

Министерство внутренних дел Российской Федерации  
Омская академия

КОНСТИТУЦИОННОЕ  
(ГОСУДАРСТВЕННОЕ)  
ПРАВО

*Учебное пособие*

Под общей редакцией доцента М. А. Бучаковой

Омск  
ОмА МВД России  
2021

УДК 342.1/.3(075)

ББК 67.620я73

К65

***Рецензенты:***

кандидат юридических наук *Ю. В. Шелегов*  
(Восточно-Сибирский институт МВД России, г. Иркутск);  
кандидат юридических наук, доцент *К. В. Маслов*  
(Омский государственный университет имени Ф. М. Достоевского)

***Авторский коллектив:***

*М. А. Бучакова*, д-р юрид. наук, доц., — главы 4, 15;  
*Ю. В. Герасименко*, д-р юрид. наук, проф., — главы 1, 5, 6;  
*А. В. Жилиев*, канд. юрид. наук, доц., — главы 9, 12, 13;  
*М. А. Засыткин*, канд. юрид. наук — главы 3, 7, 10;  
*Е. В. Кошелев*, канд. юрид. наук — главы 2, 8, 14;  
*А. В. Честнов* — глава 11

**Конституционное (государственное) право : учеб. пособие** / под общ. ред. М. А. Бучаковой. — Омск : Омская академия МВД России, 2021. — 248 с.

ISBN 978-5-88651-782-8

Учебное пособие позволит системно изучить как российское, так и зарубежное конституционное право, окажет помощь слушателям и курсантам образовательных организаций МВД России в усвоении традиционных тем конституционного права.

Предназначено для курсантов и слушателей образовательных организаций МВД России.

УДК 342.1/.3(075)

ББК 67.620я73

ISBN 978-5-88651-782-8

© Омская академия МВД России, 2021

# ГЛАВА I. КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО КАК ОСНОВНАЯ ОТРАСЛЬ НАЦИОНАЛЬНОГО ПРАВА

## § 1. Понятие и предмет конституционного права

Предметом правового регулирования любой отрасли права выступают общественные отношения, которые, с одной стороны, могут подвергаться нормативному правовому воздействию, а с другой стороны, в интересах общества нуждаются в таком воздействии.

Конституционное право представляет собой совокупность общеобязательных, формально-определенных и гарантированных государством правовых норм, направленных на упорядочение строго определенных общественных отношений. Эти общественные отношения, регулируемые нормами права, в юриспруденции принято называть предметом правового регулирования. Общественные отношения, составляющие предмет конституционного права, обладают рядом особенностей:

- им присущ базовый, фундаментальный характер, они являются системообразующими, формирующими общество как целостность, основанную на общих началах политического и социально-экономического устройства;

- они затрагивают все сферы жизнедеятельности общества — политическую, экономическую, социальную, культурную и т. д.;

- это отношения между личностью, обществом и государством, а также основополагающие отношения, определяющие устройство и функционирование государства.

Специфику предмета конституционного права определяет метод (режим) конституционно-правового регулирования, который в значительной степени базируется на властно-императивных началах и имеет преимущественно разрешительный характер. Основные способы правового воздействия на общественные отношения — управомочивание и обяза-

вание. Между тем конституционному праву присущи и такие способы регулирования, как дозволение и запрещение.

*Конституционное право* — ведущая отрасль национального права, представляющая собой систему правовых норм, закрепляющих и регулирующих отношения между личностью и государством, организацию государственной власти и местного самоуправления, а также форму государственного устройства.

## **§ 2. Конституционно-правовые нормы**

Конституционно-правовые нормы — это общеобязательные, формально-определенные правила, которые устанавливаются и охраняются государством и направлены на регулирование общественных отношений, составляющих предмет конституционного права, путем установления прав и обязанностей их участников. Нормы конституционного права содержат в себе общие признаки, характерные для любой правовой нормы, и специфические, определяемые принадлежностью к конституционному праву.

*К общим признакам относятся:*

- нормативность;
- обобщенность (абстрактность);
- общеобязательность;
- формальная определенность;
- установка и охрана государством;
- направленность на регулирование общественных отношений, составляющих предмет конституционного права, путем установления прав и обязанностей их участников.

Своеобразие конституционно-правовых норм также выражается в нескольких признаках, характеризующих их особую юридическую природу. Так, многим из них присущ учредительный характер — они первичны относительно норм других отраслей права, устанавливают основы устройства и функционирования общества и государства, в том числе и порядок создания всех других правовых норм. Как следствие, в их числе значительное количество общерегулятивных норм: норм-принципов, норм-целей, норм-дефиниций, ориентированных на все правоприменяющие субъекты. Реализация многих конституционно-правовых норм связана не с конкретными правоотношениями, а с особым видом отношениями общего характера или правового состояния. Определенную специфику имеет и структура этих норм — в них, как правило, из трех традиционных элементов (гипотезы, диспозиции и санкции) содержатся только первые два элемента.

Система конституционного права образуется конституционно-правовыми институтами, т. е. совокупностью норм, регулирующих группы однородных общественных отношений. В соответствии со структурой общественных отношений, составляющих предмет конституционного права, *основными конституционно-правовыми институтами являются:*

- основы конституционного строя;
- основы правового статуса личности — человека и гражданина;
- политико-территориальное устройство;
- основы системы органов государственной власти;
- местное самоуправление.

*Классификация конституционно-правовых норм* формируется по нескольким основаниям:

1. По содержанию, т. е. объекту конституционно-правового регулирования, нормы делятся в соответствии с блоками общественных отношений, составляющих предмет конституционного права. Выделяются следующие нормы: закрепляющие основы конституционного строя; регулирующие права и свободы человека и гражданина; определяющие федеративное устройство РФ; устанавливающие основы организации государственной власти; закрепляющие систему местного самоуправления.

2. По функциям, которые выполняют правовые нормы, их делят на регулятивные, охранительные и специализированные. *Регулятивные* (их еще называют правоустановительными, правонаделительными) конституционно-правовые нормы непосредственно регулируют общественные отношения, определяя права и обязанности их участников. (например, ст. 53 Конституции РФ: «Каждый имеет право на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц»). *Охранительные* нормы закрепляют меры юридической ответственности и меры защиты субъективных прав (например, ч. 1 ст. 46 Конституции РФ: «Каждому гарантируется судебная защита его прав и свобод»).

Особенность *специализированных* норм состоит в том, что непосредственно на их основе правоотношения не возникают. Они имеют дополнительный характер, выражающийся в том, что при регулировании общественных отношений такие нормы присоединяются к регулятивным и охранительным нормам, образуя в сочетании с ними единый регулятор. К специализированным нормам относятся общие, дефинитивные, декларативные.

*Общие нормы* направлены на фиксирование в обобщенном виде определенных элементов регулируемых отношений (например, ч. 2 ст. 3 Конституции РФ: «Народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления»). *Дефинитивные нормы* в обобщенном виде закрепляют признаки определенной правовой категории (например, в ч. 1 ст. 3 Федерального закона от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» (далее — Закон о гражданстве РФ) установлено, что «гражданство РФ — устойчивая правовая связь лица с Российской Федерацией, выражающаяся в совокупности их взаимных прав и обязанностей»). *Декларативные нормы* отражают принципы регулирования общественных отношений нормами данной отрасли (института) права, закрепляют задачи данной совокупности правовых норм (например, ст. 2 Конституции РФ: «Человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина — обязанность государства»).

3. По характеру прав и обязанностей конституционно-правовые нормы делят на управомочивающие, обязывающие и запрещающие. *Управомочивающие нормы* устанавливают право субъекта совершать действия, предусмотренные нормой. К таким нормам относится большое количество норм, определяющих права человека и гражданина (например, ч. 1 ст. 32 Конституции РФ: «Граждане Российской Федерации имеют право участвовать в управлении делами государства»). *Обязывающие нормы* регламентируют обязанность субъекта совершать определенные действия (например, ст. 58 Конституции РФ: «Каждый обязан сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам»). *Запрещающие нормы* устанавливают обязанность субъекта воздерживаться от определенных действий, не совершать их (например, ч. 5 ст. 13 Конституции РФ: «Запрещается создание и деятельность общественных объединений, цели или действия которых направлены на насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации, подрыв безопасности государства, создание вооруженных формирований, разжигание социальной, расовой, национальной и религиозной розни»).

4. По степени определенности предписаний конституционно-правовые нормы делят на императивные и диспозитивные. В *императивных нормах* содержатся категорические предписания, которые не могут быть заменены другими по усмотрению субъекта (например, ч. 3 ст. 76 Конституции РФ: «Федеральные законы не могут противоречить феде-

ральным конституционным законам»). *Диспозитивные нормы* определяют возможность совершения или несовершения какого-либо действия, выбора варианта поведения (например, ч. 2 ст. 68 Конституции РФ определяет, что республики вправе устанавливать свои государственные языки, но могут и не делать этого).

5. По роли в механизме правового регулирования различают материальные и процессуальные конституционно-правовые нормы. *Материальные нормы* определяют содержание правового регулирования, права и обязанности субъектов права (например, ч. 2 ст. 92 Конституции РФ: «Президент Российской Федерации прекращает исполнение полномочий досрочно в случае его отставки, стойкой неспособности по состоянию здоровья осуществлять принадлежащие ему полномочия или отрешения от должности»). *Процессуальные нормы* регулируют порядок реализации предписаний материальных норм, форму их воплощения в действительность (например, ст. 93 Конституции РФ, регламентирующая порядок отрешения от должности Президента РФ).

6. По юридической силе конституционно-правовые нормы различаются в зависимости от разграничения предметов ведения между Федерацией и ее субъектами, а также от того, какой акт является источником нормы. Наивысшей юридической силой обладают нормы Конституции РФ как основного закона государства, а также нормы, содержащиеся в международных договорах, санкционированные государством.

7. По территории действия конституционно-правовые нормы делятся на нормы, действующие на всей территории РФ, и нормы, распространяющиеся на часть ее территории (субъект РФ, муниципальное образование).

### § 3. Конституционно-правовые отношения

*Конституционно-правовые отношения* — это общественные отношения, урегулированные нормами конституционного права, содержанием которых является юридическая связь между субъектами в форме взаимных прав и обязанностей.

Особенности конституционно-правовых отношений:

1) специфика содержания. Конституционно-правовые отношения возникают в области общественных отношений, которые составляют предмет конституционного права;

2) специфика субъектного состава. Некоторые субъекты могут быть участниками только конституционно-правовых отношений;

3) специфика объектов конституционно-правовых отношений;

4) многообразие видов конституционно-правовых отношений и значительный удельный вес в нем общих (общерегулятивных) отношений.

Структура конституционно-правового отношения:

1. Субъект.
2. Объект.
3. Содержание.

*Субъекты конституционно-правовых отношений* — участники общественных отношений, регулируемых конституционным правом, которые по своим особенностям фактически могут быть носителями юридических прав и обязанностей и которые приобрели свойства субъекта в силу норм конституционного права. Способность выступать субъектом конституционно-правовых отношений называется конституционной правосубъектностью.

Субъектами конституционно-правовых отношений могут выступать:

1. *Народ* как исторически сложившаяся в рамках определенной территории общность людей, которая является носителем суверенитета и единственным источником власти. Народ выступает в качестве субъекта в отношениях по осуществлению своей власти.

2. *Государство и его территориальные единицы*: РФ, республики, края, области, города федерального значения, автономные области, автономные округа, муниципальные образования.

3. *Государственные органы*: федеральные органы государственной власти и органы государственной власти субъектов РФ.

4. *Органы местного самоуправления*.

5. *Общественные и религиозные объединения* — корпоративные субъекты, представляющие собой общности граждан, объединившихся по какому-либо признаку или для достижения определенных совместных целей.

6. *Физические лица (индивиды)* — граждане РФ, иностранные граждане, лица без гражданства.

*Объекты конституционно-правовых отношений* — это определенные социальные ценности (блага) общества и индивида. Это *социально-политические ценности* — демократизм, федерализм, суверенитет, республиканская форма правления, разделение властей, многопартийность и т. п.; *социально-экономические блага* — собственность, земля и другие природные ресурсы и т. д.; *личные блага* — жизнь, достоинство личности, свобода, личная неприкосновенность и др.

Содержание конституционно-правовых отношений делится на юридическое и фактическое (материальное). *Юридическое содержание правоотношения* представляет собой субъективные юридические права и обязанности его участников, определенные нормой конституционного права. *Фактическое содержание* — это фактическое поведение субъектов конституционно-правового отношения в пределах предоставленных субъективных юридических прав и обязанностей. Для возникновения, изменения или прекращения конституционно-правовых отношений необходимы *юридические факты* — это конкретные жизненные обстоятельства, с которыми правовая норма связывает возникновение, изменение или прекращение правоотношений. Юридическими фактами могут быть либо события, либо действия.

*События* — это обстоятельства, не зависящие от воли участников правоотношений. Например, рождение человека становится основанием возникновения у него личных прав — права на жизнь, на личную неприкосновенность, достоинство личности и др.

*Действия* — это обстоятельства, зависящие от воли участников правоотношений, т. е. волевое поведение людей, внешнее выражение их воли и сознания. Действия в свою очередь делятся на правомерные и противоправные. *Правомерное действие* — это волевое поведение, которое соответствует правовым предписаниям, согласуется с содержанием прав и обязанностей субъектов. *Противоправное действие* — это волевое поведение, которое не соответствует правовым предписаниям, ущемляет субъективные права, не согласуется с возложенными на лиц юридическими обязанностями. Особенностью юридических фактов в конституционном праве является широкое распространение юридических фактов-состояний, т. е. обстоятельств, которые существуют длительное время, непрерывно или периодически. К таким юридическим состояниям относится, например, состояние гражданства. Следует отметить, что правовые состояния одновременно сами выступают правоотношениями.

Конституционно-правовые отношения, как правило, возникают, изменяются или прекращаются под действием не одного, а нескольких юридических фактов, образующих фактический состав. *Фактический состав* — это система юридических фактов, необходимых для наступления юридических последствий (возникновения, изменения, прекращения правоотношения). Так, для возникновения у лица права быть избранным Президентом РФ необходим фактический состав, включающий несколько юридических фактов: гражданство РФ, достижение 35-летнего возраста,

постоянное проживание в РФ не менее 25 лет, а также непробывание лица в должности Президента РФ в течение двух предыдущих сроков полномочий подряд.

Классификация конституционно-правовых отношений проводится по нескольким основаниям:

1. По способу индивидуализации субъектов конституционно-правовые отношения делятся на общие и конкретные. *Общими правоотношениями* являются правоотношения, основанные на таких совместных правах и обязанностях, субъекты которых не имеют персонализированной индивидуализации. Субъектами этих правоотношений выступают все субъекты в рамках правовой системы, каждый находится в отношении с каждым. Положение каждого субъекта общего правоотношения отличается особым юридическим состоянием, особыми юридическими позициями в отношении других субъектов. Например, право на охрану здоровья и медицинскую помощь принадлежит каждому человеку, всякий обязан не противодействовать другому в реализации этого права.

*Конкретные правоотношения* — это отношения, субъекты (хотя бы одна из сторон правоотношения) которых определены путем поименной индивидуализации. Конкретные правоотношения делятся на относительные и абсолютные. В *относительных правоотношениях* поименно определены все субъекты (например, правоотношение между Государственной Думой РФ и Президентом РФ по даче согласия на назначение Председателя Правительства РФ). В *абсолютных правоотношениях* поименно определена одна сторона — носитель субъективного права. Все другие лица являются носителями юридической обязанности не препятствовать осуществлению управомоченным лицом своего права. Абсолютным, например, выступает правоотношение, возникающее на основании ч. 1 ст. 105 Конституции РФ, которая устанавливает, что федеральные законы принимаются Государственной Думой РФ. Таким образом, только Государственная Дума РФ выступает носителем права принимать федеральные законы. Все остальные государственные органы и должностные лица не вправе нарушать это право каким-либо образом и обязаны соблюдать его.

2. В зависимости от функций норм, на основе которых возникают конституционно-правовые отношения, последние делятся на регулятивные и охранительные правоотношения. *Регулятивные отношения* возникают вследствие правомерного поведения их субъектов на основе действия регулятивных норм, через них реализуются их права и обязан-

ности. *Охранительные отношения* создаются вследствие неправомерного поведения субъектов на основе охранительных юридических норм, через них реализуются меры юридической ответственности и меры защиты субъективных прав.

3. Регулятивные отношения в зависимости от характера прав и обязанностей субъектов и разновидностей регулятивных конституционно-правовых норм делятся на правоотношения активного и пассивного типов. Правоотношения *активного типа* складываются на основании обязывающих норм, возлагают на лицо обязанность совершить определенные действия (например, правоотношение, возникающее на основе ч. 1 ст. 112 Конституции РФ, в которой говорится об обязанности Председателя Правительства РФ не позднее недельного срока после назначения представить Президенту РФ предложения о структуре федеральных органов исполнительной власти). Конституционно-правовые отношения *пассивного типа* складываются на основании управомочивающих и запрещающих норм и характеризуются пассивной обязанностью обязанного субъекта соблюдать права другого лица (в случае действия управомочивающих норм примером может быть уже упоминавшаяся ч. 1 ст. 105 Конституции РФ) или соблюдать установленный запрет (в отношении, основанном на запрещающей норме, например, норме ч. 2 ст. 37 Конституции РФ, запрещающей принудительный труд). Конституционно-правовые отношения могут быть классифицированы и по иным основаниям, например, на материальные и процессуальные, на временные и постоянные (правовые состояния), по конституционно-правовым институтам, на основе которых они возникают, и т. д.

#### **§ 4. Источники конституционного права России**

Под источниками конституционного права понимаются формы выражения и закрепления конституционно-правовых норм.

Источники конституционного права представляют собой довольно многообразную, но соподчиненную и согласованную систему.

К их числу прежде всего относятся:

1. *Конституция Российской Федерации.*
2. *Общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации.* В соответствии с ч. 4 ст. 15 Конституции РФ названные принципы, нормы и договоры являются составной частью РФ. Если международным договором РФ установлены иные нормы, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора.

3. *Решения Конституционного Суда РФ.* Это специфический вид источников конституционного права РФ. Конституционный Суд не принимает нормативные правовые акты, но его решения содержат правовые позиции о признании правового акта или отдельных его норм не соответствующими Конституции РФ. Это влечет прекращение действия соответствующего правового акта или отдельных его норм. Кроме того, Конституционный Суд дает официальное толкование Конституции, определяет конституционно-правовой смысл законов и иных нормативно-правовых актов. Такие полномочия Конституционного Суда, хотя несколько в усеченной форме, позволяют говорить о его причастности к правотворческому процессу и рассматривать его решения в качестве особого вида источников конституционного права России.

