть органы местного самоуправления подробно в рамках курсовой работы.

Объектом исследования выступают теоретические, концептуальные положения о сущности и правовых конструкциях местного самоуправления в генезисе его исторического развития - становления, формирования основ и принципов функционирования, уяснения места и роли в системе народовластия. Исследованию подверглись проблемы совершенствования функциональных и компетенционных аспектов деятельности муниципальных органов, а также предпосылки и условия эффективности местного самоуправления, форм и видов ответственности в механизме местного самоуправления и системы государственных гарантий его осуществления.

Цели исследования состоят, во - первых, в попытке возможно более полного системного анализа теоретических и правовых аспектов сущности местного самоуправления как одной из основ конституционного строя Российской Федерации. важнейшей составной части системы демократии в нашей стране. Во - вторых, в исследовании понятия, существенных признаков, моделей, функций местного самоуправления, выявлении глубинных связей и опосредований, реально складывающихся между содержанием и функцио-

нальными проявлениями местного самоуправления и механизма народовластия.

Эти цели предопределили конкретные задачи исследования:

проанализировать важнейшие концептуальные взгляды на понятие сущности местного самоуправления, выявить особенности различных моделей местного самоуправления;

обобщить суждения по актуальным проблемам местного самоуправления, содержащиеся в юридической, экономической, философской, социологической литературе, сформулировать предложения и выводы с позиции целей настоящего исследования;

исследовать роль и значение местного самоуправления в системе народовластия исследовать принципы организации местного самоуправления, их отражение в действующем законодательстве, влияние на формирование основ местного самоуправления;

раскрыть многофункциональный характер местного самоуправления как территориальной организации публичной власти;

исследовать с учетом новых подходов и знаний понятие и особенности реализации компетенции местного самоуправления в целом и органов местного самоуправления в частности;

выявить роль и место отдельных государственных полномочий в объеме компетенции органов местного самоуправления;

Системное исследование такой комплексной проблемы как местное самоуправление, выявление особенностей реализации концептуальных положений о функционировании местной власти и формировании правового механизма регулирования муниципально – правовых отношений требуют широкой фундаментальной теоретической и эмпирической базы.

Методологическую основу работы составили теоретические воззрения выдающихся юристов, философов, социологов, экономистов, видных представителей западных научных школ. В достижении поставленных целей мне помогли работы таких цивилистов, как: Румянцева О.Г, М.О. Рейхеля, Баглая

М.В. У этих и других цивилистов мнения, относительно некоторых отдельных положений расходятся. В том, что бы комплексно изучить все мнения, изложить концепции с учетом своих позиций состоит теоретическая актуальность моей курсовой работы.

Учитывая то, что тема местного самоуправления не может быть полностью исследована без учета местных нормативных актов, я в большинстве случаев руководствовалась законами (и иными нормативными актами) Новосибирской области.

### **Понятие, задачи и назначение местного самоуправления.**

Местное самоуправление согласно Европейской Хартии о местном самоуправлении составляет одну из основ любого демократического строя. Принцип местного самоуправления, - гласит статья 2 Хартии, - должен быть признан в законодательстве страны, и, по возможности, в конституции страны.

Конституция Российской Федерации, определяя российское государство как демократическое, закрепляет важнейшие основы его демократизма, находящие выражение прежде всего в народовласти, разделении властей на законодательную, исполнительную и судебную, идеологическом и политическом многообразии, а также местном самоуправлении. Конституция Российской Федерации признает и гарантирует местное самоуправление в статьях 3, 12, 130-133 и др. Основываясь на конституционных положениях, Федеральный закон Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации от 28 августа 1995 г. в статье 2 констатирует: Местное самоуправление как выражение власти народа составляет одну из основ конституционного строя Российской Федерации . Местное самоуправление как одна из основ конституционного строя представляет собой основополагающий принцип организации и осуществления власти в обществе и государстве, который наряду с другими конституционными принципами определяет систему демократического управления в нашей стране.

Признание местного самоуправления в качестве одной из основ конституционного строя предполагает установление децентрализованной системы управления, закрепление иных (нежели в условиях централизации и концентрации власти) основ взаимоотношений федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

Конституция Российской Федерации, закрепляя местное самоуправление в качестве одного из элементов конституционного строя, гарантирует организационную обособленность местного самоуправления, его органов в системе управления обществом и государством. В соответствии со статьей 12 Конституции Российской Федерации органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Следовательно, они не могут рассматриваться как структурное подразделение государственной системы управления.

В силу этого государственные органы уже не выступают, как раньше, в качестве вышестоящей инстанции, целиком и полностью руководящей деятельностью местных органов власти, заслушивающей отчеты и имеющей право отмены их решений.

Признавая и гарантируя местное самоуправление, Конституция Российской Федерации устанавливает, что местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Таким образом, закрепление местного самоуправления в качестве основы конституционного строя, одного из главных принципов организации и осуществления управления страной, предполагает выделение особой сферы местных вопросов, в которой органы местного самоуправления действуют самостоятельно и ответственны прежде всего перед своим населением. Конституция Российской Федерации не дает исчерпывающего перечня вопросов, относящихся к ведению местного самоуправления. Основываясь на положениях Конституции Российской Федерации, Федеральный закон Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации от 28 августа 1995 г. определяет пред-

меты ведения местного самоуправления, а также разграничивает полномочия органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области местного самоуправления.

В соответствии со статьей 16 Конституции Российской Федерации положения статей 3 и 12 главы 1 Конституции Российской Федерации, гарантирующие местное самоуправление, не могут изменены иначе как в порядке, установленном Конституцией. Никакие другие нормы Конституции не могут противоречить ее положениям о местном самоуправлении, закрепленным в главе 1 Конституции Российской Федерации.

В соответствии с Конституцией Российской Федерации местное самоуправление осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления.

Формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления:

местный референдум

муниципальные выборы

голосование по отзыву депутата, члена выборного органа, выборного должностного лица местного самоуправления

голосование по вопросам изменения границ, преобразования муниципального образования

сход граждан

другие формы

Формы участия населения в осуществлении местного самоуправления:

правотворческая инициатива граждан

территориальное общественное самоуправление

публичные слушания

собрание граждан

конференция граждан (собрание делегатов)

опрос граждан

обращения граждан в органы местного самоуправления

другие формы

### **Органы местного самоуправления, их компетенция и акты.**

Местное самоуправление является одной из основ конституционного строя Российской Федерации, признается и гарантируется Конституцией Российской Федерации.

Правовую основу местного самоуправления составляют:

общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры Российской Федерации,

Конституция Российской Федерации,

федеральные конституционные законы,

Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», другие федеральные законы,

издаваемые в соответствии с федеральными законами иные нормативные правовые акты Российской Федерации (указы и распоряжения Президента Российской Федерации, постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации, иные нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти),

конституции (уставы), законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации,

уставы муниципальных образований,

решения, принятые на местных референдумах и сходах граждан,

иные муниципальные правовые акты.

В соответствии с Конституцией Российской Федерации местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью. Вопросы местного значения — во-

просы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, решение которых в соответствии с Конституцией Российской Федерации и Федеральным законом осуществляется населением и (или) органами местного самоуправления самостоятельно.

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» устанавливает вопросы местного значения поселения, муниципального района, городского округа, а также полномочия органов государственной власти по решению вопросов местного значения.