#### 4. *Законы* \*.

Конституция РФ предусматривает следующие виды законов:

1) *федеральный конституционный закон.* Принимается только по вопросам, предусмотренным Конституцией РФ (например, федеральные конституционные законы: «О чрезвычайном положении», «О военном положении», «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации», «О государственном флаге Российской Федерации», «О государственном гербе Российской Федерации», «О государственном гимне Российской Федерации»);

2) *федеральный закон* (например, Закон о гражданстве РФ);

3) *закон Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации*, вносимых в порядке, предусмотренном статьей 136 Конституции РФ. Иных упоминаний об этом правовом акте в тексте Конституции нет. Поэтому Конституционный Суд РФ в постановлении от 31 октября 1995 г. № 12-П указал, что «положения статьи 136 Конституции Российской Федерации могут быть реализованы только в форме специального правового акта о конституционной поправке, имеющего особый статус и отличающегося как от федерального закона, так и от федерального конституционного закона. Из установленной Конституцией РФ процедуры принятия поправок к главам 3–8 Конституции РФ следует, что поправки в смысле статьи 136 Конституции Российской Федерации принимаются в форме особого правового акта — закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации».

---

\* Следует обратить внимание на то, что не всякий нормативный правовой акт является источником конституционного права, а только тот, который содержит конституционно-правовые нормы.

5. *Указы Президента РФ* (например, Указ Президента РФ «Об утверждении Положения о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации»).

6. *Постановления палат Федерального Собрания РФ* (например, постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ «О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»).

7. *Постановления Правительства РФ* (например, постановление Правительства РФ «Об утверждении перечня территорий Российской Федерации с регламентированным посещением для иностранных граждан»).

8. *Конституционно-правовые договоры и соглашения* (например, Федеративный и иные договоры о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ).

9. *Нормативные правовые акты субъектов РФ* (конституции, уставы, законы и др.).

10. *Акты органов местного самоуправления* (уставы муниципальных образований).

Важно обратить внимание на то, что Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» предусмотрел ряд серьезных коррекций в вопрос о содержании источников конституционного права.

Данный закон дополнил ст. 79 Конституции РФ положением о том, что решения межгосударственных органов, принятые на основании положений международных договоров РФ в их истолковании, противоречащем Конституции РФ, не подлежат исполнению в РФ. С этой новеллой непосредственно связано изменение редакции ст. 125 Конституции РФ, согласно которой Конституционный Суд РФ в порядке, установленном Федеральным конституционным законом от 9 ноября 2020 г. № 5-ФКЗ «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон „О Конституционном Суде Российской Федерации“», теперь разрешает вопрос о возможности исполнения решений межгосударственных органов, принятых на основании положений международных договоров РФ в их истолковании, противоречащем Конституции Российской Федерации, а также о возможности исполнения решения иностранного или международного (межгосударственного) суда, иностранного или

международного третейского суда (арбитража), налагающего обязанности на РФ в случае, если это решение противоречит основам публичного правопорядка РФ.

Согласно заключению Конституционного Суда РФ от 16 марта 2020 г. № 1-3 «О соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не вступивших в силу положений Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации „О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти“, а также о соответствии Конституции Российской Федерации порядка вступления в силу статьи 1 данного Закона в связи с запросом Президента Российской Федерации» приведенные положения, как это прямо следует из формулировок, не предполагают отказа РФ от соблюдения своих международных договоров и выполнения своих международных обязательств, а поэтому не вступают в противоречие с ч. 4 ст. 15 Конституции РФ.

Конституционный Суд РФ установил, что данный механизм предназначен не для утверждения отказа от исполнения международных договоров и основанных на них решений межгосударственных юрисдикционных органов, а для выработки конституционно приемлемого способа исполнения таких решений РФ при неуклонном обеспечении высшей юридической силы Конституции РФ в российской правовой системе, составной частью которой являются односторонние и многосторонние международные договоры России, в том числе предусматривающие соответствующие правомочия межгосударственных юрисдикций.

## ГЛАВА II. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ КОНСТИТУЦИИ

### § 1. Понятие и сущность конституции, ее виды

Конституция — это Основной закон государства, определяющий институты, принципы осуществления власти, регулирующий организацию государственной власти и взаимоотношения между личностью, обществом и государством.

Конституция (от лат. *constitutio* — устанавливаю, учреждаю) — Основной закон государства, регулирующий важнейшие общественные отношения между гражданином, обществом и государством, закрепляющий основы конституционного строя, организацию государственной власти. Обычно Конституция — явление демократического порядка, она принимается народом (или при его участии) и ограничивает институты власти.

Основное назначение конституции — ограничение пределов государственной власти и обеспечение защиты прав и свобод личности.

Конституция по-разному воздействует на общественную жизнь, но, на наш взгляд, самое важное влияние или значение конституции наблюдается в правовой и политической сфере.

*Правовое значение:* конституция есть акт высшей юридической силы, закрепляющий основы правовой системы, обладающий верховенством и регулирующий основы взаимоотношений государства и личности, организацию государства в целом, механизм функционирования государственной власти и местного самоуправления.

*Политическое значение:* конституция отражает определенное соотношение политических сил на момент ее разработки и принятия. Конституция — это определенный компромисс, в котором должны быть согласованы различные интересы существующих политических сил в обществе.

Относительно объяснения сущности конституции известны несколько теорий:

— *формально-юридическая теория.* Согласно ее положениям, конституция — это Основной закон, определяющий институты, принципы

осуществления власти, организацию государственной власти, независимо от содержания этого закона;

— *естественно-правовая теория*. Для ее сторонников конституция — это воплощение естественного права. Конституция является выражением суверенитета народа, его единой воли о правлении, а также многовекового опыта народа;

— *социологическая теория*. Фактическую конституцию имеет любое государство, иначе оно было бы анархией. Согласно данной теории сущность конституции заключается в соотношении сил в стране. Конституция и закон по существу однородны, но между ними есть различия: конституция более неприкосновенна, порядок ее изменения особый. Действительной руководящей силой и для конституции, и для закона служит реальное соотношение сил внутри общества. Оно закрепляется в конституции и приобретает юридическую силу. Действительную конституцию имеет каждая страна, ведь всякий организм каким-то образом устроен. Частью социологической теории выступает деление конституций на материальные и формальные, а также юридические и фактические. Его смысл состоит в том, чтобы показать отличие действительного соотношения сил и фактического устройства государства от того, который закреплен на бумаге. В случае расхождения возникает ситуация фиктивной конституции.

Марксистско-ленинская теория стала развитием и уточнением социологической: конституция — это соотношение сил в классовой борьбе, а экономическая власть выступает действительной основой политической власти.

Социально-генетическая теория рассматривает конституцию через ее социальные функции — закрепление доминирования права над властью. Конституция обеспечивает правовыми средствами ограничение власти в государстве и государства в обществе путем деконцентрации полномочий; разделения функций; определения порядка их осуществления и т. п.

С точки зрения закрепления все конституции можно разделить на писаные и неписаные. Эта классификация появилась в науке в XIX в., когда большая часть стран не имела конституций. К концу XX в. преобладающая масса конституций — писаные документы. Исключение составляют только конституции Великобритании и Новой Зеландии. Так, в Великобритании конституции в традиционном понимании как единого законодательного акта вообще не существует. В стране действует неписаная конституция, составленная из норм статутного права, наиболее важные из которых содержатся в таких актах, как «Хабас корпус акт» 1679 г.,

закон о престолонаследии 1701 г., законы о Парламенте 1911 и 1949 гг., а также нормы общего права и конституционных обычаев.

Указанная классификация конституций утратила смысл, так как и в названных странах в последние десятилетия приняты парламентские акты, которые можно с полным основанием включить в число писанных источников конституционного права.

Конституции можно сгруппировать и по времени их действия. Так, одни конституции имеют неограниченный срок действия, другие принимаются на определенный период. Таким образом, есть конституции постоянные и временные. Большинство конституций мира — постоянные, что не означает их неизменности или вечности.

В зависимости от формы правления конституции делятся на монархические (например, Конституция Японии 1947 г.) и республиканские (например, Конституция Франции 1958 г.). В зависимости от политического режима они бывают демократическими, авторитарными и тоталитарными. *Демократические конституции* не только декларируют, но и гарантируют обеспечение прав человека и гражданина, *авторитарные* — ограничивают определенные права, прежде всего политические и гражданские (запрет на деятельность политических партий и т. п.). *Тоталитарные конституции* утверждают одну идеологию в качестве государственной и общеобязательной, а единственную партию — в качестве руководящей и направляющей силы общества и т. д. Нередко авторитарные и тоталитарные режимы прикрываются демократическими конституциями, которые таким образом теряют реальный характер.

Исходя из формы государственно-территориального устройства, конституции делятся на *федеративные* (Конституция РФ 1993 г.) и *унитарные* (Конституция Греции 1975 г.). В свою очередь, в федеративных государствах выделяют федеральные конституции и конституции субъектов федерации (штатов, земель, кантонов, провинций, республик, областей и т. п.). Федеральная конституция закрепляет принципы федерализма, разграничение компетенции между федерацией и ее составными частями, систему федеральных органов государственной власти. Вопросы организации государственной власти субъектов федерации регулируются конституциями субъектов федерации.

По порядку изменения и дополнения существуют *гибкие* и *жесткие* конституции. Конституции, которые изменяются и дополняются в том же порядке, что и текущее законодательство, относятся к гибким. Жесткость конституций обеспечивается требованием голосования квалифицированным большинством голосов в парламенте (Италия, Япония); принятием

поправок на референдуме (Франция); утверждением поправок субъектами федерации (ФРГ, РФ, США); повторным принятием поправок парламентом следующего созыва (Греция) и т. д.

Есть конституции, отдельные положения которых имеют неодинаковую степень жесткости (Индия, РФ).

В науке конституционного права различают также *юридическую* и *фактическую* конституции. Юридическая конституция — это определенная система правовых норм, имеющих высшую юридическую силу, сам текст конституции. Фактическая же конституция — это реально сложившиеся основы государственного и общественного строя. Юридическая конституция закрепляет такие основы в момент ее принятия, поэтому динамика соотношения юридической и фактической конституций достаточно сложна. Развивающиеся общественные отношения нередко опережают конституционные нормы, регулирующие эти отношения.

В конституционном праве выделяют также *реальную* и *фиктивную* конституции. Нормы реальной конституции и общественные отношения, которые она призвана регулировать, совпадают, содержание конституции отражает и закрепляет реальные общественные отношения. Содержание фиктивной конституции не соответствует реальной жизни.

С учетом структуры Основного закона бывают *консолидированные* и *неконсолидированные* конституции. Первые состоят из одного документа, вторые — из двух, трех, четырех документов (например, в Швеции, Норвегии).

Выделяют также *формальные* и *живые* конституции. Формальная конституция — это текст закона. Под живыми конституциями понимают толкование конституционного текста, учитывающее новые реалии (например, Верховным Судом США за более чем 200-летний период действия Конституции были приняты тысячи решений).

По способам принятия выделяют конституции, принятые специально созданными для этого органами, и конституции, принятые на референдуме простым или квалифицированным большинством голосов. Структура Конституции РФ на разных этапах ее развития не была постоянной. В ней отражались особенности господствующей идеологии, лежащей в основе Конституции.

Таким образом, под конституцией понимается Основной закон государства и общества, обладающий наивысшей юридической силой, принимаемый и изменяемый в особом порядке и закрепляющий основы государственного и общественного строя, гарантирующий права и свободы

личности, устанавливающий основы организации и функционирования органов государственной власти.

Конституции играют огромную роль в жизни каждого государства, что определяется их особым местом в правовой системе страны. Объективный анализ конституций современных развитых государств убеждает в том, что все они, в том числе первые писанные, являются не только правовыми актами, но и политическими документами.

Во-первых, они выступают носителями политической идеологии. Например, первые писанные конституции США и Франции закрепляли политическую философию победившей буржуазии, мировоззрение которой предполагало юридическое равенство всех граждан; разделение законодательной, исполнительной и судебной властей; сильное централизованное государство; единый рынок на основе свободы собственности и свободы предпринимательства; принцип «гражданам разрешено все, что не запрещено законом».

Во-вторых, по существу, все конституции устанавливают основные начала не только государственной организации, но и других сфер общественной жизни. В частности, конституции демократических государств, принятые в XX в., содержат конституционно-правовую базу создания и функционирования институтов гражданского общества.

В-третьих, все конституции служат реальным средством защиты прав и свобод человека и гражданина. Не исключение в этом смысле и конституции нашей страны.

## **§ 2. Содержание, структура и основные функции конституции**

Содержание Основного закона — совокупность конституционных норм, институтов и принципов, регулирующих общественные отношения, которые определяют организацию государственной власти, взаимодействие этой власти с обществом и личностью. Содержание определяет, что в Конституцию включено.

Первоначально конституции регулировали два-три блока общественных отношений. Первый блок — права и свободы человека и гражданина, он представляет собой главный смысл создания конституции как Основного закона. Ведь конституции утверждались, прежде всего, для того чтобы оградить человека от произвола государства. Их высшая юридическая сила призвана была защитить провозглашенные права и свободы от возможного ущемления путем издания обычных законов и иных правовых актов.

Второй блок — организация высшей власти. Она основана на принципе народного суверенитета, призвана реализовать вытекающие из него принципы представительного правления и разделения власти. Конституции с самого начала устанавливали основные принципы формирования властей государства, их компетенцию и взаимоотношения между ними.

Третий блок обязательно включался в конституции федеративных государств, а нередко и унитарных. Это политико-территориальное устройство: виды территориальных структур, их отношение с центральной властью и между собой.

С середины прошлого века в конституциях начинают появляться нормы, регулирующие внешнеполитические функции государства, их международно-правовую позицию. Можно выделить несколько крупных проблем, получивших отражение в большинстве конституций. К ним относятся: установление принципов внешнеполитической деятельности государства; регулирование вопросов, связанных с объявлением войны и мира; определение полномочий органов государства по заключению ратификации и денонсации международных договоров; закрепление правил, определяющих сотрудничество в области защиты прав человека (это вопросы гражданства, прав и свобод человека, экстрадиция, право убежищ и др.). Основываясь на вышеизложенном, можно выделить основные функции конституции: юридическую, социальную и идеологическую (воспитательную). Функции конституции — различные проявления ее назначения, ее отражение на жизни общества и государства.

*Юридическая* функция конституции определяется ее природой и местом в системе правовых актов. Конституция закрепляет основы правовой системы; выступает в качестве акта, создающего (учреждающего) новое **государство** или новую систему органов государства; наделяет полномочиями отдельные органы государственной власти, а также регламентирует основные, наиболее общие права и обязанности личности и определяет механизм правовой защиты государственного устройства.

*Социальная* функция конституции состоит в организации деятельности государства и установлении порядка взаимодействия государственной власти с личностью и общественными институтами.

Сама по себе конституция отражает определенную идеологию, те принципы, на которых она базируется. Устройство государственной власти в соответствии с этими принципами и их применение в качестве правовых норм отражаются на общественном сознании, и в этом проявляется *идеологическая* (воспитательная) роль конституции.

Таким образом, содержание конституции зависит:

- от политических воззрений народа;
- от ряда конкретных условий, сложившихся в обществе;
- от уровня общественного сознания населения;
- от воззрений высшего представительного органа страны.

Структура и содержание конституции связаны. Содержание конституции оказывает непосредственное воздействие на структуру конституции. Под структурой конституции понимается принятый в ней порядок, посредством которого устанавливаются определенная система группировки однородных конституционных норм в разделы, главы и последовательность их расположения. В преамбуле обычно излагаются цели конституции, указываются исторические условия ее принятия, иногда провозглашаются права и свободы или руководящие начала государственной политики. Эта часть конституции наиболее важна в политическом и идеологическом плане. Что же касается нормативной природы и юридической силы преамбул, то обычно признается, что положения преамбулы правовыми нормами не являются, но имеют нормативное значение для толкования и применения остальных положений конституции.

В основную часть конституции входят нормы о правах и свободах, об основах общественного строя, о системе и статусе государственных органов, о государственной символике, о порядке изменения конституций. Нормы о статусе государственных органов обычно помещаются в соответствии с принципом разделения властей: чаще всего сначала идут нормы о парламенте, затем о главе государства и правительстве, далее следуют нормы о судебной власти и, наконец, об организации власти на местах. Но нередко встречается иной порядок: сначала — о главе государства, а в заключение — об органе конституционной юстиции (Конституция Испании).

В заключительных положениях обычно содержатся нормы, устанавливающие порядок вступления конституции в силу. Иногда, если это не урегулировано в основной части, здесь помещают нормы о порядке изменения конституции или государственных символах.

Переходные положения определяют сроки вступления в действие отдельных конституционных норм, которые не могут быть реализованы сразу, порядок и сроки замены прежних конституционных институтов новыми. Иногда в них устанавливаются сроки для издания законов, к которым отсылает конституция, либо для приведения законодательства в соответствие с конституцией.

Дополнительные положения конституции обычно оформляются иначе, чем основная часть, и содержат толковательные нормы, отдельные исключения из правил, установленных конституцией, регулирование некоторых частных вопросов.

Элементами структуры Конституции РФ являются: преамбула, два раздела, 9 глав, 137 статей. Раздел первый содержит 9 глав:

1. Основы конституционного строя.
2. Права и свободы человека и гражданина.
3. Федеративное устройство.
4. Президент Российской Федерации.
5. Федеральное собрание.
6. Правительство Российской Федерации.
7. Судебная власть и прокуратура.
8. Местное самоуправление.
9. Конституционные поправки и пересмотр Конституции.

Второй раздел носит название «Заключительные и переходные положения».

Структура Конституции РФ 1993 г. существенно отличается от предшествующих. Конституция 1993 г., в отличие от прежней, стала более компактной, четкой и юридически строгой по логике своего строения и научной обоснованности последовательности глав.

Раздел II Конституции «Заключительные переходные положения» в истории российской конституции появился впервые. В конституциях зарубежных стран наличие такого раздела — явление нередкое.

### **§ 3. Юридические свойства конституции**

Содержание конституции как правового документа проявляется в ее юридических свойствах, принципиально отличающих ее от обычных законов. Важнейшими юридическими свойствами конституции выступают ее особая юридическая сила, прямое действие, особое юридическое содержание и особый порядок разработки, принятия и изменения и др.

*Особая юридическая сила* конституции заключается в ее верховенстве и непререкаемости. Верховенство означает, что в системе действующего законодательства конституция занимает высшее положение. Конституция имеет прямое действие и применяется на всей территории государства. Непререкаемость конституции выражена в том, что все текущее законодательство строится в соответствии с ней. Ни один законодательный акт не может противоречить конституции. Согласно ч. 1 ст. 15 Конституции РФ 1993 г. «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».

*Особое юридическое содержание* Конституции означает, прежде всего, то, что она регулирует самые важные, самые существенные общественные отношения, в силу чего и получила название — Основной закон. Конституция является юридической базой для нормотворческой деятельности, на ее основе принимаются текущие законы и иные акты государственных органов. Конституция составляет ядро правовой основы государственной и общественной жизни, все отрасли действующего законодательства берут свое начало в ее нормах. Например, уголовное законодательство опирается на такие конституционные принципы, как естественное право человека на жизнь, здоровье, честь и достоинство, презумпция невиновности и др. Конституция определяет и порядок осуществления государственной власти. Так, Конституцией РФ закреплена процедура принятия федеральных законов (ст. ст. 104, 105). Конституция выполняет функции несущей конструкции всей законодательной системы.

Что касается *прямого действия* конституции, то под ним следует понимать применение ее в случае отсутствия более частного регулирования — регулирования на уровне закона.