Кроме того, федеральный закон допускает наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями Российской Федерации и субъектов Российской Федерации с предоставлением им соответствующих субвенций и подконтрольностью органам государственной власти, а также осуществление органами местного самоуправления государственных полномочий, не переданных органам местного самоуправления.

### **Гарантии местного самоуправления.**

#### **Понятие и система гарантий местного самоуправления**

Важнейшим и необходимым условием полного и эффективно-го осуществления задач и функций местного самоуправления является гарантированность прав местного самоуправления.

Система гарантий прав местного самоуправления, закрепляемая муниципальным правом, охватывает всю совокупность условий и средств, обеспечивающих их реализацию и правовую защиту.

Она включает: общие гарантии, к которым относятся экономические, политические, духовные, и специальные (собственно юридические) гарантии.

#### **Общие гарантии.**

Деятельность органов местного самоуправления, реализация их прав осуществляется в определенных социально-экономических, политических

условиях, которые, выступая в качестве важнейших основ жизнедеятельности людей в обществе и государстве, могут оказывать как позитивное, так и негативное влияние на процесс самоуправления. Поэтому в качестве общих гарантий прав местного самоуправления можно рассматривать те экономические, политические отношения, духовные устои и ценности общества, которые:

служат предпосылками стимулирования развития местного самоуправления;

обеспечивают определенную устойчивость и стабильность в деятельности органов местного самоуправления;

создают реальные возможности для наиболее полной реализации норм, устанавливающих компетенцию органов местного самоуправления.

Экономической гарантией местного самоуправления служит экономическая система общества, в основе которой лежат принципы:

свободы экономической деятельности, предпринимательства и труда; разнообразия и равноправия форм собственности, включая и муниципальную собственность; их равной правовой защиты и др.

Политические гарантии местного самоуправления -- это политико-правовой режим нашего государства:

система государственной власти, основанная на принципах разделения властей, разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации;

народо-властие, осуществляемое на основе политического и идеологического многообразия непосредственно народом, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления;

самостоятельность местного самоуправления в пределах своих полномочий; полнота и гарантированность основных прав и свобод человека и гражданина и др.

Духовными гарантиями самоуправления выступают: система духовных

ценностей и ориентации деятельности человека и общества в целом; уровень культуры, правосознания в обществе и др. Игнорирование органами местного самоуправления, государством исторических, культурных, национальных, а также местных традиций и обычаев затрудняет реализацию задач и целей местного самоуправления.

При этом необходимо учитывать, что наше общество и государство переживают сегодня сложный процесс реформирования, перехода к новому качественному состоянию, и поэтому те основы и принципы политической, экономической и духовной организации общества, которые выступают одновременно предпосылками и основами развития местного самоуправления, также нуждаются в поддержке и укреплении. Это возможно лишь на пути формирования демократического, правового государства, в котором в полной мере будут созданы и обеспечены необходимые условия для развития местного самоуправления. В этом направлении пока сделаны лишь первые, но очень важные, определяющие вектор нашего общественного развития, шаги.

**Специальные (юридические) гарантии** местного самоуправления представляют собой правовые средства обеспечения деятельности местного самоуправления, которые установлены как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Российской Федерации. Кроме того, надо иметь в виду, что органы местного самоуправления принимают собственные нормативные акты, которые также содержат правовые средства обеспечения деятельности местного самоуправления (положения, уставы о местном самоуправлении и др.).

Целевое назначение гарантий состоит в том, чтобы обеспечить правовыми средствами:

организационную и материально-финансовую самостоятельность органов местного самоуправления в решении вопросов местного значения;

защиту прав местного самоуправления и создание благоприятных возможностей для их наиболее полной реализации.

## **Гарантии, обеспечивающие организационную самостоятельность местного самоуправления**

К гарантиям, обеспечивающим организационную самостоятельность местного самоуправления, относятся закрепляемые законодательством о местном самоуправлении организационные основы местного самоуправления, принципы определения компетенции органов местного самоуправления.

Статья 3 Конституции Российской Федерации устанавливает, что народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления. Следовательно, государство признает местное самоуправление в качестве самостоятельного уровня осуществления народом принадлежащей ему власти. Отсюда вытекает, что власть местного самоуправления должна быть организационно обособлена от государственной власти и действовать в известных пределах автономно.

Гарантиями организационного обособления и самостоятельности местного самоуправления в системе управления обществом и государством являются:

1. Закрепленное статьей 12 Конституции Российской Федерации положение о том, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Это означает, что органы местного самоуправления не являются звеньями единой иерархической системы органов государственной власти, построенной на основе принципов строгой подотчетности нижестоящих органов вышестоящим, руководства вышестоящих органов нижестоящими органами (что было характерно для советской Организации власти на местах).

Развивая конституционные положения об организационной самостоятельности местного самоуправления Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” устанавливает, что осуществление местного самоуправления органами государственной власти и государственными должностными лицами не допус-

кается (ст. 14).

2. Самостоятельность определения населением структуры органов местного самоуправления гарантируется Конституцией Российской Федерации (ст. 131). Следовательно, население вправе непосредственно (например, путем референдума), а также через выборные органы местного самоуправления определять формы и пути реализации местного самоуправления, его организационную структуру и процедуры деятельности.

В соответствии со статьей 130 Конституции Российской Федерации местное самоуправление осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления. Устав муниципального образования, отражающий особенности организации и осуществления местного самоуправления и учитывающий исторические и иные местные традиции, принимается представительным органом местного самоуправления или выносятся на местный референдум. В нем указываются: структура и порядок формирования органов местного самоуправления; наименование выборных и других органов местного самоуправления; срок полномочий депутатов представительных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления; формы, порядок и гарантии непосредственного участия населения в решении вопросов местного значения.

Субъекты Российской Федерации, регулируя деятельность органов местного самоуправления, не вправе предусматривать обязательное формирование каких-либо иных (кроме выборных) органов местного самоуправления. В постановлении Конституционного Суда Российской Федерации “По делу о проверке конституционности ряда положений Устава -- Основного Закона Читинской области” от 1 февраля 1996 г. отмечается, что статья Устава Читинской области, предписывающая органам местного самоуправления образовывать свои исполнительные органы, не соответствует Конституции Российской Федерации. Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” не содер-

жит понятия “исполнительные органы местного самоуправления”, требуя в обязательном порядке лишь наличия выборных органов муниципальных образований. Образование других органов местного самоуправления Закон оставляет на усмотрение самих муниципальных образований.

3. Организационная самостоятельность местного самоуправления, его обособление в системе управления предполагает, что назначение должностных лиц местного самоуправления, образование органов местного самоуправления, кадровая политика находятся в ведении муниципальных образований.

Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” запрещает образование органов местного самоуправления, назначение должностных лиц местного самоуправления органами государственной власти и государственными должностными лицами (ст. 17).

Правовая регламентация муниципальной службы, включающая требования к должностям, статус муниципального служащего, устав и порядок прохождения муниципальной службы, управление службой, определяется уставом муниципального образования в соответствии с законами субъектов Российской Федерации и федеральным законом,

4. Контроль государственных органов за деятельностью органов местного самоуправления имеет известные пределы, обусловленные организационной самостоятельностью муниципальных органов. Решения органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления могут быть отменены органами и должностными лицами, их принявшими, либо признаны недействительными по решению суда. Досрочное прекращение полномочий соответствующего органа местного самоуправления, выборного должностного лица возможно по решению законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, с соблюдением особой процедуры, установленной статьей 49 федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправле-

ния в Российской Федерации”.