*Особый порядок разработки, принятия и изменения* конституции отражен в системе специфических правил и юридических процедур, обеспечивающих процесс ее создания и функционирования.

История конституционализма выработала несколько способов принятия конституций. Проект конституции выносится на всенародное голосование — референдум (Франция, Россия), она может быть принята специальным собранием избирателей, формируемым исключительно для принятия конституции (Учредительное собрание в США), или высшим органом государственной власти — квалифицированным большинством.

Конституция РФ была принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. и вступила в действие со дня ее опубликования — 25 декабря 1993 г.

В интересах обеспечения стабильности действующей конституции изменения в ее содержание вносятся лишь в случае крайней необходимости.

Глава 9 Конституции РФ определила жесткую процедуру внесения в нее поправок и пересмотра Конституции. Различаются поправки в Конституцию (изменение глав 3–8), которые принимаются в форме специальных законов о поправках в Конституцию, и пересмотр Конституции

(изменение глав 1, 2 и 9). Принятие таких законов в целом осуществляется в порядке, предусмотренном для федерального конституционного закона, и, кроме того, с соблюдением специальной процедуры согласования проекта органами законодательной власти субъектов РФ.

Пересмотр Конституции осуществляется специально формируемым органом — Конституционным Собранием, которое может само утвердить новый текст Конституции или вынести его на всенародное голосование.

Следует различать изменение и преобразование конституции. Изменение конституции — это корректировка ее текста, тогда как преобразование — это действия, оставляющие текст в прежнем виде и развивающие конституционные положения (в законодательстве путем толкования конституционной практики или неиспользования конституционных полномочий).

Конституция РФ устанавливает не единый по степени жесткости или гибкости порядок внесения конституционных поправок и пересмотра Конституции, а три различных порядка в зависимости от сравнительной юридической силы пересматриваемых, поправляемых, изменяемых и включаемых при этом в текст новых положений.

Наиболее сложный порядок пересмотра установлен для положений трех глав Конституции РФ. Это прежде всего положения главы 1 Конституции «Основы конституционного строя», которым в силу ст. 16 не могут противоречить никакие другие положения Конституции; главы 2 «Права и свободы человека и гражданина», которые, согласно ст. 18, определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием. Поэтому, согласно ч. 1 ст. 16 и ст. 64, положения глав 1 и 2 не могут быть изменены иначе как в порядке, установленном Конституцией. Глава 9 содержит положения о поправках и пересмотре положений глав 1 и 2 Конституции, а также об изменениях ее ст. 65 (в главе 3), которые могут иметь важнейшее значение для федерального устройства России, т. е. состава Федерации и статуса ее субъектов. Все эти перемены могут существенно влиять на содержание последующих глав (3–8) Конституции.

Фундаментальное значение положений глав 1, 2 и 9 для всего содержания Конституции предопределило особый порядок их изменения. Часть 1 ст. 135 запрещает Федеральному Собранию пересматривать их положения. Роль Федерального Собрания и его палат ограничена некоторыми важными действиями по подготовке к пересмотру положений глав 1, 2 и 9.

Субъекты права на внесение таких предложений, перечисленные в ст. 134, обладают только правом их выдвинуть. Палаты Федерального Собрания могут официально поддержать данные предложения, обеспечивая продолжение их рассмотрения на следующем этапе конституционного процесса.

Предложение о пересмотре положений глав 1, 2 и 9 Конституции может быть поддержано, согласно ч. 2 ст. 135, квалифицированным большинством как минимум в три пятых голосов общего числа членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы. Общее число депутатов Государственной Думы составляет 450 депутатов. Общее число сенаторов РФ и депутатов Государственной Думы предусмотрено для раздельного по палатам голосования и определения его результатов.

Если такое решение будет принято требуемым большинством голосов, то в соответствии с Федеральным конституционным законом собирается Конституционное Собрание. Федеральный конституционный закон (далее — ФКЗ) о Конституционном Собрании до настоящего времени не принят.

Конституционное Собрание на первом этапе своей работы, изучив вопрос о пересмотре положений глав 1, 2 и 9, должно принять одно из двух решений. Оно или не соглашается с исследованными предложениями и, отклоняя их, подтверждает неизменность Конституции РФ, на чем и прекращается его деятельность, или, согласившись с определенными предложениями, разрабатывает проект новой Конституции. Таким образом, любое изменение в тексте глав 1, 2 и 9, если этот проект будет принят, может означать замену прежней Конституции новой, даже если новая Конституция будет во многом совпадать с прежней.

Проект новой Конституции РФ должен быть рассмотрен Конституционным Собранием. В соответствии со ст. 135 дальнейшая процедура может иметь три варианта.

1. Конституционное Собрание отклоняет проект и решает, продолжать ли работу над ним или подтвердить неизменность действующей Конституции.

2. Конституционное Собрание принимает новую Конституцию большинством в две трети голосов от общего числа его членов, вводит ее в действие. После этого деятельность Конституционного Собрания прекращается.

3. Если за принятие этого проекта будет большинство Конституционного Собрания, но менее двух третей голосов, Конституционное Собрание выносит проект новой Конституции на всенародное голосование.

Конституционные поправки, не требующие пересмотра Конституции, относятся к главам 3–8. Поскольку в общей форме многие предписания этих глав основаны на статьях главы 1 или вытекают из содержания статей главы 2 и 9, изменение таких положений глав 3–8 может обусловить внесение соответствующих поправок в главы 1, 2 и 9. Это требует, в соответствии со ст. 135, разработки и принятия в установленном ею порядке новой Конституции. Поэтому установленный в ст. 136 порядок внесения поправок в главы 3–8 Конституции относится только к поправкам, не затрагивающим текст глав 1, 2 и 9.

Федеральный закон «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации» был принят 4 марта 1998 г. Закон определил, что такие предложения должны содержать новый или измененный текст статьи, ее части или пункта либо положение об их исключении из Конституции. Поступившее в Государственную Думу предложение направляется в ее комитет, ведающий вопросами конституционного законодательства, для проверки соответствия этого предложения Конституции и упомянутому Федеральному закону. Проект закона Российской Федерации о поправке к Конституции рассматривается Государственной Думой в трех чтениях; он считается одобренным, если «за» проголосовало не менее двух третей от общего состава Думы. Одобренный Думой проект направляется на обязательное рассмотрение в Совет Федерации, где он может быть одобрен голосами не менее трех четвертей от общего состава членов Совета. Предусмотрена и возможность в случае отклонения проекта Советом Федерации создать согласительную комиссию палат Федерального Собрания. Урегулирована и процедура опубликования принятого проекта Председателем Совета Федерации и рассмотрения проекта в законодательных органах субъектов РФ. Одобренный такими органами не менее чем двух третей субъектов РФ закон о поправке направляется Президенту и не позднее чем через 14 дней подписывается им, официально публикуется и вносится в текст Конституции.

Законом РФ о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» были внесены существенные изменения в Конституцию РФ, одобренные общероссийским голосованием 1 июля 2020 г.

Основанием для внесения изменений в ч. 1 ст. 65, определяющую состав РФ и конституционно-правовой статус каждого ее субъекта, является, согласно ч. 1 ст. 137 Конституции, ФКЗ о принятии в состав РФ и образовании в ее составе нового субъекта РФ, а также об изменении

конституционно-правового статуса субъекта Федерации. Принятие ФКЗ по такому вопросу происходит не в общем законодательном процессе, а в специальном порядке. Круг субъектов законодательной инициативы для данного случая общий согласно ч. 1 ст. 104; не требуется и одобрения законодательными органами двух третей субъектов РФ.

Были образованы новые субъекты РФ в результате объединения двух субъектов РФ (например, Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа в Пермский край); включения территорий некоторых автономных округов с их ликвидацией в состав тех субъектов РФ, куда эти округа входили до этого (Красноярский край, Иркутская, Читинская области и др.).

Часть 2 ст. 137 устанавливает еще более упрощенный порядок внесения поправок в ч. 1 ст. 65 в случае изменения официального наименования субъекта РФ. На основании ст. ст. 71–73 Конституции РФ изменение наименования субъекта РФ относится к исключительной компетенции законодательной власти данного субъекта РФ. Включение нового наименования субъекта РФ рассматривалось как техническая операция, в связи с чем ее порядок не был никем точно установлен.

В связи с этим обнаружилась неопределенность в том, какой орган и каким правовым актом уполномочен решить вопрос о включении в ч. 1 ст. 65 нового наименования субъекта РФ. Государственная Дума РФ обратилась по этому поводу в Конституционный Суд РФ (далее — КС РФ) с запросом о толковании ч. 2 ст. 137 Конституции.

КС РФ постановлением от 28 ноября 1995 г. № 15-П определил, что изменения наименования субъектов РФ включаются в текст ст. 65 Конституции РФ Указом Президента на основании решения субъекта Федерации, принятого в установленном им порядке. В спорных случаях Президент использует полномочия, предоставленные ему ч. 1 ст. 85 Конституции (согласительные процедуры и т. п.). Не является изменением наименования субъекта РФ в указанном смысле и, следовательно, не может быть произведено в названном порядке такое переименование, которое затрагивает основы конституционного строя, права и свободы человека и гражданина, интересы других субъектов РФ, РФ в целом либо интересы других государств, а также предполагает изменение состава РФ или конституционно-правового статуса ее субъекта.

*Охрана конституции.* Под охраной конституции следует понимать систему мер, направленных на защиту конституционного текста от произвольного изменения, и мер, обеспечивающих исполнение норм конституции.

Обеспечение исполнения норм конституции производится различными способами. В сфере исполнительно-распорядительной деятельности контроль за конституционностью осуществляют вышестоящие или специальные органы. Это может быть глава государства (в России Президент выполняет такие функции в качестве гаранта конституции), органы парламентского контроля (уполномоченный по правам человека) и надзорные органы общей компетенции (прокуратура).

Как в сфере исполнительной (в части контроля за изданием нормативных актов высшими органами власти), так и в области законодательной деятельности, а в некоторых странах даже судебной охрана конституции осуществляется посредством конституционного контроля в форме конституционного судопроизводства (конституционной юстиции). Более подробно российская модель конституционного контроля будет освещена в разделе, посвященном судебной власти.

Специальным механизмом охраны конституции служит также конституционно-правовая ответственность, реализуемая на основании и в порядке, предусмотренном конституционно-правовыми нормами.

Государство обязано обеспечивать соблюдение конституции и охранять ее от любых нарушений. Наиболее грубые и опасные нарушения наказываются в уголовном порядке.

Высшие гарантии безопасности закреплены в самой Конституции. Органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию РФ и законы. Обязанность здесь закреплена в самой общей форме, скорее, как общий принцип всей государственности, без установления ответственности за ее невыполнение. Но именно с этого начинается установление режима конституционной законности и всего правопорядка. Государство и граждане как бы договариваются строить отношения между собой на основе Конституции, принимая на себя определенные обязанности, и, прежде всего, соблюдать Конституцию.

От каждого гражданина требуется: уважать конституционные права других граждан; подчиняться правовым актам, изданным конституционными органами государственной власти, а также вошедшим в законную силу судебным решениям и приговорам; уважать конституционные порядки, ни при каких условиях, кроме необходимой самообороны, не применять насилия.

Конституция РФ предусматривает и активные формы ее охраны.

Главная ответственность за соблюдение и охрану конституции возлагается все же на должностных лиц государства. В России — на Пре-

зидента, который, согласно Конституции, является ее гарантом (ч. 2 ст. 80). При вступлении в должность он приносит народу присягу, в которой клянется «соблюдать и защищать Конституцию Российской Федерации» (ч. 1 ст. 82). Эти нормы страдают некоторой неопределенностью и вряд ли могут при всех условиях исключить политический субъективизм Президента в понимании угрозы для Конституции; неясным остается и содержание мер, которые входят в понятие «гарант». Но тем не менее такие обязанности на Президента возложены и им добровольно приняты, что заставляет признать за ним право и обязанность самостоятельно принимать решения и действовать в соответствующих обстоятельствах.

Конституция не возлагает специальных обязанностей по ее охране на Федеральное Собрание, Правительство, Верховный Суд. Но ясно, что как в силу своих конституционных полномочий, так и при чрезвычайных обстоятельствах, представляющих угрозу конституционному строю, они обязаны действовать в соответствии с Конституцией и в ее защиту. Такая же обязанность должна быть признана в отношении Вооруженных Сил и правоохранительных органов, находящихся в ведении исполнительной власти.

Конституция предусматривает назначение Государственной Думой Уполномоченного по правам человека, что является своеобразным аналогом омбудсмана в ряде государств. По замыслу создателей Конституции, он призван стоять на страже прав и свобод человека, содействовать претворению в жизнь конституционных гарантий.

Особую роль в охране конституции и обеспечении ее соблюдения играет конституционный суд. В мировой конституционной теории широко признана позитивная роль конституционного надзора со стороны судов общей юрисдикции или специальных конституционных судебных органов, проявившая себя на практике в ряде стран (США, Франция, ФРГ и др.).

Конституция РФ в ст. 125 существенно укрепила этот институт, придав ему статус высшего судебного органа «конституционного контроля в Российской Федерации, осуществляющего судебную власть посредством конституционного судопроизводства в целях защиты основ конституционного строя, основных прав и свобод человека и гражданина, обеспечения верховенства и прямого действия Конституции Российской Федерации на всей территории Российской Федерации».

Конституционный Суд разрешает дела о соответствии Конституции РФ всех нормативных актов государства (законов, конституций респу-

блик и др.), разрешает споры о компетенции, дает толкование Конституции РФ, осуществляет ряд иных полномочий, призванных обеспечить неуклонное соблюдение Конституции.

Особенно важно то, что Конституционный Суд «по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод проверяет конституционность федеральных конституционных законов, федеральных законов, нормативных актов Президента Российской Федерации, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства Российской Федерации, конституций республик, уставов, а также законов и иных нормативных актов субъектов Российской Федерации, изданных по вопросам, относящимся к ведению органов государственной власти Российской Федерации и совместному ведению органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации, примененных в конкретном деле, если исчерпаны все другие внутригосударственные средства судебной защиты» (ч. 3 ст. 3 ФКЗ от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации»). Такое право предоставляет Конституционному Суду широкие возможности способствовать поддержанию и укреплению конституционного строя в России.

Нормы, устанавливающие обязанности определенных органов государственной власти по охране и соблюдению Конституции, содержатся практически во всех республиканских конституциях и уставах других субъектов РФ.

## ГЛАВА III. ОСНОВЫ КОНСТИТУЦИОННОГО СТРОЯ

### § 1. Понятие и содержание основ конституционного строя

Конституция РФ содержит главу 1, посвященную основам конституционного строя.

Основы, трактуемые как исходные, главные положения чего-нибудь, охватывают и решают главные вопросы конституционного строя, раскрывают его сущностные характеристики.

Под основами конституционного строя РФ понимают главные устои государства, его основные принципы, призванные придать РФ характер конституционного демократического правового государства.

К основам конституционного строя относятся: демократизм, выражающийся в народном суверенитете, разделении властей, идеологическом и политическом многообразии, в признании и гарантировании местного самоуправления, а также правовой демократический социальный характер государства, воплощением которого и является конституционное государство.

Качественную характеристику Российского государства дополняют такие принципы, как федерализм, суверенность государства и республиканская форма правления. Каждый конституционный принцип является частью общей системы организации государства и его взаимоотношений с личностью и гражданским обществом. Эти принципы динамически развиваются и взаимно дополняют и корректируют друг друга. Статья 16 Конституции РФ закрепляет особый порядок их изменения, так как они являются основами российской государственности.

Конституция РФ в качестве одной из основ конституционного строя закрепляет такую важную общечеловеческую ценность, как человеческое достоинство, являющееся исходным началом прав и свобод каждого человека и гражданина и принадлежащее всем.

Закрепляя основы конституционного строя, Конституция РФ регулирует наиболее важные общественные отношения, характеризующие российскую государственность.

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

Конституционный строй государства устанавливается в нормах конституции, которые надежно обеспечивают права и свободы человека и гражданина и их гарантируют, органы публичной власти действуют в соответствии с Основным законом и во всем подчиняются праву, а само законодательство государства соответствует Конституции. Такой строй становится реальностью только при условии четкого соблюдения Конституции РФ и демократичности ее норм.

*Под конституционным строем* понимают сложившуюся в государстве систему экономических, социальных, политических, правовых, нравственных отношений, обеспечивающую подчинение его справедливым, разумным, цивилизованным правовым предписаниям, уважение и соблюдение прав и свобод человека и гражданина. Данное понятие содержит в себе юридический, морально-нравственный смысл, а также обусловлено уровнем правосознания, развитием политической культуры общества.

В основу организации государства, его взаимоотношений с личностью и гражданским обществом закладываются фундаментальные принципы. Они находят свое отражение в нормах-принципах конституции. Так, первая глава Конституции РФ «Основы конституционного строя» содержит определенную систему норм-принципов.

- гуманистические основы конституционного строя;
- основные характеристики Российского государства;
- основы организации государственной власти и местного самоуправления;
- экономические и политические основы конституционного строя.

## **§ 2. Гуманистические основы конституционного строя**

Под гуманистическими основами конституционного строя следует понимать такие его основополагающие принципы, которые закрепляют ведущую роль граждан в государственном строительстве. Человек, гражданин, народ — таковы главные действующие лица, которыми и во имя которых создается конституционный строй.

*Суверенитет народа* означает его верховенство в решении коренных вопросов организации своей жизни — государственного и общественного строя, основных направлений развития внутренней и внеш-

ней политики, экономических установлений и осуществления полного и всестороннего контроля за деятельностью публичных органов власти государства. Данный принцип является обязательным в демократической конституции.

Статья 3 Конституции РФ регламентирует: «Носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ». Это положение указывает на то, что власть исходит от многонационального народа и принадлежит ему. Народ, следовательно, понимается как единый и неделимый субъект — источник права. Теоретически органы публичной власти должны выражать интересы народа и служить народу.

По Конституции РФ народу предоставлены возможности реализации власти посредством двух форм — напрямую и через органы государственной власти и местного самоуправления. Высшим непосредственным выражением власти народа выступают референдум и свободные выборы. Право на участие в осуществлении власти в этих формах принадлежит только гражданам РФ (ст. 32 Конституции). Прямое волеизъявление граждан, как излагается в ч. 2 ст. 130 Конституции, возможно и в других формах, хотя они в Конституции не раскрываются. Это могут быть собрания избирателей, граждан какой-то территориальной единицы (села, района), индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления.

Формой опосредованного осуществления власти народа выступают органы государственной власти и органы местного самоуправления. Они прямо или косвенно формируются с участием граждан, т. е. на основе выборности или подчиненности выборным органам. Возможность для граждан России выражать свою волю как в процессе формирования этих органов государства, так и в ходе их работы закрепляется несколькими конституционными нормами. Конституция устанавливает право граждан участвовать в управлении делами государства непосредственно или через своих представителей. Право граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, право обжаловать действия органов власти в суде, равный доступ к государственной службе и ряд других норм служат гарантиями суверенитета народа в рассматриваемой области.

Государственный аппарат должен комплектоваться демократическим путем на основе равных возможностей для всех граждан. Строгое соблюдение демократических принципов в формировании и деятельности государственного аппарата — важная сторона народовластия.

Таким образом, предусмотренная Конституцией реализация суверенитета народа через органы государственной власти и местного самоуправления осуществляется как прямо, так и косвенно. Она носит многоплановый характер и гарантируется закрепленными в Конституции правами граждан, а также соответствующими полномочиями выборных органов государства.

### **§ 3. Основные характеристики Российского государства**

Статья 1 Конституции РФ закрепляет основные характеристики формы Российского государства, которые дополняют понятие основ конституционного строя. В частности, устанавливается, что «Российская Федерация есть демократическое, федеративное, правовое государство с республиканской формой правления». Дополнительно ст. ст. 7 и 14 характеризуют государство как социальное и как светское соответственно.

*Демократическое государство.* Преамбула Конституции РФ провозглашает становление конституционализма, т. е. демократии, защищенной Конституцией. 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 публичных органов власти государства является суверенитет народа.

Конституция закрепляет положения, характеризующие РФ как демократическое государство. В Основном законе зафиксированы основные формы народовластия. В частности, формы непосредственной демократии — свободные выборы и референдум, а также формы представительной демократии — осуществление народом власти через единую систему органов публичной власти, построенную по принципу разделения властей. За гражданами и их объединениями закреплено право на объединение, которое гарантирует участвовать и влиять на формирование органов публичной власти, представлять интересы в парламенте. Демократия связана с юридическим равноправием граждан, равенством их перед законом. Неизменными признаками демократии являются: свобода средств массовой информации, наличие независимой судебной системы и демократического законодательства.

*Федеративное государство.* Государственное устройство РФ представляет собой федерацию, включающую территории 85 равноправных субъектов, из которых 22 республики, одна автономная область, 4 авто-

номных округа, 9 краев, 46 областей и 3 города федерального значения (Москва, Санкт-Петербург, Севастополь). При этом часть субъектов — республики — в Конституции РФ называются государствами. Края, области и города не являются национальными по названию и своему характеру, а остальные субъекты олицетворяют ту или иную меру национальной государственности. Каждый из субъектов имеет свое собственное административно-территориальное деление, обладает определенной политической самостоятельностью. Однако субъекты Федерации, в том числе и республики, не относятся к независимым государствам.

Принципы федеративного государственного устройства сформулированы в ст. 5 Конституции РФ:

- 1) РФ состоит из республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов — равноправных субъектов Федерации;

- 2) республики имеют свою конституцию и законодательство, а другие субъекты — устав и законодательство;

- 3) федеративное устройство основано на государственной целостности, единстве системы государственной власти, разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Федерации и ее субъектов, равноправии и самоопределении народов в РФ;

- 4) во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти все субъекты Федерации между собой равноправны.

В РФ существуют две системы высших органов государственной власти — федеральные органы, органы государственной власти субъектов РФ. Первые осуществляют свои полномочия на всей территории страны, вторые — на своей территории. Разграничение предметов ведения и полномочий закреплено в ст. ст. 71–73 Конституции РФ.

*Правовое государство* — это государство, в котором правовыми средствами реально обеспечиваются права и свободы человека и гражданина, и вся публичная деятельность государства осуществляется строго на основании права и закона. Принципами правового государства считают:

- 1) господство права и верховенство правового закона;
- 2) незыблемость и гарантированность, реальность прав и свобод человека и гражданина;
- 3) взаимную ответственность личности и государства;
- 4) принцип разделения властей как конституционный политический принцип.

В Конституции РФ понятие «правовое государство» не раскрывается, но в то же время содержатся положения, характеризующие российскую правовую доктрину формирования правового государства.

1. *Высшая ценность — права и свободы человека и гражданина.* Правовое государство не только признает нерушимость этих прав и свобод, но и реально гарантирует реализацию прав и свобод личности, а также исполняет свою обязанность соблюдать и охранять их. В конституциях большинства цивилизованных государств закреплены положения международных стандартов в области прав человека в качестве незыблемых и неотчуждаемых государственной властью.

2. *Независимость суда* как главного механизма гарантии прав и свобод. Должна быть обеспечена независимость суда от любых властных и общественных структур, так как 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 РФ, он также обеспечивается рядом других статей, в которых говорится о несменяемости и неприкосновенности судей, демократических принципах судопроизводства.

3. *Верховенство конституции* по отношению ко всем нормативным актам. Вместе с естественным правом конституция образует фундамент всей правовой системы, она призвана создавать порядок, при котором бы закон и право не расходились.

В Конституции РФ указанный принцип устанавливается в ст. 15, где закрепляется ее высшая юридическая сила и недопустимость противоречия ей законов и иных правовых актов, обязанность ее соблюдения органами государственной власти, местного самоуправления, должностными лицами, гражданами и их объединениями.

4. *Приоритет международного права.* Государство, обладающее суверенным правом принимать свои законы, соглашается с тем, что эти законы не должны противоречить праву мирового сообщества. Тем самым через приверженность нормам международного права происходит своеобразная унификация национальных правовых систем на самом высоком уровне, гарантий прав и свобод человека и гражданина, демократии и социального прогресса.

В Конституции РФ (ч. 4 ст. 15) принцип приоритета международного права условно включает два аспекта. Во-первых, бесспорно, принимается, что общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры РФ являются составной частью ее правовой системы. Во-вторых, в случае расхождения правил закона и правил международного договора приоритет отдается правилам международного договора.

*Социальное государство.* Так называется государство, которое берет на себя обязанность заботиться о социальной справедливости, благополучии своих граждан, их социальной защищенности. Это государство не стремится к равенству за счет отказа от свободы, так как это увязывает свободу и социальную защиту социально слабых слоев (безработные, нетрудоспособные, инвалиды и др.), поскольку между этими целями существует определенное противоречие.

Следует отметить, что конституционные положения, касающиеся обязанности государства нести социальную ответственность перед своими гражданами, появились относительно недавно, в течение последних пятидесяти лет. Основой послужили международные документы, в частности Пакт о социальных и экономических правах.

Социальное государство призвано создавать людям прожиточный минимум и содействовать увеличению числа мелких и средних собственников, охранять наемный труд, заботиться об образовании, культуре, семье и здравоохранении, постоянно улучшать социальное обеспечение и др.

Помимо собственно социальной политики, социальную ориентацию должна приобрести вся экономическая политика правительства, не перечеркивая при этом конкуренцию и экономическую свободу, поощряя индивидуальную инициативу, сохраняя и даже усиливая стимул к росту личного благосостояния.

В Конституции РФ социальное государство — это государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека (ч. 1 ст. 7). В части 2 ст. 7 закреплён ряд обязанностей государства: охрана труда и здоровья людей; установление гарантированного минимального размера оплаты труда не менее величины прожиточного минимума трудоспособного населения в целом по РФ; обеспечение государственной поддержки семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан; развитие системы социальных служб; установление ежегодно индексируемых государственных пенсий, пособий; иные гарантии социальной защиты, включая социальное обеспечение.

*Светское государство.* Государство и религиозные объединения взаимно не вмешиваются в дела друг друга. Давая такую характеристику Российскому государству, Конституция РФ (ст. 14) раскрывает ее в следующих положениях:

— никакая религия не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной (ч. 1);

— религиозные объединения отделены от государства и равны перед законом (ч. 2).

Следует отметить, что содержащаяся в ст. 14 Конституции РФ характеристика светского государства не упоминает об отделении школы от религии. В то же время Федеральный закон от 26 сентября 1997 г. № 125-ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях» позволяет по просьбе родителей или лиц, их заменяющих, с согласия детей, обучающихся в государственных и муниципальных образовательных учреждениях, религиозной организации обучать детей религии вне рамок образовательной программы.

*Республиканская форма правления.* Конституционное содержание ст. 1 Конституции РФ однозначно закрепляет республиканскую форму правления. Это означает, что источником власти является народ, который в процессе прямых выборов делегирует свои властные полномочия представительному органу, главе государства. На современном этапе известны три вида республики: парламентская, президентская, смешанная.

В *парламентской республике* верховная власть принадлежит парламенту, который избирается населением государства. Глава государства (президент) избирается парламентом или специальным органом. Правительство формируется партиями, обладающими большинством в парламенте. Главой правительства становится лидер партии, победившей на выборах. Правительство несет ответственность перед парламентом. Министры назначаются из членов парламента и сохраняют в нем свое место (Италия, ФРГ).

В *президентской республике* глава государства (президент) избирается населением (гражданами) или выборщиками, является одновременно главой государства и правительства, которое он сам формирует, правительство несет ответственность перед президентом, а не перед парламентом. Парламент не вправе выносить вотум недоверия. Президент не имеет права роспуска парламента. Министры не могут быть одновременно членами парламента. Отношения между президентом и парламентом строятся на основе системы сдержек и противовесов (США, Мексика).

В *смешанной республике* глава государства (президент) избирается населением (гражданами) и сам формирует правительство, которое ему подотчетно. Президент не относится ни к одной из ветвей власти. Парламент вправе выражать недоверие (порицание) правительству, но вопрос об отставке решается президентом. Президент может распустить парламент. Министры не являются членами парламента. Правительство обладает правами для оказания давления на парламент, но и парламент сохраняет элементы контроля над правительством. В качестве примера можно привести Францию. На основании приведенной классификации можно сказать, что РФ — смешанная республика.

## § 4. Основы организации государственной власти и местного самоуправления

Конституция РФ относит к уровню основ конституционного строя такие принципы, свойства и качества государственной власти, как суверенитет государства, разделение властей, органы государственной власти.

*Суверенитет РФ.* Государство как официальный представитель народа в состоянии выражать волю своих граждан, обеспечивать их права и интересы в полном объеме только тогда, когда оно является суверенным. Под суверенитетом государства понимаются верховенство и независимость государственной власти внутри своей страны и по отношению к другим государствам.

*Верховенство* государственной власти — это, прежде всего, ее неограниченность ничем, кроме конституции, естественного права и законов. Оно также выражается в том, что на территории государства нет другой, конкурирующей власти, издающей параллельные законы и регулирующие права и свободы граждан, т. е. исключается двоевластие и признаются единственная легитимность и высшая юридическая сила законов, издаваемых высшими органами государственной власти.

*Независимость* государственной власти означает, что она сама и только сама вправе принимать нормативные акты и обеспечивать конституционный правопорядок. Никакие политические и иные силы не могут вмешиваться в исключительное право каждого государственного органа действовать в пределах своей конституционной компетенции. Эта самостоятельность государственной власти обеспечивается отсутствием зависимости (политической, финансовой и др.) государственных органов от кого бы то ни было внутри и вне пределов государства.

Суверенитет государства — неотъемлемое свойство каждого государства, обязательное условие его международной правосубъективности. По этой причине любая часть территории РФ не может рассматриваться как собственность одной нации.

Важный аспект суверенитета — неприкосновенность территории. Это положение Конституции обращено вовне государства, оно призвано подчеркнуть неприемлемость чьих бы то ни было притязаний на территорию России и решимость защищать ее в случае нападения или демографической экспансии. Понятие территории РФ содержится в ст. 67 Конституции и включает территорию субъектов Федерации, внутренние воды и территориальное море, воздушное пространство над ними. Суверенитет РФ также распространяется на континентальный шельф

и на исключительную экономическую зону, однако права и юрисдикция здесь определяются законом и международным правом. Государственная граница РФ есть линия и проходящая по этой линии вертикальная поверхность, определяющие пределы государственной территории (суши, вод, недр и воздушного пространства) РФ, т. е. пространственный предел действия государственного суверенитета РФ (Закон РФ от 1 апреля 1993 г. № 4730-1 «О Государственной границе Российской Федерации»).

Статья 79 Конституции РФ гласит, что РФ может участвовать в межгосударственных объединениях и передавать им часть своих полномочий в соответствии с международными договорами, если это не влечет ограничения прав и свобод человека и гражданина и не противоречит основам конституционного строя РФ.

*Разделение власти.* Идея разделения законодательной, исполнительной и судебной власти сопровождает поиск человечеством идеального государства на протяжении многих веков. В РФ Конституция 1993 г. фиксирует этот принцип как одну из основ конституционного строя. В статье 10 говорится, что «государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны».

Важной особенностью российской Конституции является то, что Президент не входит ни в одну из трех видов власти. Он глава государства и обязан обеспечить согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти.

Содержание принципа разделения власти раскрывается следующим образом: законы должны обладать высшей юридической силой и приниматься только законодательным (представительным) органом; исполнительная власть должна заниматься в основном исполнением законов и только ограниченным нормотворчеством, быть подотчетной главе государства и лишь в некотором отношении — парламенту; между законодательным и исполнительным органом должен быть обеспечен баланс полномочий, исключающий перенесение центра властных решений, а тем более всей полноты власти на одного из них; судебные органы независимы и в пределах своей компетенции действуют самостоятельно; ни одна власть не должна вмешиваться в прерогативы другой, а тем более сливаться с другой властью; споры о компетенции должны решаться только конституционным путем и через правовую процедуру, т. е. Конституционным Судом; конституционная система

должна предусматривать правовые способы сдерживания каждой власти двумя другими, иначе говоря, содержать взаимные противовесы для власти.

*Органы государственной власти.* Закрепление системы федеральных органов, осуществляющих государственную власть в РФ, выступает основной частью понятия основ конституционного строя. Перечень таких органов является исчерпывающим, иными словами, не допускается создание каких-либо других органов власти без изменения главы 1 Конституции. Это особенно важно для федеративного государства с большим числом субъектов и полномочий между органами государственной власти Федерации и ее субъектов.

Согласно Конституции федеральную государственную власть в РФ осуществляют:

- Президент;
- Федеральное Собрание (Совет Федерации и Государственная Дума);
- Правительство;
- суды.

Государственную власть в субъектах РФ осуществляют образуемые ими органы государственной власти. В части 1 ст. 77 говорится, что система органов государственной власти субъектов Федерации устанавливается ими самостоятельно.

В федеративном государстве принцип единства государственной власти предполагает четкое распределение компетенции (предметов ведения и полномочий) между Федерацией и ее субъектами. Все федеративные государства придают этому принципу первостепенное значение.

В Конституции РФ к основам конституционного строя отнесено не только признание необходимости такого разграничения, но и указания оснований для него: Конституция, а также федеративный и иные договоры по этому вопросу. Конституция отвела вопросу о предметах ведения значительное место, установив предметы ведения РФ (ст. 71) и предметы совместного ведения РФ и ее субъектов (ст. 72), а также определив полномочия государственной власти субъектов Федерации (ст. 73). Этим вопрос полностью исчерпывается, поскольку по своей юридической силе Конституция выше федеративного договора.

*Местное самоуправление.* Конституция РФ рассматривает местное самоуправление как одну из форм осуществления народом своей власти (ч. 2 ст. 3), признает и гарантирует его (ст. 12). Включение этих статей в число основ конституционного строя — свидетельство принципиаль-

ного изменения отношения государства к местным органам власти, несомненный признак правового государства.

Признавая и гарантируя местное самоуправление, Конституция устанавливает, что оно в пределах своих полномочий самостоятельно. Органы местного самоуправления вправе самостоятельно утверждать и исполнять местный бюджет, управлять муниципальной собственностью и решать ряд вопросов по развитию систем обслуживания населения. Однако определение общих принципов местного самоуправления, согласно Конституции (п. «н» ст. 72), входит в совместное ведение Федерации и ее субъектов.

Законодательство закрепляет понятие местного самоуправления — это форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения, исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций\*.

Органы местного самоуправления, как и органы государственной власти, входят в единую систему публичной власти в РФ и взаимодействуют для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории. Органы муниципальной власти действуют в соответствии с конституциями и законами, а следовательно, местное самоуправление производно от государства. Это не суверенная власть, и она не может выходить за свои пределы, в противном случае правомерно вмешательство органов государственной власти. Каждый гражданин участвует в создании органов местного самоуправления, но этот же гражданин выступает субъектом всего российского конституционного права, он участвует в общенародном волеизъявлении (выборах) при создании органов государственной власти Федерации и ее субъектов.

## **§ 5. Экономические и политические основы конституционного строя**

Гражданское общество не является сферой конституционного права, оно утверждается самими людьми и строится на принципах свободы и саморегуляции. Однако деятельность людей требует от государства

---

\* Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федеральный закон от 6 ноября 2003 г. № 131-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

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.

В связи с этим Конституция РФ относит закрепление определенных экономических и политических принципов к основам конституционного строя. Это те принципы, которые охраняются и гарантируются государством во имя прочности существования свободного гражданского общества.

*Принципы рыночной экономики.* Экономическая роль государства изложена в Конституции РФ весьма лаконично. Но в большинстве конституций мира нет даже такого объема экономических обязанностей государства, чем подчеркиваются самостоятельность экономики и ее саморегуляции.

Конституционные гарантии, определяющие принципы рыночной экономики, состоят в следующем: единстве экономического пространства; свободном перемещении товаров, услуг и финансовых средств; поддержке конкуренции.

*Свобода экономической деятельности* — другой основополагающий принцип рыночной экономики. Свобода экономической деятельности означает, что люди могут беспрепятственно создавать и преобразовывать предприятия, распоряжаться продуктами своей деятельности в целях извлечения прибыли. Они вправе свободно вести торговлю, открывать банки и биржи, создавать хозяйственные объединения. Граждане вправе требовать от государства защиты от непомерного налогообложения, коррупции, организованной преступности.

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 и 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. Правовое государство обязано признавать право каждого человека на частную собственность, поскольку оно составляет фундамент личной свободы и опору общественной морали.

Российская Конституция значительно усиливает правовой статус частной собственности, излагая ее признание и защиту в главе об основах конституционного строя. Часть 2 ст. 8 Конституции РФ устанавливает, что в РФ признаются и защищаются равным образом частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности.

*Идеологическое и политическое многообразие.* Функционирование гражданского общества и правового государства возможно только при условии духовной, нравственной и политической свободы всех членов общества. Поэтому идеологическое и политическое многообразие выступает основой конституционного строя РФ.

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.

Продолжением идеологического многообразия является многопартийность, которая также закрепляется в Конституции РФ (ч. 3 ст. 13). В демократическом государстве признается, что политические партии выражают интересы основных социальных групп населения. Порядок создания политических партий, финансирования государством их деятельности в избирательных кампаниях устанавливается законом.

*Общественные объединения.* Конституция РФ гарантирует право граждан создать общественные объединения и свободу их деятельности (ч. 1 ст. 30). Под общественным объединением в РФ понимается добровольное, самоуправляемое, некоммерческое формирование, созданное по инициативе граждан, объединившихся на основе общности интересов для реализации общих целей, указанных в уставе общественного объединения.

Виды общественных объединений — общественная организация, общественное движение, общественный фонд, общественное учреждение, орган общественной самодеятельности, политическая партия.

## ГЛАВА IV. КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ ГРАЖДАНСТВА

### § 1. Понятие гражданства

Гражданство, будучи основой правового положения личности в государстве, одновременно выступает объектом одного из важнейших его прав. Обладая гражданством, человек получает возможность в полной мере реализовывать свои права и свободы, но вместе с тем он несет ответственность перед государством, гражданином которого является.