Условия и порядок контроля за осуществлением органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий определяется соответственно федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

5. Для самостоятельного решения местных вопросов и возлагаемых на них задач органы местного самоуправления наделяются собственной компетенцией.

Федеральные законы, законы субъектов Российской Федерации, устанавливающие нормы муниципального права, не могут противоречить Конституции Российской Федерации, федеральному закону “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”, ограничивать гарантированные им права местного самоуправления. Закон закрепляет предметы ведения местного самоуправления, перечисляя вопросы местного значения, которые самостоятельно решаются органами местного самоуправления.

Подчинение одного муниципального образования другому законом не допускается.

6. Гарантией организационной самостоятельности местного самоуправления является право муниципальных образований иметь собственную символику (гербы, эмблемы, другую символику), отражающую исторические, культурные, социально-экономические, национальные и иные местные традиции.

Изменение границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, согласно статье 131 Конституции Российской Федерации допускается с учетом мнения населения соответствующих территорий. При этом субъекты Российской Федерации устанавливают законом гарантии учета мнения населения при решении вопросов изменения границ муниципального образования.

**Гарантии, обеспечивающие финансово-экономическую самостоя-**

## **тельность местного самоуправления**

Самостоятельность местного самоуправления возможна лишь при наличии соответствующих материально-финансовых ресурсов, которые должны быть соразмерны тем функциям и полномочиям, которые законодательство закрепляет за органами местного самоуправления.

Важнейшей общей гарантией, обеспечивающей самостоятельность местного самоуправления в решении вопросов местного значения, выступает закрепляемая законодательством финансово-экономическая база местного самоуправления.

Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” закрепляет в качестве обязательных атрибутов муниципального образования муниципальную собственность и местный бюджет (ст. 1).

При этом Закон устанавливает, что муниципальным образованиям должна обеспечиваться экономическая и финансовая самостоятельность в соответствии с разграничением предметов ведения между муниципальными образованиями (ст. 6).

1. Органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, которая признается и равным образом защищается государством наряду с другими формами собственности.

Органы местного самоуправления вправе совершать с муниципальным имуществом любые сделки, разрешенные законом, определять в договорах и соглашениях условия использования приватизируемых или передаваемых в пользование объектов муниципальной собственности. При этом порядок и условия приватизации муниципальной собственности определяет муниципальное образование самостоятельно. Доходы от приватизации объектов муниципальной собственности поступают в полном объеме в местный бюджет.

2. Органы местного самоуправления вправе, в соответствии с Законом, создавать предприятия, учреждения, и организации для осуществления хо-

зяйственной деятельности, решать вопросы их реорганизации и ликвидации. Они определяют цели, условия и порядок деятельности муниципальных предприятий, учреждений и организаций, утверждают их уставы, назначают и увольняют руководителей данных предприятий, учреждений и организаций.

3. Статьи 4 и 5 Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” возлагают на федеральные органы государственной власти и органы государственной власти субъектов Российской Федерации обязанность обеспечить гарантии финансовой самостоятельности местного самоуправления.

К таким гарантиям закон относит обеспечение минимальных местных бюджетов данными органами государственной власти путем закрепления доходных источников для покрытия минимально необходимых расходов местных бюджетов.

4. Соответствующие органы государственной власти обязаны финансировать осуществление отдельных государственных полномочий, которые законом могут быть переданы органам местного самоуправления. Кроме того, они обязаны компенсировать органам местного самоуправления дополнительные расходы, вызванные решениями, принятыми федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

5. Финансовая самостоятельность местного самоуправления гарантируется конституционным правом органов местного самоуправления самостоятельно формировать, утверждать и исполнять местный бюджет.

Органы местного самоуправления вправе образовывать также целевые внебюджетные фонды. Кроме того, органы местного самоуправления устанавливают местные налоги, сборы, а также льготы по их уплате.

6. Органам местного самоуправления принадлежит право выпускать муниципальные займы, лотереи, получать и выдавать кредиты, создавать муниципальные банки и иные финансово-кредитные учреждения.

В интересах населения органы местного самоуправления в установленном законом порядке вправе осуществлять внешнеэкономическую деятельность.

### **Порядок внесения Конституционных поправок.**

В настоящее время наибольший интерес вызывают вопросы принятия конституционных поправок. Положениями ст. 134 Конституции установлено, что правом внесения предложений о поправках и пересмотре положений Конституции обладают Президент РФ, Совет Федерации, Государственная Дума, Правительство РФ, законодательные (представительные) органы субъектов РФ, а также группа численностью не менее одной пятой членов Совета Федерации или депутатов Государственной Думы. Статья 136 Конституции установила, что поправки к главам 3-8 Конституции принимаются в порядке, предусмотренном для принятия федерального конституционного закона, и вступают в силу после их одобрения органами законодательной власти не менее чем двух третей субъектов РФ. Таким образом, в соответствии со ст. 136 и ч.2 ст. 108 Конституции для принятия конституционной поправки необходимо, чтобы она была одобрена большинством не менее трех четвертей голосов от общего числа членов Совета Федерации и не менее двух третей голосов от общего числа депутатов Государственной Думы. Вопросы о том, кем направляются на рассмотрение органов законодательной власти субъектов РФ принятые конституционные поправки и в компетенцию какого органа входит обобщение результатов рассмотрения поправок в субъектах федерации, в Конституции пока не решены. Не урегулирована также и процедура рассмотрения конституционных поправок законодательными (представительными) органами субъектов РФ. Первые попытки применить положения ст. 136 Конституции и принять поправки к Конституции привели к возникновению ряда спорных ситуаций. Своеобразным "камнем преткновения" стали наименование и правовая форма акта, содержащего по-

правку к Конституции. Существовали принципиально разные подходы к разрешению этой проблемы. Некоторые юристы, депутаты и члены палат Федерального Собрания полагали, что конституционные поправки должны приниматься в форме федеральных конституционных законов. Другие же считали, что поправки к Конституции самостоятельный вид нормативных правовых актов РФ и такие акты должны именоваться именно "поправками". Существовала также и точка зрения, в соответствии с которой предпочтение отдавалось принятию поправок федеральными законами. Ввиду того, что единой позиции выработать не удалось, Государственная Дума была вынуждена обратиться в Конституционный Суд РФ с запросом о толковании ст. 136 Конституции. Государственная Дума ходатайствовала перед Конституционным Судом о толковании Конституции относительно наименования и правовой формы документа, содержащего поправку к Конституции, и склонялась к позиции сторонников принятия поправок федеральными конституционными законами. Принятое по результатам рассмотрения запроса Государственной Думы Постановление Конституционного Суда РФ по делу о толковании статьи 136 Конституции от 31 октября 1995 г. №12-П стало важным актом конституционного значения, по существу определившим порядок принятия конституционных поправок. В этом Постановлении Конституционный Суд установил, что поправки к Конституции не могут иметь форму федерального конституционного закона в силу ряда доводов. Во-первых, было признано, что, поскольку федеральные конституционные законы принимаются по вопросам, предусмотренным Конституцией, использование формы федерального конституционного закона сделало бы невозможным внесение в главы 3-8 Конституции поправок, не относящихся по своему содержанию к кругу вопросов, которые должны быть регламентированы федеральными конституционными законами. Во-вторых, Конституционный Суд установил, что, в отличие от конституционных поправок, федеральный конституционный закон по своей юридической природе при-