Гражданство как политико-правовой феномен трудно поддается однозначному и универсальному определению в связи с многогранностью его проявлений, функциональных и юридических свойств. Определение содержания гражданства, его специфических свойств, значения представляет важную задачу для науки конституционного права. Однако нельзя утверждать, что к настоящему времени выработана единая позиция по поводу содержания понятия «гражданство». При этом следует согласиться с устоявшимися в юридической науке тремя основными смысловыми значениями этого понятия:

а) гражданство как политико-правовое явление, определяющее особый характер взаимоотношений человека и политико-социального образования — государства;

б) гражданство как одно из основных субъективных прав человека (каждый человек имеет право на гражданство), т. е. предусмотренная законом возможность лица находиться в обозначенных выше взаимоотношениях с государством или прекратить их;

в) гражданство как конституционно-правовой институт.

В последних двух значениях гражданство не вызывает среди ученых-юристов разноплановых толкований. Общепризнано, что гражданство как конституционно-правовой институт является совокупностью норм национального и международного права, ставящих условия и порядок возникновения, изменения, прекращения или реализации субъективного права лица на гражданство.

Возникновение гражданства как политико-правового явления предполагает наличие двух фундаментальных основ политической организации общества:

а) обладание хотя бы частью населения, проживающего в пределах государства, внутренней политической свободой, пределы которой определяются множеством факторов, обусловленных господствующей системой взглядов на справедливое государственное устройство и соответствующим уровнем исторического развития общества;

б) реальная возможность лиц в какой-либо легитимной форме, на основе свободных собственных политических убеждений влиять на осуществление политической власти, в том числе и государственной. Из этого можно сделать вывод, что гражданство в самом общем виде можно признать особым свойством лица, определяющим его правосубъектность в политической сфере.

В законодательстве государств существует естественная тенденция максимально приблизить количество граждан к численности населения страны. Однако идеальный вариант — полное совпадение фактического населения на территории государства с общей массой его граждан — в современных условиях невозможен. Данный критерий, являясь ключевым, не выступает в качестве единственного. Поэтому не случайно гражданство определяется как правовое, а не фактическое состояние.

Гражданство представляет собой особую юридическую связь. Государства устанавливают отношения со всеми лицами, находящимися на территории государства: гражданами государства, иностранными гражданами, а также лицами без гражданства. В то же время отношения, устанавливаемые с иностранцами и лицами без гражданства (апатридами), уже не обладают такими перечисленными свойствами гражданства, как устойчивость и непрерывность. Они существуют до тех пор, пока указанные категории лиц находятся в пределах территории государства, и прекращаются с момента их выезда за пределы страны. Правовая же связь между гражданином РФ и государством носит универсальный характер, она сохраняется, независимо от того, находится ли лицо в ее пространственных пределах или нет. Кроме того, это различие коренится не только в свойствах гражданства, но и в совокупности тех прав, обязанностей и свобод, которые возникают между государством и гражданином.

Подводя итог, конкретизируем понятие и сущность гражданства:

— *гражданство Российской Федерации* — это устойчивая правовая связь лица с Российской Федерацией, выражающаяся в совокупности их

взаимных прав, обязанностей, а также взаимной ответственности государства и гражданина;

— *сущность гражданства* состоит в том, что право на гражданство является одним из конституционных прав человека, которое предоставляет любому лицу возможность приобрести гражданство желаемого им государства при условии соответствия требованиям, которые предъявляются лицам, желающим приобрести гражданство данного государства.

## **§ 2. Принципы института гражданства**

Принципы института гражданства — это основополагающие идеи, начала, в соответствии с которыми выстраиваются все общественные отношения в сфере гражданства.

К общим (конституционным) принципам института гражданства могут быть отнесены принципы, на которых основывается демократическая правовая система: народовластие, демократизм, гуманизм, равноправие, признание и уважение достоинства, основных прав и свобод человека, единство прав, свобод и обязанностей и т. д. Эти принципы считаются базовыми в регулировании отношений, связанных с гражданством.

В РФ помимо общих принципов института гражданства выделяют специальные, которые нашли формальное закрепление в положениях Конституции РФ и Законе о гражданстве РФ. К принципам гражданства предъявляется общее требование — недопустимость содержания положений, ограничивающих права граждан по признакам социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности.

Перечислим указанные принципы:

Гражданство РФ — едино (ч. 1 ст. 6 Конституции РФ, ч. 2 ст. 4 Закона о гражданстве РФ). Данный принцип обусловлен федеративным характером государственного устройства страны. Российские граждане, постоянно проживающие на территории республики в составе Федерации, являются одновременно гражданами этой республики.

Гражданство РФ является равным независимо от оснований приобретения (ч. 1 ст. 6 Конституции РФ, ч. 2 ст. 4 Закона о гражданстве РФ). Гражданин не может быть лишен своего гражданства или права изменить его (ч. 3 ст. 6 Конституции РФ, ч. 4 ст. 4 Закона о гражданстве РФ). Это положение имеет для России принципиальное значение, так как в советское время репрессивные меры в виде лишения гражданства и высылки из страны неоднократно применялись в целях борьбы с инакомыслящими. Подобная практика несовместима со многими нормами международного

права. Запрет на лишение гражданства — это, безусловно, важный шаг на пути позитивного реформирования общества. Одновременно с тем, что государство не может лишить кого бы то ни было российского гражданства, оно не имеет права и лишить его возможности добровольно изменить гражданство.

Гражданин России не может быть выслан за пределы РФ или выдан другому государству (ч. 1 ст. 61 Конституции РФ, ч. 5 ст. 4 Закона о гражданстве РФ). Запрет на высылку российского гражданина связан с предыдущим принципом — запретом на лишение гражданства. Закрепленный в законодательстве прямой запрет на такие действия — мера по предупреждению возможного произвола и одна из гарантий демократического развития общества.

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. Такая ситуация может сложиться в том случае, когда лицо, гражданин РФ, совершает преступление за границей и потом возвращается обратно в Россию. За совершенные за границей противоправные деяния граждане отвечают по российскому законодательству. Одним из основных условий возможности привлечения к уголовной ответственности в подобных случаях является признание по уголовному закону РФ совершенного деяния преступлением. Возможно также направление со стороны соответствующих компетентных органов иностранных государств запросов на оказание правовой помощи, которая предоставляется либо на основании ранее заключенных международных соглашений, либо исходя из принципа взаимности.

Принцип покровительства и защиты российского гражданина за рубежом со стороны РФ — РФ гарантирует своим гражданам защиту и покровительство за ее пределами (ч. 2 ст. 61 Конституции РФ, ч. 1 ст. 7 Закона о гражданстве РФ). Российские органы государственной власти, дипломатические представительства и консульские учреждения, находящиеся за пределами России, и их должностные лица обязаны содействовать обеспечению возможности пользования гражданами РФ всем объемом прав, предусмотренным Конституцией РФ и законодательством РФ, а также возможности защищать их права и законные интересы. Нуждаются в защите российские граждане, выезжающие за границу на время: в командировки, по контрактам, по частным делам, в качестве туристов и т. п.

Принцип независимости гражданства от места нахождения лица — проживание гражданина России за пределами РФ не прекращает его российского гражданства (ч. 3 ст. 4 Закона о гражданстве РФ). Существует достаточно большое число российских граждан, проживающих по разным причинам на постоянной основе за границей. Автоматическое лишение гражданства лиц, переехавших на постоянное проживание в другие страны либо уже проживающих там, противоречило бы иным принципам института гражданства.

Принцип сокращения безгражданства — РФ поощряет приобретение гражданства РФ лицами без гражданства (апатридами), проживающими на территории РФ (п. 6 ст. 4 Закона о гражданстве РФ). Данный принцип отражает общепринятую позицию международного сообщества по негативному отношению к физическим лицам без гражданства и принятию мер по сокращению на территории РФ лиц, не имеющих гражданства РФ. Таким образом, РФ демонстрирует заботу не только исключительно о своих гражданах, но и о лицах без гражданства, постоянно проживающих в России.

Принцип независимости гражданства от брака (ст. 8 Закона о гражданстве РФ). Согласно российскому законодательству заключение или расторжение брака между гражданином России и лицом, не имеющим гражданства РФ, не влечет за собой изменения гражданства этих лиц. Изменение гражданства одним из супругов также не влечет за собой изменение гражданства другого супруга. Аналогично, расторжение брака не влечет за собой изменение гражданства родившихся в этом браке, равно как усыновленных (удочеренных) супругами детей.

Принцип двойного гражданства (чч. 1, 2 ст. 62 Конституции РФ, ст. 6 Закона о гражданстве РФ). Гражданин РФ, имеющий также иное гражданство, рассматривается РФ только как гражданин РФ, за исключением случаев, предусмотренных международным договором или федеральным законодательством. Приобретение российским гражданином иного гражданства не влечет за собой прекращение гражданства РФ. Наличие у гражданина России 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.

Как показывает вышеизложенное, все принципы института гражданства в РФ образуют между собой систему. Как всякие элементы системы, каждый отдельно взятый принцип в какой-то степени обусловлен остальными и не может существовать в отрыве от других.

### **§ 3. Приобретение и прекращение гражданства Российской Федерации**

Закон о гражданстве РФ в ст. 11 достаточно четко и подробно регламентирует вопросы приобретения гражданства. Так, законодатель выделил следующие основания приобретения гражданства РФ:

- а) по рождению;
- б) в результате приема в гражданство РФ;
- в) в результате восстановления в гражданстве РФ;
- г) по иным основаниям, предусмотренным Законом о гражданстве РФ или международным договором РФ.

Следует отличать приобретение гражданства от его признания. Признание гражданства — это своего рода определение круга своих граждан, признание их гражданами РФ. Признание гражданства говорит о том, что лицо приобретает право на принадлежность к гражданству независимо от его на то согласия, а тем более волеизъявления. Признание гражданства — это признание факта наличия гражданства у того или иного лица на момент принятия соответствующего закона. При признании гражданства имеется в виду, что все лица приобрели его или были признаны гражданами до вступления в силу нового закона, на основании ранее действовавшего. Поэтому при рождении лица оно становится гражданином по основаниям вновь принятого закона.

Приобретение гражданства в силу рождения (филиация) не связано с волеизъявлением лица, не требует совершения каких-либо действий, свидетельствующих о его желании приобрести гражданство соответствующего государства. Оно осуществляется автоматически на основе действующего законодательства. В качестве основных принципов при этом применяются так называемые право крови и право почвы. Согласно принципу «право крови» гражданином признается любое лицо, родившееся от граждан этого государства (по законодательству некоторых стран достаточно, чтобы только один из родителей имел соответствующее гражданство). При этом не имеет значения, на территории какого государства родилось это лицо. По принципу «право почвы» гражданином признается любое лицо, родившееся на территории данного государства, независимо от гражданства его родителей. Для большинства современных государств характерно сочетание этих двух принципов.

Прием в гражданство является одним из оснований приобретения гражданства иностранцами и лицами без гражданства. Прием в гражданство касается лиц, не имеющих права на гражданство данного государства. Именно поэтому он является не обязанностью государства, а его

правом, актом свободного усмотрения государственной власти, которая может в нем отказать по определенным причинам. Прием в гражданство РФ осуществляется в общем или упрощенном порядке.

В *общем порядке* российское гражданство могут получить по своему волеизъявлению, выраженному в форме соответствующего заявления, иностранцы, удовлетворяющие определенным требованиям (дееспособны и законопослушны; достигли возраста 18 лет; в течение пяти лет непрерывно проживают в России со дня получения вида на жительство и до дня обращения с заявлениями о приеме в гражданство; обязуются соблюдать Конституцию и законодательство РФ; имеют законный источник средств к существованию; владеют русским языком (определение уровня знаний русского языка устанавливается положением о порядке рассмотрения вопросов гражданства РФ)).

Срок проживания на территории РФ сокращается до одного года, если имеется хотя бы одно из следующих оснований: наличие у лица высоких достижений в области науки, техники и культуры; обладание лицом профессией либо квалификацией, представляющими интерес для РФ; предоставление лицу политического убежища на территории РФ; признание лица беженцем в порядке, установленном федеральным законом.

Лицо, имеющее особые заслуги перед РФ, может быть принято в гражданство РФ без соблюдения предусмотренных условий. Граждане государств, входивших в состав СССР, проходящие не менее трех лет военную службу по контракту в Вооруженных Силах РФ, других войсках или воинских формированиях, вправе обратиться с заявлениями о приеме в гражданство РФ без соблюдения условий.

В *упрощенном порядке* гражданство предоставляется, если заявители являются лицами без гражданства; достигли возраста 18 лет и обладают дееспособностью; имели гражданство СССР; проживали и проживают в государствах, входивших в состав СССР, и не получили гражданство этих государств.

Иностранные граждане и лица без гражданства, постоянно проживающие на территории РФ, вправе обратиться с заявлениями о приеме в гражданство РФ в упрощенном порядке, если указанные граждане и лица родились на территории РСФСР и имели гражданство бывшего СССР; состоят не менее трех лет в браке с гражданином РФ, проживающим на территории РФ; имеют дееспособных сына или дочь, достигших возраста 18 лет и являющихся гражданами РФ; имеют ребенка, являющегося гражданином РФ, в случае, если другой родитель этого ребенка, яв-

ляющийся гражданином РФ, умер либо решением суда, вступившим в законную силу, признан безвестно отсутствующим, недееспособным или ограниченным в дееспособности, лишен родительских прав или ограничен в родительских правах.

С сентября 2021 г. в ч. 2 ст. 14 Закона о гражданстве внесены изменения, направленные на расширение перечня лиц, имеющих право получить гражданство РФ в упрощенном порядке. Этот порядок распространяется на тех лиц, которые:

- получили после 1 июля 2002 г. профессиональное образование по основным профессиональным образовательным программам, имеющим государственную аккредитацию, в образовательных или научных организациях Российской Федерации на ее территории и осуществляют трудовую деятельность в Российской Федерации в совокупности не менее одного года до дня обращения с заявлением о приеме в гражданство Российской Федерации. При этом в указанный период в отношении таких иностранных граждан и лиц без гражданства работодателем должны быть начислены страховые взносы в Пенсионный фонд Российской Федерации;

- являются индивидуальными предпринимателями и осуществляют предпринимательскую деятельность в Российской Федерации непрерывно не менее трех лет, предшествующих году обращения с заявлением о приеме в гражданство Российской Федерации, в установленных Правительством Российской Федерации видах экономической деятельности. При этом в указанный период сумма уплаченных такими гражданами и лицами в каждом календарном году налогов и сборов в соответствии с законодательством о налогах и сборах (за исключением налога на имущество физических лиц, земельного налога, транспортного налога, государственной пошлины и осуществленных в соответствии с законодательством о налогах и сборах в указанный период возвратов сумм излишне уплаченных и (или) излишне взысканных налогов и сборов) и страховых взносов в Пенсионный фонд Российской Федерации составляет не менее 1 миллиона рублей;

- являются инвесторами, чья доля вклада в уставный (складочный) капитал российского юридического лица, осуществляющего деятельность на территории Российской Федерации в установленных Правительством Российской Федерации видах экономической деятельности, составляет не менее 10 процентов непрерывно не менее трех лет, предшествующих году обращения с заявлением о приеме в гражданство Российской Федерации. При этом размер уставного (складочного) капитала

такого юридического лица должен составлять не менее 100 миллионов рублей и в указанный период сумма уплаченных таким юридическим лицом в каждом календарном году налогов и сборов в соответствии с законодательством о налогах и сборах (за исключением государственной пошлины и осуществленных в соответствии с законодательством о налогах и сборах в указанный период возвратов сумм излишне уплаченных и (или) излишне взысканных налогов и сборов) и страховых взносов в Пенсионный фонд Российской Федерации составляет не менее 6 миллионов рублей;

— осуществляют не менее одного года до дня обращения с заявлением о приеме в гражданство Российской Федерации трудовую деятельность в Российской Федерации по профессии (специальности, должности), включенной в перечень профессий (специальностей, должностей) иностранных граждан и лиц без гражданства — квалифицированных специалистов, имеющих право на прием в гражданство Российской Федерации в упрощенном порядке, утвержденный федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере занятости населения и безработицы. При этом в указанный период в отношении таких иностранных граждан и лиц без гражданства работодателем должны быть начислены страховые взносы в Пенсионный фонд Российской Федерации;

— имеют хотя бы одного родителя, имеющего гражданство Российской Федерации и проживающего на территории Российской Федерации;

— являются гражданами Республики Беларусь, Республики Казахстан, Республики Молдова или Украины.

Иностранные граждане и лица без гражданства, постоянно проживающие на территории РФ, признанные носителями русского языка в соответствии с установленным порядком, вправе обратиться с заявлениями о приеме в гражданство РФ в упрощенном порядке.

Иностранный гражданин или лицо без гражданства, временно или постоянно проживающие на территории РФ, вправе обратиться с заявлением о приеме в гражданство РФ в упрощенном порядке без соблюдения условия о сроке проживания и без соблюдения условия, установленного законом, если указанный гражданин или указанное лицо состоит в браке с гражданином РФ, проживающим на территории РФ, и имеет в этом браке общих детей.

Нетрудоспособные иностранные граждане и лица без гражданства, прибывшие в РФ из государств, входивших в состав СССР, и зарегистри-

рованные по месту жительства в РФ по состоянию на 1 июля 2002 г., вправе обратиться с заявлениями о приеме в гражданство РФ в упрощенном порядке без соблюдения условия о сроке проживания на территории РФ и без представления вида на жительство.

В гражданство РФ принимаются в упрощенном порядке без соблюдения условий и без представления вида на жительство ветераны Великой Отечественной войны, имевшие гражданство бывшего СССР и проживающие на территории РФ.

С заявлениями о приеме в гражданство РФ в упрощенном порядке ребенка и недееспособного лица, являющихся иностранными гражданами или лицами без гражданства, без соблюдения условий вправе обратиться:

а) один из родителей ребенка, имеющий гражданство РФ, при наличии согласия другого родителя на приобретение ребенком гражданства РФ. Такое согласие не требуется, если ребенок проживает на территории РФ;

б) единственный родитель ребенка, имеющий гражданство РФ;

в) опекун ребенка, его попечитель или опекун недееспособного лица, являющиеся гражданами РФ, за исключением случаев, предусмотренных Федеральным законом от 24 апреля 2008 г. № 48-ФЗ «Об опеке и попечительстве» (далее — Закон об опеке и попечительстве);

г) руководитель российской организации для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в которую под надзор помещен ребенок, за исключением случаев, предусмотренных п. 2 ст. 155<sup>1</sup> Семейного кодекса РФ;

д) руководитель образовательной, медицинской организации, организации, оказывающей социальные услуги, или иной российской организации, в которую под надзор помещено недееспособное лицо, за исключением случаев, предусмотренных ч. 4 ст. 11 Закона об опеке и попечительстве.

В случае, если иностранные граждане и лица без гражданства, являющиеся участниками Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в РФ соотечественников, проживающих за рубежом, и члены их семей, получившие разрешение на временное проживание в РФ или вид на жительство, имеют регистрацию по месту жительства на территории субъекта РФ, выбранного ими для постоянного проживания в соответствии с указанной Государственной программой, либо состоят на учете по месту пребывания на территории указанного субъекта РФ, они вправе обратиться с заявлениями о приеме

в гражданство РФ в упрощенном порядке без соблюдения законодательно установленных условий.

Иностранные граждане и лица без гражданства вправе обратиться с заявлением о приеме в гражданство РФ в упрощенном порядке, без соблюдения условий, если указанные граждане и лица без гражданства относятся к категориям иностранных граждан и лиц без гражданства, определенным Президентом РФ.

В российском гражданстве могут быть восстановлены иностранные граждане и лица без гражданства, ранее уже имевшие гражданство РФ (ст. 15 Закона о гражданстве РФ). Эта процедура аналогична общему порядку приема в гражданство, однако обязательный срок проживания на территории страны сокращается до трех лет.

Помимо этого, ст. 17 Закона о гражданстве РФ описывает порядок выбора гражданства при изменении Государственной границы РФ (оптацию), т. е. когда к РФ присоединяется новая территория, жителям обеспечивается право самим определять свою гражданскую принадлежность — сохранить прежнее гражданство или приобрести российское. Вся процедура оптации должна быть регламентирована международным договором РФ.

Прием в гражданство является не обязанностью, а правом государства. Поэтому государство при наличии определенных оснований может отклонить заявление о приеме в гражданство (восстановлении в гражданстве). Такие основания, согласно ст. 16 Закона о гражданстве РФ, имеют место, если лица:

- выступают за насильственное изменение основ конституционного строя РФ или иными действиями создают угрозу безопасности РФ;

- участвуют либо участвовали в международных, межнациональных, межтерриториальных или иных вооруженных конфликтах, либо в совершении в ходе таких конфликтов действий, направленных против российского контингента миротворческих сил и препятствующих исполнению им своих миротворческих функций или направленных против Вооруженных Сил РФ, либо в совершении террористических актов, осуществлении экстремистской деятельности или в подготовке совершения таких актов, в осуществлении такой деятельности за пределами РФ в отношении граждан РФ, представительств РФ в иностранных государствах и международных организациях, представительств субъектов РФ и их сотрудников;

- участвуют либо участвовали в совершении или в подготовке к совершению противоправных действий, содержащих хотя бы один из

признаков экстремистской деятельности, за осуществление которой законодательством РФ предусмотрена уголовная, административная или гражданско-правовая ответственность, либо иных действий, создающих угрозу безопасности РФ или граждан РФ;

- имеют ограничения на въезд в РФ в связи с тем, что они подвергались административному выдворению за пределы РФ, депортации или передавались Российской Федерацией иностранному государству в соответствии с международными договорами РФ о реадмиссии либо в связи с принятием в отношении лица решения о нежелательности пребывания (проживания) в РФ (до истечения установленных сроков ограничения на въезд в РФ);

- использовали при подаче заявления подложные документы или сообщили заведомо ложные сведения;

- состоят на военной службе, на службе в органах безопасности или в правоохранительных органах иностранного государства, если иное не предусмотрено международным договором РФ;

- имеют неснятую или непогашенную судимость за совершение умышленных преступлений на территории РФ или за ее пределами, признаваемых таковыми в соответствии с федеральным законом;

- преследуются в уголовном порядке компетентными органами РФ или компетентными органами иностранных государств за преступления, признаваемые таковыми в соответствии с федеральным законом (до вынесения приговора суда или принятия решения по делу);

- осуждены и отбывают наказание в виде лишения свободы за действия, преследуемые в соответствии с федеральным законом (до истечения срока наказания).

Как показывает приведенный перечень, основанием отклонения заявления о приеме (восстановлении) в гражданство РФ выступает реальная или потенциальная угроза безопасности государства, общественному порядку, конституционному строю, которую несут (могут нести) лица, подающие заявление.

В Законе о гражданстве РФ отдельная глава посвящена регулированию общественных отношений в сфере гражданства в отношении детей и родителей, опекунов и попечителей, а также недееспособных лиц. Согласно ст. 3 данного нормативного акта ребенок — это лицо, не достигшее возраста 18 лет. Логика законодателя в плане особо детальной регламентации таких общественных отношений достаточно понятна. По общему правилу основанием для изменения гражданства считается свободное волеизъявление соответствующего лица. Однако недееспособные лица не могут в силу своего психического состояния осознавать фактический

характер, содержание подобных правоотношений. То же самое касается и детей — они также в силу недостатка жизненного опыта, незавершенного процесса формирования личности и прочего могут не понимать сути этих правоотношений. Таким образом, применительно к недееспособным и детям мы не можем говорить об их свободном волеизъявлении при изменении гражданства. Поэтому в некоторых случаях их гражданство изменяется автоматически, в других — в результате волеизъявления родителей (опекунов, попечителей), действующих в интересах ребенка (недееспособного).

Ребенок приобретает гражданство РФ, если оба его родителя или его единственный родитель приобретают гражданство РФ. Гражданство РФ ребенка прекращается при прекращении гражданства РФ обоих его родителей или единственного его родителя при условии, что ребенок не станет лицом без гражданства.

На основании ст. 26 Закона о гражданстве РФ ребенок, являющийся гражданином РФ, при усыновлении (удочерении) его иностранными гражданами или иностранным гражданином сохраняет гражданство РФ. Гражданство РФ ребенка, усыновленного (удочеренного) иностранными гражданами или иностранным гражданином, может быть прекращено в общем порядке по заявлению обоих усыновителей или единственного усыновителя при условии, что ребенок не станет лицом без гражданства (ч. 1).

Ребенок, усыновленный (удочеренный) гражданином РФ, или супругами, являющимися гражданами РФ, или супругами, один из которых является гражданином РФ, а другой — лицом без гражданства, приобретает гражданство РФ со дня его усыновления (удочерения) независимо от места жительства ребенка по заявлению усыновителя, являющегося гражданином РФ (ч. 2).

Ребенок, усыновленный (удочеренный) супругами, один из которых является гражданином РФ, а другой имеет иное гражданство, может приобрести гражданство РФ в упрощенном порядке по заявлению обоих усыновителей независимо от места жительства ребенка (ч. 3).

В случае, предусмотренном ч. 3 ст. 3, при отсутствии в течение одного года со дня усыновления (удочерения) заявления обоих усыновителей ребенок приобретает гражданство РФ со дня усыновления (удочерения), если он и его усыновители проживают на территории РФ (ч. 4).

Дети и недееспособные лица, над которыми установлены опека или попечительство гражданина РФ, приобретают гражданство РФ в упрощенном порядке по заявлению опекуна или попечителя. Ребенок или

недееспособное лицо, находящиеся на полном государственном попечении в воспитательном или лечебном учреждении, учреждении социальной защиты населения либо другом аналогичном учреждении РФ, приобретает гражданство РФ в упрощенном порядке по заявлению руководителя учреждения, в котором содержится ребенок или недееспособное лицо. Ребенок или недееспособное лицо, над которыми установлены опека или попечительство иностранного гражданина, приобретающего гражданство РФ, может приобрести гражданство РФ одновременно с указанным гражданином по его заявлению. Ребенок или недееспособное лицо, которые являются гражданами РФ и над которыми установлены опека или попечительство иностранного гражданина, сохраняет гражданство РФ.

Недееспособные лица принимаются в российское гражданство независимо от срока их непрерывного проживания на территории РФ. Им нет необходимости брать на себя обязательство соблюдать Конституцию и законодательство РФ, иметь законный источник средств к существованию, обращаться в полномочный орган иностранного государства с заявлением об отказе от имеющегося у них иного гражданства, владеть русским языком. Впрочем, сама природа недееспособности, т. е. фактическая неспособность лица понимать суть своих действий или руководить ими, не позволяет получить с этих лиц обязательства о соблюдении Основного закона страны и других нормативных правовых актов. Маловероятна и такая ситуация, когда недееспособные имеют законные источники средств к существованию. Поэтому такой упрощенный порядок, применяемый в отношении недееспособных, является полностью оправданным.

*Основания и порядок прекращения гражданства РФ.* Данный институт регламентирует правовую возможность прекратить состояние гражданства. Государства с демократическим политическим режимом провозглашают право на эмиграцию из страны и смену гражданства, но требуют для этого соблюдения определенных формальностей. Периодически в разных странах разгораются дискуссии по поводу целесообразности расширения полномочий государства в плане лишения тех или иных категорий лиц гражданства, например в США в связи с террористическими актами. Сторонники этой идеи утверждают, что выглядит странным предоставлять все доступные гарантии соблюдения конституционных прав и свобод тем людям, которые публично выступают против конституционного строя, регулярно публично выражают свою ненависть к стране. Их оппоненты справедливо указывают на широкие возможности для

произвола со стороны государственных органов, если такие инициативы получают законодательное закрепление<sup>1</sup>.

Гражданство РФ может быть прекращено по инициативе самого гражданина. Статья 18 Закона о гражданстве РФ определяет два основания для прекращения гражданства:

- выход из гражданства;
- иные основания, предусмотренные Законом о гражданстве РФ или международным договором РФ.

Выход из гражданства РФ осуществляется в общем или в упрощенном порядке. В *общем порядке* происходит выход из гражданства лица, проживающего на территории России, на основании добровольного волеизъявления. В *упрощенном порядке* осуществляется выход из гражданства лица, проживающего на территории иностранного государства, на основании добровольного волеизъявления, а также ребенка, один из родителей которого имеет российское гражданство, а другой является иностранным гражданином либо единственный родитель которого является иностранным гражданином, по заявлению обоих родителей либо по заявлению единственного родителя.

Наряду с этим, предусмотрены основания для отказа в выходе из гражданства РФ: наличие невыполненного перед РФ обязательства, установленного федеральным законом; привлечение лица компетентными органами РФ в качестве обвиняемого по уголовному делу либо при наличии в отношении этого лица вступившего в законную силу и подлежащего исполнению обвинительного приговора суда; отсутствие у лица иного гражданства и гарантий его приобретения.

Первые два основания обусловлены необходимостью защиты РФ своих интересов, общественной безопасности и порядка. Установление же такого основания, как отсутствие у лица иного гражданства и гарантий его приобретения, является результатом последовательной позиции, разделяемой мировым сообществом, по негативному отношению к безгражданству и всяческому способствованию сокращению случаев безгражданства.

В качестве иных оснований прекращения гражданства РФ законодатель закрепил прекращение гражданства в результате оптации, при территориальных преобразованиях.

При выходе из гражданства в общем порядке помимо соответствующего заявления необходимо представление документа полномочного органа иностранного государства о наличии у заявителя иного гражданства или подтверждение возможности предоставления ему иного гражданства

---

<sup>1</sup> URL: [http://www.bbc.co.uk/russian/international/2010/05/100506\\_us\\_terror\\_citizenship.html](http://www.bbc.co.uk/russian/international/2010/05/100506_us_terror_citizenship.html) (дата обращения: 04.06.2021).

в случае выхода из гражданства РФ, а также документ налогового органа РФ об отсутствии задолженности по уплате налогов.

При выходе же из гражданства в упрощенном порядке лица, проживающего на территории иностранного государства, помимо соответствующего заявления представляется документ, подтверждающий разрешение полномочного органа иностранного государства на проживание в данном государстве (в случае отсутствия этих данных в паспорте заявителя), документ о снятии с регистрационного учета по месту жительства в РФ (в случае отсутствия этих данных в паспорте заявителя), документ полномочного органа иностранного государства о наличии у заявителя иного гражданства или подтверждение возможности предоставления заявителю иного гражданства в случае его выхода из гражданства РФ, а также документ налогового органа РФ об отсутствии задолженности по уплате налогов.

При выходе из гражданства РФ на основании ч. 3 ст. 19 Закона о гражданстве РФ ребенка, один из родителей которого имеет гражданство РФ, а другой является иностранным гражданином либо единственный родитель которого является иностранным гражданином, вместе с заявлением обоих родителей или единственного родителя представляется свидетельство о рождении ребенка, а также паспорт ребенка (при его наличии), документ полномочного органа иностранного государства о наличии у ребенка иного гражданства или подтверждение возможности предоставления ребенку иного гражданства в случае его выхода из гражданства РФ, согласие ребенка в возрасте от 14 до 18 лет на прекращение гражданства РФ. Заявление родителей подписывается обоими родителями. В случае, если один из родителей не может присутствовать при подаче заявления в полномочный орган, подпись этого родителя на заявлении должна быть удостоверена нотариальной записью.

Решение о приобретении или прекращении гражданства РФ подлежит отмене в случае, если будет установлено, что данное решение принято на основании представленных заявителем подложных документов или заведомо ложных сведений либо при отказе заявителя от принесения Присяги.

## **§ 4. Государственные органы по делам о гражданстве Российской Федерации**

Полномочные органы, ведающие делами о гражданстве РФ, определены ч. 1 ст. 28 Закона о гражданстве РФ. К таким органам относятся:

- Президент РФ;
- федеральный орган исполнительной власти в сфере внутренних дел и его территориальные органы;

— федеральный орган исполнительной власти, ведающий вопросами иностранных дел, и дипломатические представительства и консульские учреждения РФ, находящиеся за пределами РФ.

Так, Президент РФ в сфере гражданства решает следующие вопросы (ч. 1 ст. 29):

- а) приема в гражданство РФ в общем порядке;
- б) восстановления в гражданстве РФ в общем порядке;
- в) выхода из гражданства РФ в общем порядке;
- г) отмены решений по вопросам гражданства РФ.

Президент РФ в гуманитарных целях вправе определять категории иностранных граждан и лиц без гражданства, имеющих право обратиться с заявлениями о приеме в гражданство РФ в упрощенном порядке, а также порядок подачи ими соответствующих заявлений и перечень представляемых документов (ч. 1.1).

Президент РФ утверждает положение о порядке рассмотрения вопросов гражданства РФ (ч. 2).

Президент РФ обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие полномочных органов, ведающих делами о гражданстве Российской Федерации (ч. 3).

Президент РФ издает указы по вопросам гражданства Российской Федерации (ч. 4).

При наличии обстоятельств, установленных законом, Президент РФ вправе рассмотреть вопрос о приеме в гражданство РФ или восстановлении в гражданстве РФ иностранных граждан и лиц без гражданства в соответствии с законом (ч. 5).

Указом Президента РФ от 5 апреля 2016 г. № 156 в целях совершенствования государственного управления в сфере миграции ФМС России была упразднена и соответствующие функции, полномочия и задачи переданы МВД России<sup>2</sup>.

МВД России является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативному правовому регулированию в сфере миграции, а также по федеральному государственному контролю (надзору) в указанной сфере.

В соответствии с приказом МВД России от 15 апреля 2016 г. № 192 «Об утверждении Положения о Главном управлении по вопросам ми-

---

<sup>2</sup> О совершенствовании государственного управления в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и в сфере миграции : указ президента РФ от 5 апреля 2016 г. № 156. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

грации Министерства внутренних дел Российской Федерации» Главное управление выполняет функции головного подразделения Министерства в сфере обеспечения производства по делам о гражданстве РФ, оформления и выдачи основных документов, удостоверяющих личность гражданина РФ.

На основании ст. 30 Закона о гражданстве РФ федеральный орган исполнительной власти в сфере внутренних дел и его территориальные органы выполняют следующие полномочия:

а) определяют наличие гражданства Российской Федерации у лиц, проживающих на территории РФ;

б) принимают заявления по вопросам гражданства Российской Федерации от лиц, проживающих на территории Российской Федерации, а также от лиц, временно пребывающих на территории Российской Федерации, имеющих право обратиться с заявлениями о приеме в гражданство Российской Федерации в упрощенном порядке;

в) проверяют факты и представленные для обоснования заявлений по вопросам гражданства Российской Федерации документы и в случае необходимости запрашивают дополнительные сведения в соответствующих государственных органах, организациях;

в.1) запрашивают и получают для проверки фактов, указанных в Законе о гражданстве РФ, соответствующие сведения, в том числе составляющие налоговую тайну, в федеральном органе исполнительной власти, осуществляющем функции по контролю и надзору за соблюдением законодательства о налогах и сборах и государственную регистрацию юридических лиц, физических лиц в качестве индивидуальных предпринимателей и крестьянских (фермерских) хозяйств, Пенсионном фонде Российской Федерации, у профессионального участника рынка ценных бумаг, имеющего лицензию на осуществление деятельности по ведению реестра владельцев ценных бумаг;

г) направляют Президенту Российской Федерации в случаях, предусмотренных законом, заявления по вопросам гражданства Российской Федерации, представленные для их обоснования документы и иные материалы, а также заключения на данные заявления, документы и материалы;

д) исполняют принятые Президентом Российской Федерации решения по вопросам гражданства Российской Федерации в отношении лиц, проживающих на территории Российской Федерации;

е) рассматривают заявления по вопросам гражданства Российской Федерации;

ж) ведут учет лиц, в отношении которых федеральным органом исполнительной власти в сфере внутренних дел или его территориальным органом приняты решения об изменении гражданства;

ж.1) принимают от граждан Российской Федерации уведомления о наличии или о прекращении у данных граждан гражданства иного государства и ведут учет указанных уведомлений. Правила осуществления такого учета устанавливаются Правительством Российской Федерации;

з) оформляют гражданство Российской Федерации в соответствии с частью второй статьи 12 и частями второй и четвертой статьи 26 Федерального закона о гражданстве;

и) осуществляют отмену решений по вопросам гражданства Российской Федерации в соответствии со ст. 23 Закона о гражданстве РФ;

к) рассматривают заявления о выдаче уведомления о возможности приема в гражданство Российской Федерации, поданные иностранными гражданами;

л) проводят обязательную государственную дактилоскопическую регистрацию иностранных граждан и лиц без гражданства, приобретающих гражданство Российской Федерации, ведут информационные массивы, создаваемые в процессе проведения государственной дактилоскопической регистрации, в случаях, предусмотренных федеральными законами.

Закон о гражданстве РФ (ст. 31) определяет также полномочия федерального органа исполнительной власти, ведающего вопросами иностранных дел, дипломатических представительств и консульских учреждений РФ, находящихся за пределами РФ.

К их полномочиям относятся:

— определение наличия гражданства РФ у лиц, проживающих за пределами РФ;

— прием от лиц, проживающих за пределами РФ, заявлений по вопросам гражданства РФ;

— проверка фактов и представленных для обоснования заявлений по вопросам гражданства РФ документов и в случае необходимости запрос дополнительных сведений в соответствующих государственных органах;

— направление Президенту РФ в случаях, отнесенных к компетенции Президента РФ в сфере гражданства, заявлений по вопросам гражданства РФ, представленных для их обоснования документов и иных материалов, а также заключений на данные заявления, документы и материалы;

- исполнение принятых Президентом РФ решений по вопросам гражданства РФ в отношении лиц, проживающих за пределами РФ;
- рассмотрение заявлений по вопросам гражданства РФ, поданных лицами, проживающими за пределами РФ, и принятие решений по вопросам гражданства РФ в упрощенном порядке;
- ведение учета лиц, в отношении которых дипломатическими представительствами и консульскими учреждениями РФ, находящимися за пределами РФ, приняты решения об изменении гражданства;
- оформление гражданства РФ;
- осуществление отмены решений по вопросам гражданства РФ;
- осуществление отмены решений по вопросам гражданства РФ.