нимается во исполнение Конституции РФ, не может изменять ее положений, а также не может стать ее составной частью. В-третьих, было признано, что положение ст. 136 Конституции о том, что поправки к главам 3-8 Конституции принимаются в порядке, предусмотренном для принятия федерального конституционного закона, означает только распространение на процедуру принятия конституционных поправок требований ч. 2 ст. 108 Конституции об их одобрении большинством не менее трех четвертей голосов от общего числа членов Совета Федерации и не менее двух третей голосов от общего числа депутатов Государственной Думы. Конституционный Суд также установил, что поправки к Конституции не могут иметь и форму федерального закона, что было обосновано тем, что в силу прямого указания статей 136 и 108 Конституции для внесения поправок требуется процедура более сложная по сравнению с установленной для принятия федеральных законов, а также тем, что в отношении федерального закона Президент РФ наделен правом его отклонения, чего не предусматривает порядок принятия федерального конституционного закона, распространенный статьей 136 Конституции на процедуру принятия поправок. Согласившись с тем, что поправки к Конституции не могут иметь форму федерального конституционного закона или федерального закона, Конституционный Суд признал, что поправки в смысле ст. 136 Конституции принимаются в форме особого правового акта, имеющего особый статус. Но при этом акт, содержащий изменение Конституции, не был назван собственно "поправкой". Конституционный Суд постановил, что конституционные поправки должны приниматься в форме закона Российской Федерации о поправке к Конституции. В этом контексте необходимо отметить, что действующая Конституция непосредственно предусматривала существование только двух видов законов, принимаемых на федеральном уровне, федеральных конституционных и федеральных законов. Таким образом, Постановлением Конституционного Суда от 31 октября 1995 г. ь12-П в систему российского законодательства был введен третий вид

законов федерального уровня - закон Российской Федерации о поправке к Конституции. В п.2 резолютивной части рассматриваемого Постановления Конституционный Суд установил, что законодатель вправе урегулировать порядок направления принятых Федеральным Собранием поправок для их рассмотрения органами законодательной власти субъектов РФ, порядок проверки соблюдения необходимых процедур одобрения поправок, а также вопрос о том, каким способом одобренная поправка учитывается в конституционном тексте. Тем самым, в ответ на запрос Государственной Думы, Конституционный Суд указал, что, во-первых, порядок принятия поправок уже установлен Конституцией, во-вторых, конкретизация положения ст. 136 о вступлении в силу поправок - это дело законодателя<sup>1</sup>. Следовательно, федеральный закон о порядке принятия и вступления в силу конституционных поправок по существу призван установить процедуру прохождения поправок в субъектах РФ, порядок обобщения результатов рассмотрения поправок в субъектах РФ и официального опубликования поправок. Вне всякого сомнения, процесс принятия такого федерального закона будет проходить тяжело. Причиной тому станут, скорее всего, не вопросы правового характера, а различное отношение противоборствующих сегодня политических сил к вопросам перераспределения полномочий между исполнительной и законодательной ветвями власти и конституционной стабильности. Так, с осени 1996 г. федеральный закон о порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции РФ дважды отклонялся Президентом и дважды Советом Федерации. Принятие такого закона не было названо Конституционным Судом РФ в качестве обязательного условия, необходимого для начала процесса принятия конституционных поправок. Вместе с тем очевидно, что непринятие этого акта является серьезным препятствием на пути конституционных поправок, так как процедура и сроки их одобрения в субъектах РФ остаются неурегулированными. В сложившейся ситуации маловероятно, что какая-либо конституционная поправка будет одобрена палатами Федерального Собрания,

рассмотрена и одобрена необходимым количеством органов законодательной власти субъектов РФ и вступит в силу. Сегодня очевидно, что Президент РФ, будучи противником внесения изменений в действующую Конституцию, в принципе способен заблокировать принятие федерального закона о порядке принятия конституционных поправок, ибо преодолеть вето Президента РФ по данному вопросу достаточно сложно. В этой связи нельзя не учитывать, что данный пробел в конституционном законодательстве может быть устранен, а процедура и особенно срок прохождения конституционных поправок установлены непосредственно Президентом РФ в том виде, который будет отвечать его интересам в максимальной степени. Тем более, что Конституционный Суд уже признал за Президентом право (п.4 мотивировочной части Постановления Конституционного Суда РФ от 30 апреля 1996 г. №11-П) издавать указы, восполняющие пробелы в правовом регулировании по вопросам, требующим законодательного решения, при условии, что такие указы не противоречат Конституции и федеральным законам, а их действие во времени ограничивается периодом до принятия соответствующих законодательных актов.

### **Процедура пересмотра Конституции России.**

Как уже упоминалось выше, ст. 134 Конституции предусмотрела возможность внесения предложений о пересмотре положений Конституции. Вопросы изменения глав 1, 2 и 9 Конституции не могут быть решены законами РФ о поправках к Конституции, поскольку положения глав 1, 2 и 9 Конституции не могут быть пересмотрены Федеральным Собранием. Для изменения глав 1, 2 и 9 Конституция предусматривает внесение предложений о пересмотре положений Конституции. Причем ряд важных вопросов внесения таких предложений сегодня не урегулирован. Во-первых, не предусмотрено, в какой орган должны вноситься предложения о пересмотре положений Конституции. Во-вторых, Конституция не определила, какое наименование и какую правовую форму должен иметь документ,

содержащий предложение о пересмотре положений Конституции. В-третьих, существует некоторое несоответствие между положениями ст. 134 и ч.2 ст. 135 Конституции. Буквальное прочтение ч. 2 ст. 135 Конституции, установившей, что Конституционное Собрание созывается в случае поддержки предложения о пересмотре положений глав 1, 2 и 9 Конституции, позволяет прийти к выводу о том, что рассмотрению палатами Федерального Собрания подлежит предложение о пересмотре совокупности положений, содержащихся и в гл.1, и в гл.2, и в гл.9 Конституции. Вместе с тем формулировка ст. 134 Конституции предполагает возможность внесения предложений, в том числе о пересмотре отдельных положений (отдельного положения) из глав 1, 2 или 9 Конституции. Практика применения положений статей 134 и 135 Конституции не содержит примеров окончательного рассмотрения предложений о пересмотре положений Конституции палатами Федерального Собрания. Однако такие предложения вносились. Так, в 1995 г. группа депутатов Совета Федерации внесла в Государственную Думу предложение "О пересмотре положений ст.43 главы 2 Конституции". Государственной Думой это предложение рассмотрено не было. Часть 2 ст. 135 Конституции определяет, что если предложение о пересмотре положений глав 1, 2 и 9 Конституции будет поддержано тремя пятими голосов от общего числа членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы, то в соответствии с федеральным конституционным законом созывается Конституционное Собрание. Постановление Конституционного Суда РФ от 12 апреля 1995 г. ь2-П (п.2 резолютивной части) объясняет, что в тех случаях, когда Конституция требует для принятия решения определенного большинства от общего числа членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы, требуемое большинство голосов должно быть набрано в каждой из палат Федерального Собрания, причем оно определяется от численности каждой палаты, установленной в ч.2 и ч.3 ст.95 Конституции. Конституция установила, что созыв Конституционного Собрания производится в соответствии