## ГЛАВА V. КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ ПРАВОВОГО СТАТУСА ЛИЧНОСТИ

### § 1. Понятие и принципы основ правового статуса личности

*Правовой статус личности* — это юридически закрепленное положение личности в обществе и государстве. Существуют различные виды правового статуса личности в зависимости от правоотношений, субъектом которых она является.

Наиболее общее из них — это конституционно-правовой статус личности, содержание которого во многом определяется основными правами и свободами человека и гражданина.

Основные права и свободы — это права, которые принадлежат не только определенному кругу лиц, но и любому человеку. Согласно Конституции РФ человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Их признание, соблюдение и защита — одна из основных обязанностей государства.

Основные права и свободы — понятие, характеризующее правовой статус личности по отношению к государству, его возможности и приязания в различных сферах жизни. Эти права:

- устанавливают сферу свободы и самоопределения личности, ее автономию;

- упорядочивают и координируют общественные связи и отношения на основе общепризнанных международных норм и стандартов в области прав человека;

- очерчивают границы деятельности государства, предотвращая его неоправданное вторжение в сферу личной свободы человека, ставя преграды всевластию и возможному произволу государственных структур;

- определяют параметры взаимоотношений человека и государства, ответственность последнего перед личностью и обществом;

— обеспечивают раскрытие творческого потенциала каждой личности, устойчивое развитие общества, его стабильность и нормативную жизнедеятельность.

Сущность основных прав и свобод также обусловлена конституционными принципами взаимоотношений между государством и личностью. Эти принципы представляют собой исходные начала, руководящие идеи, на которых строятся отношения между государством и личностью, отношения между людьми в российском обществе. Нельзя не признать справедливым утверждение, что в определении правового статуса личности значение имеет не только закрепленный за человеком фактический объем прав и свобод, но и те начала, на основе которых осуществляется их использование. Исходя из них, может ограничиваться пользование правами или, наоборот, обеспечиваться для этого широкий простор. Таким образом, по этим принципам можно судить о правовом статусе личности в целом.

К их числу относятся:

- неотчуждаемость основных прав и свобод человека;
- зависимость полноты осуществления прав одними от добросовестного выполнения обязанностей другими;
- непосредственное действие прав и свобод человека и гражданина;
- равенство прав и свобод.

1. В основе принципа *неотчуждаемости основных прав и свобод человека* заложена известная идея естественно-правовой доктрины, согласно которой одни права и свободы существовали до государства и не зависели от его признания, другие же, напротив, провозглашались государством и поэтому не существовали до него. Первые считались правами человека, т. е. естественными, прирожденными и неотъемлемыми, а вторые — правами гражданина.

Как известно, понятие «неотчуждаемые естественные права» в прежних отечественных конституциях не применялось, поскольку считалось, что никаких заранее запрограммированных параметров для конституции не может быть. Все права и свободы объявлялись строго производными от существующего общественно-политического строя. Любая личность воспринималась лишь как гражданин, тесно связанный со своим государством. И только государство по своему усмотрению могло определять соответствующий статус человека.

В настоящее время принцип неотчуждаемости основных прав и свобод человека закреплен в ч. 2 ст. 17 Конституции РФ. Он означает, что ни одно

из провозглашенных в Конституции основных прав человека не может быть произвольно изъято государством или ограничено в объеме без указания оснований ограничений. Соответствующие права могут быть ограничены государством лишь в строго установленных случаях на основе Конституции и закона. Конституция закрепляет, что права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства (ч. 3 ст. 55). Кроме того, в условиях чрезвычайного положения для обеспечения безопасности граждан и защиты конституционного строя в соответствии с федеральным конституционным законом могут устанавливаться отдельные ограничения прав и свобод с указанием пределов и срока их действия (ч. 1 ст. 56). Однако и в данном случае, в соответствии с ч. 3 ст. 56 Конституции Российской Федерации, не подлежат ограничению многие права и свободы, предусмотренные Конституцией: ст. ст. 20, 21, ч. 1 ст. 23, ст. ст. 24, 28, ч. 1 ст. 34, ч. 1 ст. 40, ст. ст. 46–54.

Следует заметить, что ограничения прав и свобод сбалансированы правом на обжалование действий должностных лиц соответствующих государственных органов, закрепленным в Конституции РФ и ряде иных законодательных актов.

Неотчуждаемый характер прав и свобод состоит также в том, что любой человек в РФ не может взять на себя обязательство перед кем бы то ни было не пользоваться своим правом или совокупностью прав. Подобные обязательства не имеют юридического значения. В случае нарушения основных прав и свобод человека они должны быть восстановлены соответствующими государственными органами или законными действиями лица, чьи права были нарушены.

Анализируя принцип неотчуждаемости основных прав и свобод человека, нетрудно заметить, что законодатель в рассматриваемом смысле выражении использует два сходных термина: «права» и «свободы». Большинство государствоведов считают, что различие между понятиями «право» и «свобода» в достаточной мере условно, так как оба они определяются через правовую возможность. И то и другое означает юридически признанную возможность человека избирать вид и меру своего поведения как личности, гражданина государства или лица, не являющегося его гражданином.

Вместе с тем понятие «право» в большей мере предполагает для реализации последнего какие-то положительные действия, «услуги» со стороны государства или правомочия человека на участие в деятельно-

сти определенных общественно-политических, хозяйственных структур (право участвовать в управлении делами государства, право избирать и быть избранным и т. п.).

Понятие «свобода», как правило, связано с характеристикой таких правомочий личности, которые определяют сферу ее самостоятельности, защиты от вмешательства во внутренний мир (свобода вероисповедания, совести и т. д.).

2. Принцип *зависимости полноты осуществления прав одними от добросовестного выполнения своих обязанностей другими* находит отражение в ч. 3 ст. 17 Конституции РФ, где говорится о том, что осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других людей. Отсюда вытекает необходимость строго правомерного использования своих прав каждым человеком вне зависимости от его государственной принадлежности. Иными словами, обладание правами и свободами не означает возможности ничем не ограниченного произвола при их осуществлении или злоупотребления ими.

Эти конституционные положения полностью соответствуют международным документам о правах человека. Так, в статье 29 Всеобщей декларации прав человека, принятой Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г., закреплено, что каждый человек имеет обязанности перед обществом, в котором только и возможно свободное и полное развитие его личности. При осуществлении своих прав и свобод каждый человек должен подвергаться только таким ограничениям, какие установлены законом исключительно в целях обеспечения должного признания и уважения прав и свобод других и удовлетворения справедливых требований морали, общественного порядка и общего благосостояния в демократическом обществе.

Рассматриваемый принцип имеет важное значение для обеспечения нормальной жизнедеятельности как общества, так и отдельно взятого человека. Именно права и свободы человека и гражданина призваны обеспечить реализацию многообразных интересов индивида в различных сферах общественных отношений. Они предоставляют ему свободу выбора в осуществлении индивидуальных интересов и вместе с тем определяют границы этой свободы. Ни одно общество не может предоставить человеку беспредельную свободу, поскольку это привело бы к проявлению эгоистического своеволия и анархизма, к бесконечным столкновениям и конфликтам индивидуальных интересов.

3. Одним из важнейших принципов выступает принцип *непосредственного действия прав и свобод человека и гражданина*. Согласно ст. 18 Конституции РФ права и свободы человека и гражданина являются непо-

средственно действующими. Они определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием.

Признание прав и свобод человека и гражданина непосредственно действующими означает, что конституционные права и свободы являются основой для соответствующих правовых предписаний любого уровня. Действие данного принципа взаимосвязано с положением ч. 1 ст. 15 Конституции РФ о прямом действии Конституции на всей территории страны: «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». Исходя из этого, любой гражданин, а также лицо, не являющееся гражданином РФ, может ссылаться на Конституцию, руководствоваться ею, если находит несоответствие с ней норм текущего законодательства.

Однако принцип непосредственного действия прав и свобод не исключает того, что некоторые из них все же нуждаются в конкретизации в текущем законодательстве, а также в разработке соответствующих процедур и правил, регулирующих их реализацию. Конституция в ряде случаев сама прямо предусматривает необходимость принятия соответствующих федеральных конституционных и федеральных законов. Например, в специальных законах должен определяться порядок приобретения российского гражданства, въезда и выезда в страну и т. д. Но в любом случае неизменно требование о том, что при конкретизации определенного конституционного права смысл и содержание закона должны быть неукоснительно и однозначно обусловлены содержанием этого права. Причем существующий перечень прав и свобод, равно как и правомочий, вытекающих из конкретного конституционного права, может быть расширен, но не сокращен. В связи с этим важное значение имеет конституционная норма о том, что любые нормативные акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения (ч. 3 ст. 15).

4. Последним по порядку, но не по значению является принцип *равенства прав и свобод*. Он, безусловно, составляет один из коренных устоев конституционно-правового статуса личности в любой из форм ее проявления. В статье 19 Конституции РФ закреплено:

«1. Все равны перед законом и судом.

2. Государство гарантирует равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от пола, расы, национальности, языка, проис-

хождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств. Запрещаются любые формы ограничения прав граждан по признакам социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности.

3. Мужчина и женщина имеют равные права и свободы и равные возможности для их реализации».

Таким образом, действующая Конституция выделяет три основных аспекта проявления равноправия: равенство всех перед законом и судом; равенство прав и свобод человека и гражданина; равноправие мужчины и женщины. Все эти конституционные установления основаны на положениях Всеобщей декларации прав человека 1948 г. и международных пактов 1966 г. (Международный пакт о гражданских и политических правах, Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах).

Общеизвестно, что зафиксированные в Конституции права и свободы обычно называют «конституционными» или «основными». Однако ими не исчерпываются все права и свободы личности, так как согласно ч. 1 ст. 55 Конституции РФ: «перечисление в Конституции Российской Федерации основных прав и свобод не должно толковаться как отрицание или умаление других общепризнанных прав и свобод человека и гражданина». Таким образом, существующие конституционные нормы являются исходными, базисными и определяют содержание иных правовых норм, касающихся прав и обязанностей личности.

Заслуживают поддержки доводы авторов о том, что существует набор причин, по которым одни права и свободы закрепляются конституционно, другие — в текущем законодательстве. К основаниям закрепления их в Конституции принято относить:

- значимость этих прав и свобод для человека и общества;
- изначальный, прирожденный и неотчуждаемый характер принадлежащих человеку прав и свобод;
- верховенство конституционных (основных) прав и свобод, делающее все иные права и свободы в той или иной сфере жизни производными;
- принадлежность основных прав и свобод каждому человеку и гражданину либо каждому гражданину;
- всеобщность основных прав, свобод и обязанностей (их равенство и единство для всех без исключения — для каждого человека или для каждого гражданина);

- основные права, свободы и обязанности не приобретаются и не отчуждаются по воле гражданина;
- действие основных прав и свобод на всей территории государства.

## **§ 2. Система прав и свобод человека и гражданина**

Основные права и свободы хотя и имеют общие характеризующие признаки и похожую форму юридического закрепления, тем не менее весьма разнообразны по содержанию. В юридической литературе проблеме классификации основных прав и свобод уделялось большое внимание. Предложены различные модели классификации основных прав и свобод человека. Однако до сих пор не найдена такая, которая удовлетворяла бы всех исследователей данного института.

В действительности любая классификация основных прав и свобод представляет собой закономерное следствие теоретического анализа всего спектра конституционных норм, определяющих совокупность почти всех сторон общественной жизни человека. Развитие конституционного статуса гражданина ведет к расширению основных прав, свобод и обязанностей. Кроме того, четко выраженной тенденцией является дальнейшее обогащение конституционного статуса гражданина практически по всем направлениям. Отсюда увеличивающееся количество групп основных прав и свобод, растущая детализация классификаций. При этом, как справедливо отмечал Л. Д. Воеводин, «любая претендующая на научную значимость классификация должна, по крайней мере, отвечать следующим критериям: а) единство и однородность, взятые за исходный пункт для систематизации и классификации прав, свобод и обязанностей человека и гражданина; б) чтобы каждая группа включала однородные по содержанию права (свободы), чтобы объединялись они независимо от места нахождения в Конституции; в) чтобы классификация соответствовала логике истории возникновения и развития, а не была простой схемой — деление ради деления»<sup>1</sup>.

Так, в зависимости от субъекта права выделяют «права человека» и «права гражданина». Права человека считаются определяющими, отправными, так как адресуются всем людям от рождения, независимо от того, являются они гражданами государства, в котором пребывают, или нет. Конституция РФ, закрепляя права человека, употребляет такие слова

---

<sup>1</sup> Воеводин Л. Д. Юридический статус личности в России : учеб. пособие. М., 1997. С. 183.

и выражения, как «каждый», «каждому», «все», «никто не может быть лишен». Кроме того, «права человека» имеются в виду и тогда, когда в Конституции применяется обезличенная обязанность государства что-то «гарантировать», «признавать» или «охранять».

Очевидно, что использование таких слов и выражений в статьях Конституции подчеркивает признание этих прав за любым человеком, находящимся на территории РФ, независимо от того, является ли он российским гражданином, иностранным гражданином или лицом без гражданства.

Права гражданина включают в себя те права, которые закрепляются за лицом в силу его юридической принадлежности к данному государству. Там, где речь идет о правах гражданина, статьи Конституции РФ начинаются со слов «Граждане Российской Федерации имеют право». Из этого следует, что лица, не являющиеся гражданами РФ, находясь на территории нашей страны, этими правами не пользуются или же реализуют их в особом порядке. Прав Б. С. Эбзеев, утверждая, что «права гражданина обладают меньшей в смысле распространения на индивидов степенью общности, они не предоставляются иностранцам и лицам без гражданства. Вместе с тем количественные характеристики прав граждан, их круг шире круга прав человека, зафиксированных в нормах международного права и воспроизведенных национальным законодательством»<sup>2</sup>.

По характеру исполнения права можно разделить на две самостоятельные группы: первую составляют те, которые реализуются в конкретных правоотношениях (право на отдых, социальное обеспечение, объединение), вторую образуют права, действующие вне правоотношений, и лишь их нарушение может породить конкретные правоотношения (к ним относятся неприкосновенность жилища, тайна переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений, право на жизнь, право на охрану достоинства личности).

По форме осуществления они делятся на права, реализуемые в коллективе (право на объединения, собрания, митинги и демонстрации), и права, исполняемые в индивидуальном порядке (свобода мысли и слова, право на охрану здоровья и медицинскую помощь).

По характеру реализации основные права можно разграничить на права, для осуществления которых со стороны государства требуется предоставлять в распоряжение человека и гражданина определенные ма-

---

<sup>2</sup> Эбзеев Б. С. Советское государство и права человека: конституционные вопросы. Саратов, 1986. С. 61.

териальные и духовные блага (право на социальное обеспечение, отдых, образование), и права, для реализации которых достаточно поддержания общественного порядка и соблюдения законности (неприкосновенность жилища, частной жизни, личная и семейная тайны).

Различают права и свободы, прямо сформулированные в Конституции (глава 2 «Права и свободы человека и гражданина»), и права и свободы, регламентированные другими ее положениями.

Можно квалифицировать права и свободы по времени возникновения. На этом основании их делят на три поколения. Формирование первого поколения прав и свобод началось с французской Декларации прав человека и гражданина 1789 г., и состоит оно из известных либеральных ценностей, провозглашенных буржуазными революциями того времени: право на жизнь, на равенство перед законом, на свободу и безопасность личности, на свободу мысли и совести и т. д.

Второе поколение прав и свобод утвердилось к середине XX в. под воздействием социалистических движений и борьбы народов за улучшение своего экономического уровня. Это право на труд, на отдых, на защиту материнства и детства, на образование и т. д.

К третьему поколению относятся коллективные (солидарные) права и свободы. Это те права, которые не являются правами индивидов, т. е. не могут быть реализованы отдельной личностью. Они принадлежат коллективу людей, образующих народ (нацию): право на развитие и самоопределение, территориальную целостность, суверенитет, право на благоприятную окружающую среду и т. д.

В основу классификации основных прав и свобод могут быть положены важнейшие сферы жизни и деятельности человека, в которых наиболее полно проявляются его социальные качества. Руководствуясь этими критериями, выделяют следующие права и свободы:

- осуществляемые в сфере личной жизни и индивидуальной свободы человека;
- реализуемые в публично-правовой (или публично-политической) сфере;
- действующие в сфере социально-экономической жизни;
- права, необходимые для защиты других прав и свобод личности.

С учетом современных правовых реалий и потребностей правоприменительной деятельности наиболее целесообразна классификация основных прав и свобод по их социальному назначению, т. е. выбор в качестве квалификационного признака содержания прав и свобод. Известно, что этот критерий довольно широко используется в доктрине

международного права и в различных международно-правовых актах (Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, Международный пакт о гражданских и политических правах и т. д.). Таким образом, основные права и свободы человека можно разделить на:

- личные (гражданские);
- политические;
- социально-экономические (социальные, экономические, культурные).

Личные права и свободы традиционно понимаются как некая свобода человека принимать решения независимо от государства. Именно они призваны обеспечивать свободу и автономию индивида как члена гражданского общества, его юридическую защищенность от какого-либо незаконного внешнего вмешательства. Их основное назначение состоит в том, чтобы обеспечить приоритет развития каждой личности. Эта наиболее обширная группа прав и свобод личности, закрепленных в Конституции РФ. В конституционно-правовой теории широко признается, что личным правам и свободам присущи определенные особенности:

- они являются по своей сущности правами человека, т. е. каждого, и не увязаны напрямую с принадлежностью к гражданству государства, не вытекают из него;
- они неотчуждаемы и принадлежат каждому от рождения;
- они охватывают такие права и свободы лица, которые необходимы для охраны его жизни, свободы, достоинства как человеческой личности, и другие естественные права, связанные с его индивидуальной частной жизнью.

Личные (гражданские) права и свободы человека включают: право на жизнь; право на личное достоинство; право на свободу и личную неприкосновенность, на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту своей чести и доброго имени; право на тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений; право на неприкосновенность жилища; право на определение и указание своей национальной принадлежности, на пользование родным языком, на выбор языка общения, воспитания, обучения и творчества; право на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства; свободу совести и вероисповедания, свободу мысли и слова; право на выбор гражданства.

Политические права и свободы характеризуют человека как участника политической жизни общества и государства. В юридической литературе политические права, как и личные права, часто называют

негативными в том смысле, что государство здесь, в отличие от обеспечения социально-экономических прав, не обязано предпринимать каких-либо положительных действий для их обеспечения, а должно воздерживаться от посягательства на политические права и свободы. Это свобода человека от государства, право человека на невмешательство государства. Между тем признается, что политические права, в отличие от личных прав, нацелены не на обеспечение автономии человека, а на его активное включение в жизнь страны, управление ее делами. Ценность этой категории прав состоит в том, что они создают условия для укрепления связей между человеком, обществом и государством. От состояния политических прав во многом зависят прочность устоев конституционного строя, реальность его демократизма, уровень политической культуры населения. Кроме того, в отличие от личных прав, которые принадлежат каждому человеку, многие политические права адресуются только российским гражданам. Иными словами, обладание многими политическими правами непосредственно связано с принадлежностью к гражданству РФ. Эти права связаны с участием в политической жизни страны, в управлении государственными делами, поэтому иметь их могут не все лица, проживающие или пребывающие в пределах страны.