с федеральным конституционным законом. В настоящее время такого закона нет. Очевидно, что за принятие федерального конституционного закона о Конституционном Собрании будут выступать лишь те депутаты Государственной Думы и члены Совета Федерации, которые поддерживают или хотя бы допускают идею пересмотра "неизменяемой" части Конституции. Естественно, те, кто не желает пересмотра "неизменяемых" положений Конституции, будут блокировать принятие этого закона: отсутствие закона о Конституционном Собрании гарантирует неизменность Конституции. Таким образом, созыв Конституционного Собрания в первый раз фактически возможен лишь в том случае, если прежде за пересмотр "неизменяемой" части Конституции выступят не три пятых, а квалифицированное большинство парламентариев, предусмотренное в ч. 2 ст. 108 Конституции для одобрения федерального конституционного закона. То есть сама идея пересмотра положений глав 1, 2 и 9 Конституции сначала должна быть поддержана, как минимум, большинством в две трети голосов от общего числа депутатов Государственной Думы и три четверти от общего числа членов Совета Федерации. Ибо парламентариям, выступающим за пересмотр Конституции (но не за конкретное предложение о пересмотре), сначала придется провести через парламент России федеральный конституционный закон о Конституционном Собрании, а для этого недостаточно большинства в три пятых. Принятие названного закона - это необходимое, но не достаточное условие для созыва Конституционного Собрания. После принятия закона Собрание будет создано, если будет поддержано уже конкретное предложение о пересмотре определенных положений глав 1, 2 и 9 Конституции. Для этого уже будет достаточно большинства в три пятых голосов в каждой из палат Федерального Собрания. Часть 3 ст. 135 Конституции определила компетенцию и основы деятельности Конституционного Собрания, наделив его учредительными полномочиями. В случае своего созыва "Конституционное Собрание либо подтверждает неизменность Конституции Российской Федерации, либо

разрабатывает проект новой Конституции Российской Федерации, который принимается Конституционным Собранием двумя третями голосов от общего числа его членов или выносится на всенародное голосование". При проведении всенародного голосования Конституция РФ считается принятой, если за нее проголосовало более половины избирателей, принявших участие в голосовании, при условии, что в нем приняло участие более половины избирателей. Вместе с тем, действующей Конституцией не определено, каким образом должно формироваться Конституционное Собрание, сколь долго может продолжаться его работа над проектом Конституции, как должны строиться взаимоотношения Конституционного Собрания с органами государственной власти, каким должен быть статус члена Конституционного Собрания, как должна проходить разработка проекта новой Конституции. Ответы на эти и другие вопросы может дать только федеральный конституционный закон о Конституционном Собрании, разрабатываемый в настоящее время Государственной Думой. Необходимо отметить, что Конституция ставит Конституционное Собрание перед жестким выбором, требуя либо подтверждения неизменности действующей Конституции, либо принятия новой Конституции, либо вынесения проекта Конституции на всенародное голосование. При этом не упоминается о возможности принятия Конституционным Собранием каких-либо промежуточных решений, например, о внесении изменений в отдельные положения Конституции. Порядок вынесения проекта Конституции на всенародное голосование частично регламентирован Федеральным конституционным законом "О референдуме Российской Федерации". Часть 1 ст.3 этого Закона устанавливает, что на референдум Российской Федерации в обязательном порядке выносится вопрос о принятии новой Конституции России, если Конституционное Собрание принимает решение о вынесении на всенародное голосование проекта новой Конституции. В соответствии с ч.2 ст. 11 названного Закона решение Конституционного Собрания о проведении референдума Российской Федерации по про-

екту новой Конституции России направляется Президенту РФ, назначаемому референдум, а также для сведения в палаты Федерального Собрания РФ.

### **Опубликование и вступление в силу нормативных актов в России.**

Федеральные конституционные законы, федеральные законы, акты палат Федерального Собрания вступают в силу по истечении десяти дней после официального опубликования.

Кроме общего порядка вступления в силу указанных нормативно-правовых актов, существуют следующие варианты вступления в силу законов и актов палат Федерального Собрания:

1) порядок вступления в силу документа может быть определен в самом документе: называется конкретная дата или, что встречается наиболее часто, дается следующая формулировка: "Вступает в силу после официального опубликования";

2) порядок вступления в силу закона нередко определяется отдельным документом - законом о введении его в действие.

Вступление в силу законов, устанавливающих новые налоги или вносящих изменения в действующее налоговое законодательство, имеет свои особенности. В соответствии с п. 1 ст. 5 Налогового кодекса РФ федеральные законы, вносящие изменения в Налоговый кодекс РФ в части установления новых налогов и (или) сборов, вступают в силу не ранее 1 января года, следующего за годом их принятия.

Налоговый кодекс РФ предусматривает также, что акты законодательства о налогах вступают в силу не ранее чем по истечении одного месяца со дня их официального опубликования и не ранее 1 числа очередного налогового периода по соответствующему налогу. Акты законодательства о сборах вступают в силу не ранее чем по истечении одного месяца со дня их официального опубликования.

Если акты законодательства устанавливают новые налоги и (или) сбо-

ры, повышают налоговые ставки, устанавливают или отягчают ответственность за налоговые правонарушения, устанавливают новые обязанности или иным образом ухудшают положение налогоплательщиков или плательщиков сборов, то они не имеют обратной силы. Акты законодательства о налогах и сборах, устраняющие или смягчающие ответственность за налоговые правонарушения либо устанавливающие дополнительные гарантии защиты прав налогоплательщиков, плательщиков иных сборов, имеют обратную силу.

Если акты законодательства о налогах и сборах отменяют налоги и (или) сборы, снижают размеры ставок налогов (сборов), устраняют обязанности налогоплательщиков или плательщиков сборов или иным образом улучшают их положение, то они могут иметь обратную силу, если прямо предусматривают это.

### **Порядок вступления в силу актов Президента РФ и Правительства РФ**

Акты Президента РФ, имеющие нормативный характер, акты Правительства РФ, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающие правовой статус федеральных органов исполнительной власти, а также организаций, вступают в силу по истечении семи дней после дня их первого официального опубликования.

Иные акты Президента РФ и Правительства РФ, в том числе акты, содержащие сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера, вступают в силу со дня их подписания.

### **Порядок вступления в силу нормативно-правовых актов федеральных органов исполнительной власти**

Если порядок вступления в силу не определен в самом акте, то нормативно-правовые акты федеральных органов исполнительной власти вступают в силу по истечении десяти дней после дня их официального опубликования.

Нормативно-правовые акты федеральных органов исполнительной власти, содержащие сведения, составляющие государственную тайну, или сведения, носящие конфиденциальный характер, и не подлежащие в связи с

этим официальному опубликованию, прошедшие государственную регистрацию в Министерстве юстиции РФ, вступают в силу со дня государственной регистрации и присвоения номера, если самими актами не установлен более поздний срок.

### **Особый порядок вступления в силу нормативно-правовых актов Государственного таможенного комитета РФ**

Нормативные правовые акты Государственного таможенного комитета (ГТК РФ), затрагивающие права и законные интересы граждан, юридических лиц или носящие межведомственный характер, подлежат государственной регистрации, как и другие акты федеральных органов исполнительной власти. Но порядок вступления их в силу установлен иной.

Если срок вступления в силу нормативно-правового акта ГТК РФ не определен в самом документе, то действует порядок, определенный ст. 11 Таможенного кодекса: нормативные акты ГТК РФ общего характера вступают в силу по истечении тридцати дней после их опубликования этим комитетом.

Исключения составляют следующие случаи:

- акты устанавливают более льготные правила, чем те, которые действуют (могут распространять свое действие на правоотношения, возникшие до их издания);
- акты законодательства РФ обязывают ГТК РФ ввести нормативные акты по таможенному делу в более короткие сроки.

Этим же указанием подтверждается, что на акты ГТК РФ в вопросах официального опубликования распространяется действующий в отношении федеральных органов исполнительной власти порядок.

### **Порядок вступления в силу нормативных актов Банка России**

Нормативные акты Банка России, затрагивающие права, свободы или обязанности граждан, подлежат регистрации в Министерстве юстиции РФ в порядке, установленном для регистрации актов федеральных министерств и ведомств.

Нормативные акты Банка России вступают в силу со дня их официального опубликования в официальном издании Банка России - "Вестнике Банка России", за исключением случаев, установленных Советом директоров. Подробно регламентирует порядок опубликования и вступления в силу нормативных актов Банка России Положение Банка России "О порядке подготовки и вступлении в силу нормативных актов Банка России" от 15.09.97.

**Порядок вступления в силу нормативных актов, издаваемых Пенсионным фондом Российской Федерации, Федеральным фондом обязательного медицинского страхования, Фондом социального страхования Российской Федерации И Государственной хлебной инспекцией при Правительстве Российской Федерации**

С 20.03.2001 Указом Президента РФ от 20.03.2001 N 318 введена государственная регистрация нормативных правовых актов Пенсионного фонда Российской Федерации, Федерального фонда обязательного медицинского страхования, Фонда социального страхования Российской Федерации и Государственной хлебной инспекции при Правительстве Российской Федерации. Она осуществляется Министерством юстиции Российской Федерации в порядке, установленном для государственной регистрации нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти.

Критерии отбора актов, подлежащих государственной регистрации, те же, что и для актов федеральных органов исполнительной власти, а именно: акты должны затрагивать права и обязанности граждан, устанавливать правовой статус организаций или носить межведомственный характер.

Акты, прошедшие государственную регистрацию в Министерстве юстиции Российской Федерации, подлежат обязательному официальному опубликованию в порядке, установленном для официального опубликования нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти. Никаких особенностей вступления в силу указанных актов Указ Президента РФ не устанавливает.

### **Режим военного положения в РФ.**

Военное положение, особый правовой режим в государстве или его части, который устанавливается решением высшего органа государственной власти в случае агрессии против государства или непосредственной угрозы агрессии. Порядок введения и режим Военного положения определяются законом.

«На военном положении» объявляются пограничные области государства, прилегающие к Театру Военных Действий (ТВД);

Перевод на военное положение — начальный этап стратегического развертывания Вооружённых сил (ВС), процесс их реорганизации в соответствии с требованиями войны. Включает приведение ВС в высшие степени боевой готовности с их отмотобилизованием, приведение объединений, соединений и частей в полную боевую готовность.

Может осуществляться поэтапно или однократно, для всех ВС или их части, по районам и направлениям. Решение на указанные действия принимается высшим политическим руководством государства и реализуется через министерство обороны.

### **Режим чрезвычайного положения в РФ.**

Среди различных терминов и определений, употребляющихся в случаях боевой и служебной деятельности внутренних войск, особое место занимают **чрезвычайное положение**.

Существующее многообразие терминов, относящихся к чрезвычайному положению, чрезвычайным обстоятельствам, чрезвычайным происшествиям и особым условиям объясняется, с одной стороны, слабой и недостаточной проработкой данных понятий, с другой - стремлением различных авторов отразить лишь те существенные признаки, которые наиболее полно и точно, по их мнению, отражали бы сложившуюся ситуацию.

На мой взгляд, эти категории требуется не только разграничить и дать им научно обоснованные формулировки, но и определить наиболее прием-

лемые из них для деятельности внутренних войск.

Разработка понятийного аппарата имеет особое значение еще и потому, в настоящее время в специальной литературе не только не выработано универсальных дефиниций, но и сложилась ситуация, при которой на практике происходит подмена одних понятий другими, в близкие по значению термины порой вкладывается различное содержание.

В то же время базисом для корректного определения понятий служит, с одной стороны, современное состояние научной разработки рассматриваемых явлений, с другой - восприятие обществом их логического содержания.

Тем не менее, представляется очевидным, что при всем многообразии терминов, на мой взгляд, ключевым понятием является «чрезвычайное положение».

Так, чрезвычайное положение, с одной стороны характеризуется внешней внезапностью, неожиданностью возникновения и быстрым развитием событий, с другой - различным спектром негативных последствий, которые, на мой взгляд, можно сгруппировать в следующие блоки: социально-экологический, психологический, социально-политический, экономический, организационно-управленческий, мультипликативный и специальный правовой режим.

Таким образом «Чрезвычайное Положение»- это вводимый в соответствии с Конституцией Российской Федерации и Федеральным Конституционным законом на всей территории Российской Федерации или в ее отдельных местностях особый правовой режим деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций независимо от организационно-правовых форм и форм собственности, их должностных лиц, общественных объединений, допускающий установленные федеральным конституционным законом отдельные ограничения прав свобод гражданина Российской Федерации См.: Наставление по организации планирования и подготовки внутренних войск МВД России к применению при ЧО. М. 2003. Приказ ГК ВВ МВД РФ от 3 апреля 2003, №143 дсп..

Инструкция определяет порядок и методику разработки Плана действий МВД при ЧП Применительно к настоящей Инструкции под МВД понимаются МВД республик, краев, областей, г. Москвы, г. Санкт-Петербурга, автономной области и автономных округов..

Разработка плана организуется лично министром внутренних дел, начальником учебного заведения МВД России, командующим округом, командиром соединения, воинской части и начальником военно-учебного заведения ВВ МВД России. Для организации работы по планированию издается приказ (распоряжение), в котором указывается состав группы планирования, ее руководитель Группу планирования, как правило, возглавляет руководитель штабного подразделения., место работы, срок готовности проекта плана и меры по обеспечению работы группы.

Порядок ввода ЧП:

Для обеспечения сбора и приведения в степени готовности сил и средств проводятся следующие мероприятия:

- передача сигнала о возникновении ЧП в войсках (прием сигнала из войск);
- оповещение личного состава о получении сигнала;
- сбор личного состава;
- развертывания пунктов управления;
- подготовка войск к выполнению поставленной задачи;
- подготовка вооружения и техники;
- подготовка материальных средств;
- подготовка материальных средств;
- организация взаимодействия и всестороннего обеспечения;
- доклад о готовности к действиям.

Сигналы оповещения, согласно приложению №1 к Настоящему наставлению, являются едиными для органов внутренних дел, образовательных учреждений МВД России, объединений, соединений воинских частей и ВО-УВПО ВВ МВД России Приказ МВД России от 10.09.2002 г. № 870 дсп,

ст.14..

Система оповещения реализуется через план оповещения и сбора личного состава. Оповещение осуществляется дежурными службами внутренних войск.

Численность личного состава, количество вооружения и техники для выполнения задач соединениями, воинскими частями, ВОУВПО ВВ определяются их штабами совместно со штабами ОВД исходя из оперативной обстановки. Задачи, в условиях ЧП, как правило, выполняются в полном объеме.

Цели введения ЧП:

- 1) устранение обстоятельств послуживших основанием для его введения;
- 2) обеспечение защиты прав и свобод человека и гражданина;
- 3) обеспечение защиты конституционного строя России.

Чрезвычайное положение вводится лишь при наличии обстоятельств, установление которых, без применения чрезвычайных мер не возможно.

Условия введения чрезвычайного положения:

Первый раздел:

- 1) попытки насильственного изменения конституционного строя России;
- 2) попытки захвата и присвоения власти;
- 3) вооруженный мятеж;
- 4) массовые беспорядки;
- 5) террористические акты;
- 6) блокирование или захват особо важных объектов или отдельных местностей;
- 7) подготовка и деятельность НВФ;
- 8) межнациональные, межконфликтные и региональные конфликты, сопровождающиеся насильственными действиями, создающие угрозу жизни и безопасности граждан, нормальной деятельности органов власти.

Второй раздел:

Возникавшие в результате аварий, опасных природных явлений, катастроф, стихийных и иных действий:

- 1) чрезвычайная ситуация природного и техногенного характера;
- 2) чрезвычайные экологические ситуации;
- 3) эпидемии и эпизоотии.

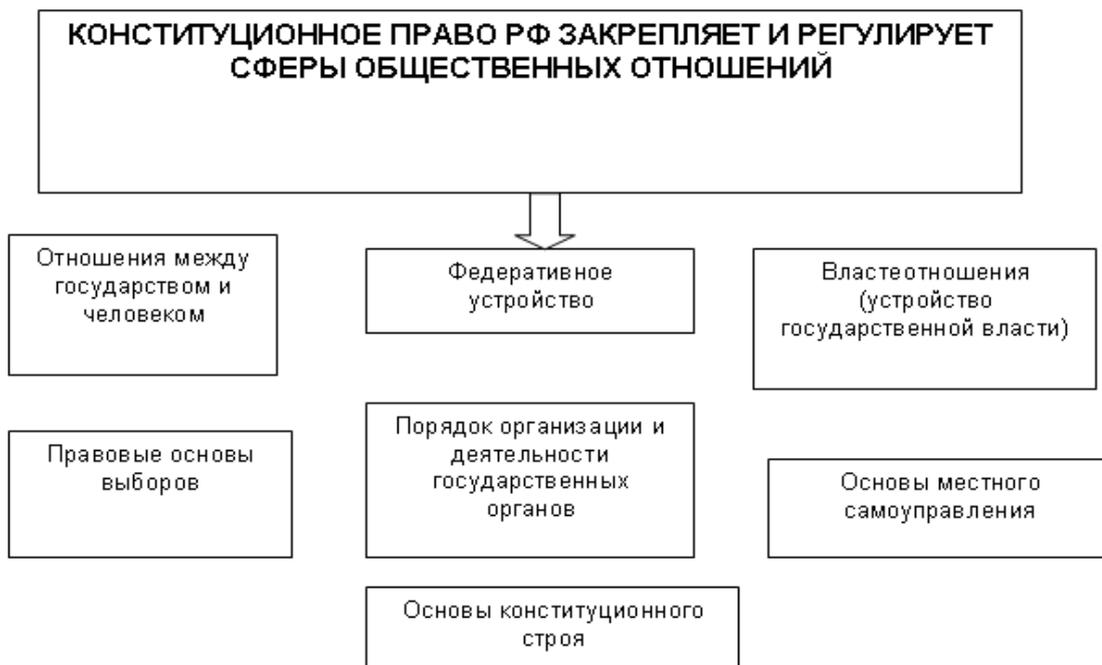
Воинские части и подразделения ВВ могут привлекаться для:

- 1) поддержания особого режима въезда и выезда, а также для ограничения свободы и передвижения по территории, на которой введено ЧП;
- 2) усиление охраны общественного порядка и объектов обеспечения жизнедеятельности населения;
- 3) ограничения движения транспортных средств и их осмотр;
- 4) поддержание режима комендантского часа;
- 5) обеспечение работы оперативно-следственных групп, ОВД, ФСБ, и прокуратуры;
- 6) сопровождение и охраны колон, с военными грузами, материальными средствами и людьми;
- 7) разоружение НВФ, изъятие оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ, военной и иной техники.

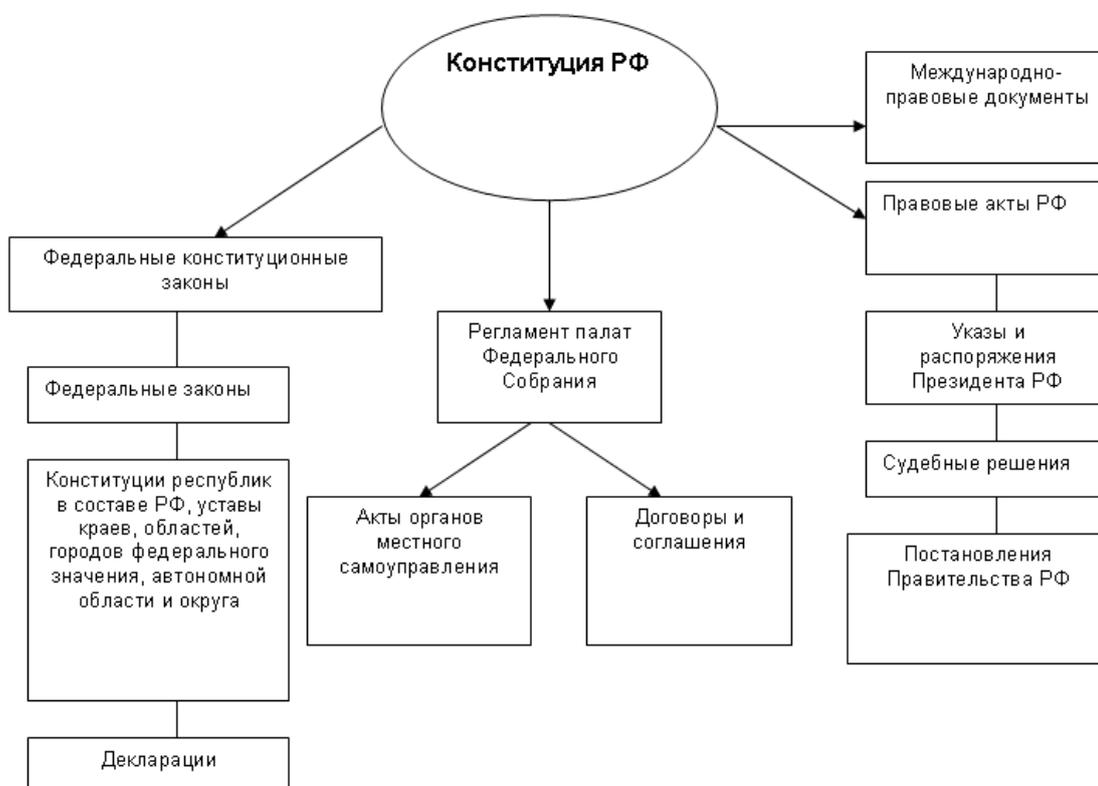
Таким образом, мы определили, что Чрезвычайное Положение- это особый правовой режим деятельности органов государственной власти, предприятий, учреждений и организаций, вводимый в отдельных регионах либо на всей Российской Федерации по основаниям, предусмотренные федеральным законом. Определили цели и порядок ввода Чрезвычайного Положения. Данные пункты необходимо знать.

## ПРИЛОЖЕНИЕ.

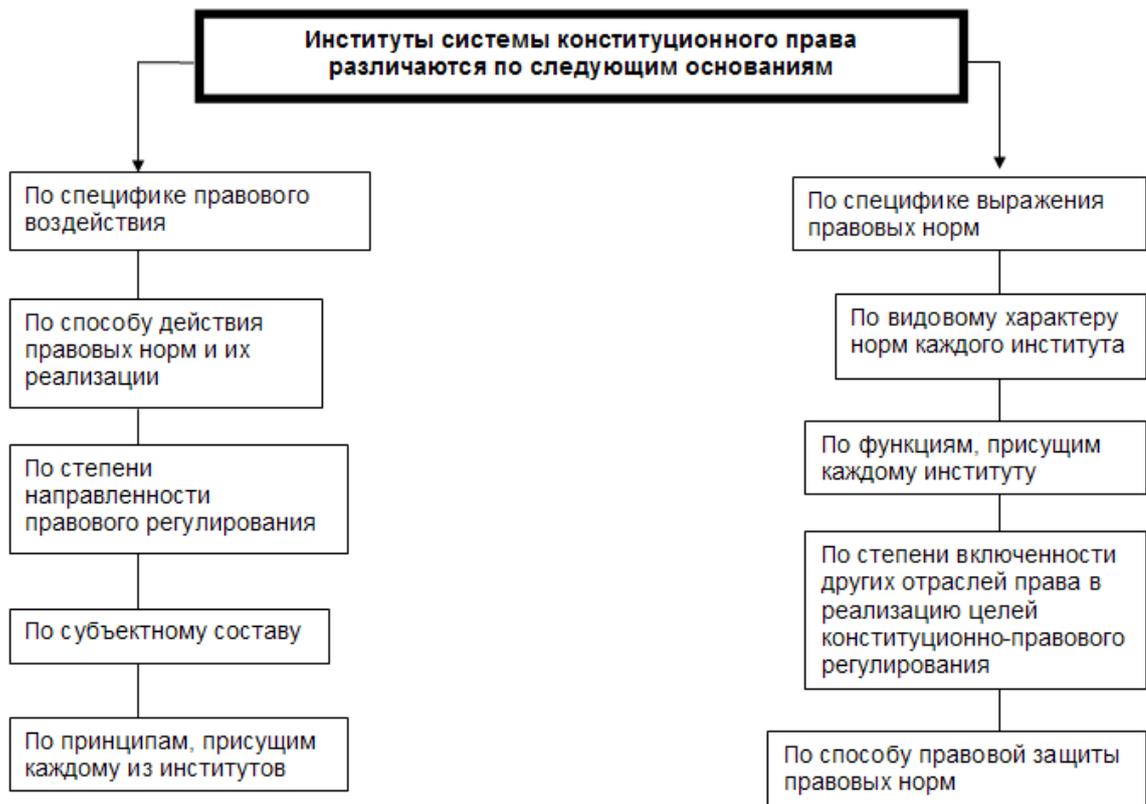
### Система конституционных отношений



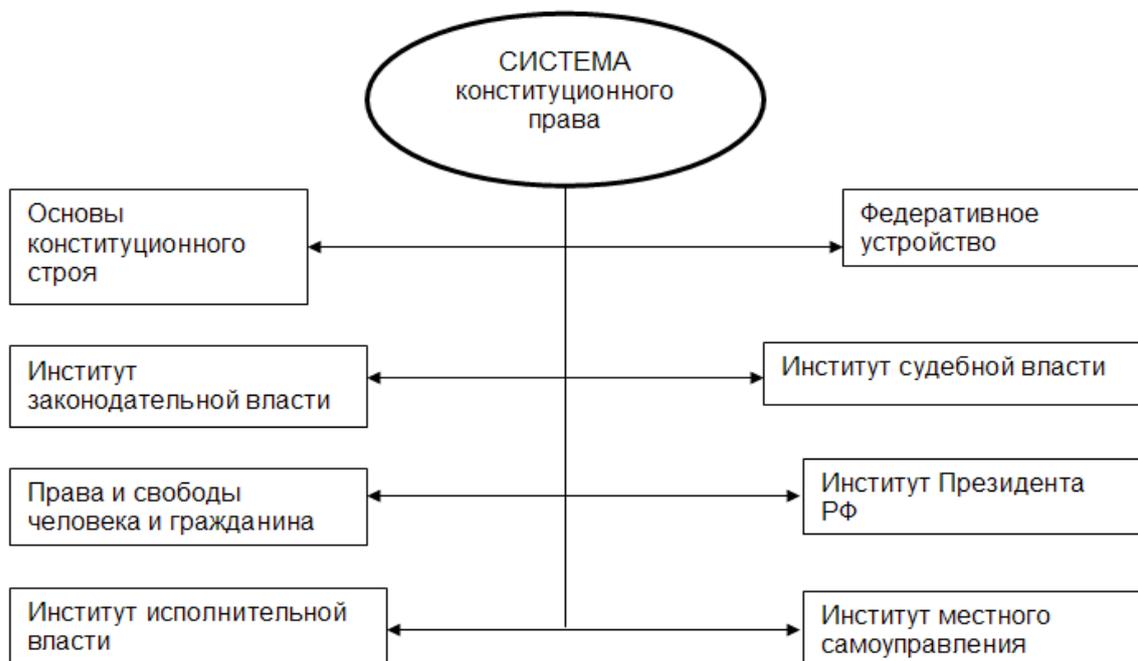
### Источники конституционного права



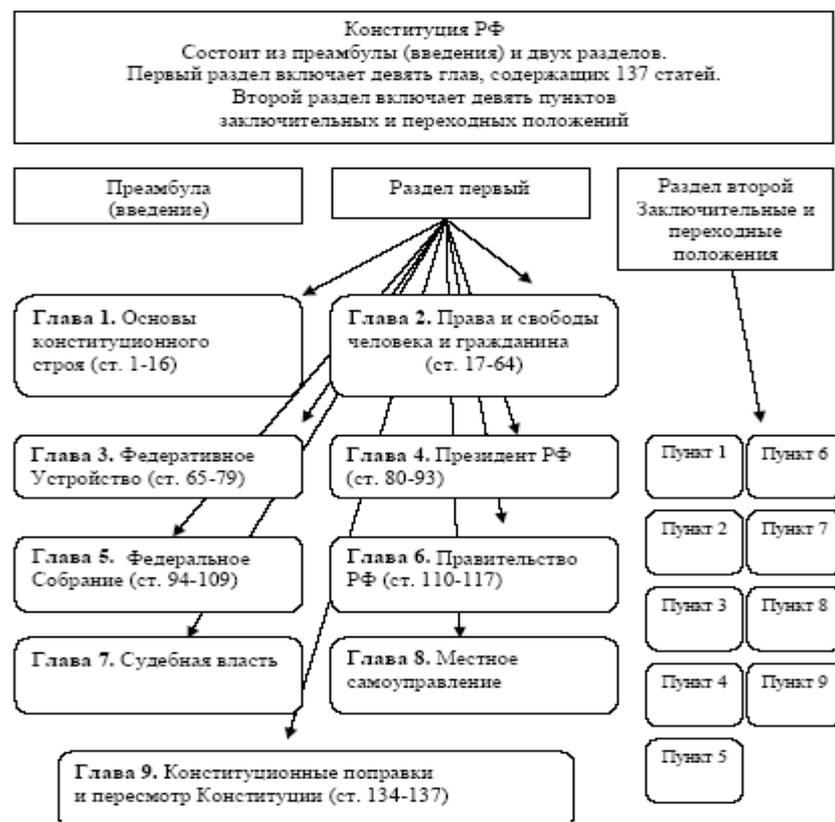
## Основания для классификации институтов конституционного права



## Система конституционного права



## Структура Конституции Российской Федерации



# Конституционные права и свободы человека и гражданина