Политические права и свободы включают право на объединения, право собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации; право участвовать в управлении делами государства; право избирать и быть избранным в органы государственной власти и местного самоуправления; право равного доступа к государственной службе; право на обращение как индивидуально, так и коллективно в государственные органы и органы местного самоуправления.

Социально-экономические права и свободы — это возможности человека в сфере производства и распределения материальных благ, а также определенные формы его поддержки со стороны государства и общества. Данные права и свободы являются основой многих иных прав и свобод, так как их реализация составляет необходимую материальную основу жизни общества, государства и каждого человека. Они позволяют решить задачу, сформулированную в ч. 1 ст. 7 Конституции РФ: «Российская Федерация — социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека».

Данные права и обязанности касаются таких важных сфер жизни человека, как собственность, трудовые отношения, отдых, здоровье, об-

разование, они призваны обеспечить разнообразные потребности личности. Признается, что особенностями социально-экономических прав являются:

- распространенность на определенную — социально-экономическую — область жизни человека;
- допустимость рекомендательных, «нестрогих» формулировок базовых положений (например, «достойная жизнь», «справедливые и благоприятные условия труда», «удовлетворительное существование»);
- зависимость реализации социально-экономических прав от состояния экономики и ресурсов.

Давая общую характеристику социально-экономическим правам и обязанностям, следует отметить, что они адресованы каждому человеку, находящемуся на территории РФ. Однако форма реализации ряда этих прав и обязанностей напрямую зависит от наличия или отсутствия у лица российского гражданства.

Социально-экономические (социальные, экономические, культурные) права и свободы охватывают свободу экономической деятельности, право частной собственности, право свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию, право на безопасный труд, право на вознаграждение за труд без какой бы то ни было дискриминации не ниже минимального размера оплаты труда, право на отдых, право на защиту от безработицы, право на защиту материнства, детства и семьи, а также права и обязанности родителей и детей в отношении друг друга, право на социальное обеспечение, право на жилище, право на охрану здоровья и медицинскую помощь, право на благоприятную окружающую среду, право на образование, свободу литературного, художественного, научного, технического и других видов творчества, преподавания, право на участие в культурной жизни и пользование учреждениями культуры.

Предложенная классификация позволяет достаточно четко структурировать основные права и свободы человека. Нельзя не признать, что отдельные права не всегда однозначно могут быть отнесены к той или иной группе прав. Например, свобода слова вполне обоснованно может считаться как личным, так и политическим правом. А право частной собственности содержит характеристики не только социально-экономического, но и личного права, обеспечивающего равные стартовые возможности человека, охраняющего и защищающего сферу частных отношений.

Следует также заметить, что в отечественной юридической литературе длительное время была широко распространена точка зрения

о необходимости иерархического построения системы основных прав и свобод личности. Причем абсолютный приоритет отдавался социально-экономическим правам, так как считалось, что именно они составляют стержень правового статуса личности. Данный подход на практике иногда приводил к ущемлению иных прав человека. В настоящее время вряд ли актуален вопрос о приоритете той или иной группы прав, поскольку для любого человека (гражданина РФ, иностранца или лица без гражданства) одинаково важны и необходимы все виды прав. К тому же не подлежит сомнению, что вся система основных прав и свобод находится в органическом единстве.

В заключение отметим, что основы правового статуса личности включают в себя не только ее права и свободы, но и обязанности. Конституция РФ прямо закрепляет четыре вида основных обязанностей, имеющих безусловный и всеобщий характер: соблюдать Конституцию РФ и законы (ч. 2 ст. 15), платить установленные законом налоги и сборы (ст. 57), охранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам (ст. 58), защищать Отечество (ст. 59). Кроме того, целый ряд конституционных обязанностей человека и гражданина сформулирован в Конституции РФ в связи с предоставлением ему тех или иных прав и свобод.

## ГЛАВА VI. ПРАВОВОЙ СТАТУС ИНОСТРАННЫХ ГРАЖДАН, ЛИЦ БЕЗ ГРАЖДАНСТВА, БЕЖЕНЦЕВ И ВЫНУЖДЕННЫХ ПЕРЕСЕЛЕНЦЕВ

### § 1. Правовое положение иностранцев и лиц без гражданства

Население любой страны состоит не только из граждан своего государства (собственных граждан), но и иностранных граждан и лиц без гражданства (апатридов). Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» установил, что иностранным гражданином в РФ признается физическое лицо, не являющееся российским гражданином и имеющее доказательства наличия гражданства (подданства) иностранного государства. В свою очередь, лицо без гражданства — лицо, не являющееся гражданином РФ и не имеющее доказательства наличия у него гражданства (подданства) иностранного государства.

По сроку нахождения в РФ можно выделить следующие группы иностранных граждан и лиц без гражданства: временно пребывающие; временно проживающие; постоянно проживающие.

*Временно пребывающий* — это иностранный гражданин (апатрид), прибывший в РФ на основании визы или в порядке, не требующем визы, получивший миграционную карту, но не имеющий вида на жительство или разрешения на временное проживание.

Срок временного пребывания на территории РФ определяется сроком действия выданной иностранному гражданину (лицу без гражданства) визы. В зависимости от цели въезда она может быть частной, деловой, туристической, учебной, рабочей, гуманитарной и визой на въезд в целях получения убежища.

По истечении срока действия визы иностранный гражданин (лицо без гражданства) обязан выехать из РФ, если на момент истечения данного срока он не получил разрешения на продление срока временного пребывания или разрешения на временное проживание.

Срок временного пребывания иностранного гражданина, въехавшего на территорию РФ в порядке, не требующем получения визы, как правило, не может превышать 90 суток. В целях обеспечения национальной безопасности, поддержания оптимального баланса трудовых ресурсов, содействия в приоритетном порядке трудоустройству российских граждан, в иных целях внутренней и внешней политики государства Правительство РФ вправе увеличить до 180 суток или сократить срок временного пребывания иностранного гражданина на территории одного или нескольких субъектов РФ (на территории всей РФ).

*Временно проживающим* в РФ является иностранный гражданин (апатрид), получивший в установленном порядке разрешение на временное проживание. Оно выдается в пределах квоты, ежегодно утверждаемой Правительством РФ, с распределением по субъектам Федерации.

Без учета утвержденной Правительством РФ квоты разрешение на временное проживание может быть выдано иностранному гражданину (лицу без гражданства):

- родившемуся на территории РСФСР и состоявшему в прошлом в гражданстве СССР или родившемуся на территории РФ;
- признанному нетрудоспособным и имеющему дееспособных сына или дочь, состоящих в гражданстве РФ;
- имеющему хотя бы одного нетрудоспособного родителя, состоящего в гражданстве Российской Федерации;
- состоящему в браке с российским гражданином, имеющим место жительства в РФ;
- осуществившему инвестиции в РФ в размере, установленном Правительством РФ;
- поступившему на военную службу на срок его военной службы;
- участнику Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в РФ соотечественников, проживающих за рубежом, и членам его семьи, переселяющимся совместно с ним;
- имеющему ребенка, состоящего в российском гражданстве;
- имеющему сына или дочь, достигших возраста 18 лет, состоящих в гражданстве РФ и решением суда, вступившим в законную силу, признанных недееспособными либо ограниченными в дееспособности.

Срок действия разрешения на временное проживание составляет три года.

Постоянно проживающим в РФ является иностранный гражданин или лицо без гражданства, получивший в установленном порядке вид на жительство.

Заявление о выдаче вида на жительство подается в течение срока действия разрешения на временное проживание и при условии, что иностранный гражданин или лицо без гражданства прожили в РФ на основании этого разрешения не менее одного года. Срок действия вида на жительство — 5 лет. По окончании данного срока постоянного проживания вид на жительство может быть продлен еще на 5 лет. Количество продлений срока действия вида на жительство не ограничено.

Важно отметить, что вид на жительство, оформляемый иностранному гражданину как высококвалифицированному специалисту, и вид на жительство, оформляемый члену семьи указанного иностранного гражданина, выдается на срок действия разрешения на работу, выданного иностранному гражданину для осуществления трудовой деятельности в РФ в качестве высококвалифицированного специалиста.

Объем прав и обязанностей иностранных граждан традиционно обусловлен применением по отношению к ним со стороны государства определенных правовых режимов. Правовой режим — сложное правовое явление, имеющее многофункциональное значение. Его характеризуют как совокупность юридических средств, устанавливаемых и обеспечиваемых государством в целях урегулирования конкретных отношений путем ограничений одних и стимулирования других сторон деятельности отдельных субъектов права.

Правовой статус иностранных граждан (лиц без гражданства) определяют своим действием национальный и специальный режимы. Причем в зависимости от той или иной группы прав и обязанностей они действуют в определенном сочетании и взаимосвязи.

Когда говорят о национальном режиме, то обычно соотносят правовой статус иностранных граждан и лиц без гражданства со статусом собственных граждан. Практическая значимость этого состоит в том, что при предоставлении национального режима иностранные граждане и лица без гражданства могут пользоваться теми же правами и обязанностями, что и граждане страны пребывания.

Между тем действие национального режима в отношении иностранцев (лиц без гражданства) не безгранично. Он применим лишь в отношении определенных прав и обязанностей. Вследствие этого иностранцы и лица без гражданства практически никогда и нигде полностью не уравниваются с собственными гражданами в правах и обязанностях, т. е. объем их правового статуса всегда несколько меньше. Подобная практика не противоречит современному международному праву.

Так, в Декларации о правах человека в отношении лиц, не являющихся гражданами страны, в которой они проживают, принятой Генеральной Ассамблеей ООН 13 декабря 1948 г., закреплены следующие принципы и нормы:

- право любого государства устанавливать правовой режим иностранцев и лиц без гражданства, учитывая при этом свои международные обязательства, включая и обязательства в области прав человека;

- обязанность иностранцев и лиц без гражданства соблюдать законы государства, в котором они находятся, а за их нарушение нести ответственность наравне с гражданами этого государства;

- в соответствии с национальным законодательством и с учетом обязательств государства по международному праву иностранцы и лица без гражданства пользуются соответствующим объемом прав и свобод;

- недопустимость массовых высылки иностранцев и лиц без гражданства, законно находящихся на территории данной страны;

- право на защиту своего гражданства, означающее возможность в любое время связаться с консульством или дипломатическим представительством государства, гражданином которого он является (при отсутствии таковых — с консульством или дипломатическим представительством другого государства, которому поручено защищать интересы государства, гражданином которого он является, в государстве, в котором он проживает).

Специальный режим устанавливает особые (отличные от правил для собственных граждан) правила общения с иностранными гражданами (лицами без гражданства). Он может иметь как позитивный, так и негативный характер, иначе говоря, представлять собой совокупность определенных льгот и ограничений, установленных государством в отношении иностранных граждан (лиц без гражданства). При этом его действие возможно как в отношении прав, так и в отношении обязанностей указанной категории лиц.

В настоящее время национальный режим получил широкое официальное закрепление в отечественном законодательстве. Иностранные граждане и лица без гражданства пользуются в РФ в соответствии с ч. 3 ст. 62 Конституции РФ правами и несут обязанности наравне с гражданами РФ, кроме случаев, установленных федеральным законом или международным договором. Согласно ст. 4 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» иностранные граждане пользуются правами и несут обязанности наравне с российскими гражданами, за исключением случаев, предусмотренных федеральным законом.

Действующее законодательство не связывает применение к иностранным гражданам национального режима с принципом взаимности. Поэтому он предоставляется независимо от того, пользуются ли таким режимом в соответствующем иностранном государстве российские граждане. В отдельных случаях законодатель вправе установить правила в отношении осуществления каких-либо прав на началах взаимности. Кроме того, существует возможность использования ответных ограничительных мер — так называемых реторсий.

Объем правомочий иностранных граждан (лиц без гражданства) определяется различными способами. Как правило, адресат решения о правомочиях — иностранные граждане и лица без гражданства — прямо указывается в законе. Однако возможен и иной вариант: наделение иностранцев и апатридов правомочиями или, напротив, непредоставление им правомочий производится без прямого упоминания о них посредством формулировок, 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.

Особо подчеркнем, что согласно Конституции РФ любые отклонения от национального режима (в сторону ограничения прав и, наоборот, в сторону их расширения по сравнению с правами российских граждан) должны быть установлены только федеральным законом или международным договором РФ (ч. 3 ст. 62).

Действие национального режима находит максимальное применение в сфере личных (гражданских) прав и обязанностей иностранных граждан (лиц без гражданства). Именно здесь они практически полностью уравниваются с российскими гражданами. И это не случайно, так как данные права и обязанности адресованы человеку как члену гражданского общества и ими обладают как собственные граждане, так и лица, не имеющие российского гражданства.

Государство устанавливает для иностранцев лишь некоторые ограничения на свободу передвижения и выбор места жительства. Эти ограничения можно рассматривать как возложение специфических обязанностей, обусловленных отсутствием у них российского гражданства. В отношении политических и социально-экономических прав и обязанностей действие национального режима имеет не столь широкое применение, поскольку реализация многих из них предусматривает определенные ограничения для иностранцев и лиц без гражданства.

В сфере политических прав ограничения затрагивают, как правило, избирательные права и право на доступ к государственной службе.

Очевидно, что указанные права непосредственно связаны с участием в политической жизни страны, управлением государственными делами, поэтому на обладание ими не могут претендовать иностранные граждане и лица без гражданства. Такой подход полностью согласуется с нормами международного права. Так, в ст. 25 Международного пакта о гражданских и политических правах 1966 г. говорится, что только гражданин должен иметь без какой бы то ни было дискриминации и без необоснованных ограничений право и возможность:

- принимать участие в ведении государственных дел как непосредственно, так и через свободно выбранных представителей;

- голосовать и быть избранным на подлинных периодических выборах, производимых на основе всеобщего и равного избирательного права при тайном голосовании и обеспечивающих свободное волеизъявление избирателей;

- допускаться в своей стране на общих условиях равенства к государственной службе.

Конституцией РФ право участвовать в управлении делами государства, право избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также участвовать в референдуме закреплено за российскими гражданами. Кроме того, они имеют равный доступ к государственной службе, право участвовать в отправлении правосудия. На них же возлагается обязанность военной службы.

В сфере социально-экономических прав в основном существуют ограничения на определенные виды трудовой и коммерческой деятельности иностранных граждан и лиц без гражданства. Необходимость этих ограничений объясняется соображениями государственной безопасности, особыми экономическими интересами государства и некоторыми другими причинами.

## **§ 2. Правовой статус лиц, получивших убежище в Российской Федерации, и вынужденных переселенцев**

Право убежища является одним из общепризнанных и старейших правовых институтов, нашедшим широкое признание и отражение в национальном законодательстве и международном праве.

Предоставление убежища тому или иному лицу означает, что государство принимает на себя обязанность гарантировать его личную неприкосновенность и безопасность.

В рамках ООН данный институт закреплён во Всеобщей декларации прав человека 1948 г.: каждый человек имеет право искать убежище от

преследования в других странах и пользоваться этим убежищем (ст. 14). Это право не может быть использовано в случае преследования, в действительности основанного на совершении неapolитического преступления или деяния, противоречащего целям и принципам ООН.

Универсальными международными документами, определяющими круг лиц, имеющих право на убежище и правовой режим беженцев, являются Конвенция ООН о статусе беженцев 1951 г. и Протокол, касающийся статуса беженцев 1967 г., ратифицированные Россией в 1992 г. Конституция РФ закрепляет за лицами, испытывающими политическое преследование в своих странах, право убежища на территории РФ (ст. 63). Тем самым подчеркивается, что субъектами этого права на территории нашей страны являются исключительно иностранные граждане и лица без гражданства, т. е. лица, не являющиеся ее гражданами.

Лица, получившие или стремящиеся получить в РФ убежище, представляют собой специфическую группу иностранных граждан и апатридов, поскольку их правовой статус имеет ряд существенных особенностей. Так, в отличие от «обычных» иностранцев они не пользуются дипломатической защитой собственного государства и не связаны с ним каким-либо обязательствами, даже если и остаются его гражданами (подданными). Кроме того, эти лица не подлежат выдаче на территорию того государства, где они могут подвергаться преследованию, так как иначе теряется смысл права убежища.

Основными нормативными правовыми актами, регулирующими вопросы предоставления убежища в нашей стране, являются Федеральный закон РФ от 19 февраля 1993 г. № 4528-1 «О беженцах» (далее — Закон о беженцах) и Указ Президента РФ от 21 июля 1997 г. № 746 «Об утверждении Положения о порядке предоставления Российской Федерацией политического убежища».

Анализ этих актов показывает, что при решении вопроса о предоставлении убежища могут быть задействованы две самостоятельные юридические системы, каждая из которых имеет собственную процедуру:

- 1) предоставление статуса беженца на основании Закона о беженцах;
- 2) предоставление убежища на основании ч. 1 ст. 63 и п. «а» ст. 89 Конституции РФ.

Иными словами, существуют две категории лиц, которым может быть предоставлено убежище в РФ. Первую категорию составляют лица, объединенные общим понятием «беженцы». Вторую — лица, которым предоставляется убежище для защиты их от преследования за политиче-

скую деятельность в своей стране (в данном случае речь идет о политическом убежище в узком смысле слова).

Беженец — это лицо, которое не является гражданином РФ 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.

Признание лица беженцем осуществляется в порядке, определяемом Законом о беженцах. Он предусматривает осуществление следующих действий: обращение с ходатайством о признании беженцем; предварительное рассмотрение ходатайства; принятие решения о выдаче свидетельства о рассмотрении ходатайства по существу либо об отказе в рассмотрении ходатайства по существу; выдачу свидетельства либо уведомления об отказе в рассмотрении ходатайства по существу; рассмотрение ходатайства по существу; принятие решения о признании беженцем либо об отказе в признании беженцем; выдачу удостоверения беженца либо уведомления об отказе в признании беженцем.

Политическое убежище предоставляется РФ иностранным гражданам и лицам без гражданства с учетом государственных интересов на основании общепризнанных принципов и норм международного права.

Российская Федерация позволяет получить политическое убежище лицам, ищущим убежище и защиту от преследования или реальной угрозы стать жертвой преследования в стране своей гражданской принадлежности или в стране своего обычного местожительства за общественно-политическую деятельность и убеждения, которые не противоречат демократическим принципам, признанным мировым сообществом, нормам международного права. При этом принимается во внимание, что преследование направлено непосредственно против лица, обратившегося с ходатайством о предоставлении политического убежища.

Предоставление политического убежища производится указом Президента РФ. Получивший убежище пользуется в России правами и свободами и несет обязанности наравне с российскими гражданами, кроме случаев, установленных для иностранных граждан и лиц без гражданства федеральным законом или международным договором РФ.

Предоставление политического убежища распространяется и на членов семьи лица, получившего убежище, при условии их согласия с ходатайством. Согласие детей, не достигших 14-летнего возраста, не требуется.

Политическое убежище РФ не предоставляется, если лицо:

- преследуется за действия (бездействие), признаваемые в РФ преступлением, или виновно в совершении действий, противоречащих целям и принципам ООН;

- привлечено в качестве обвиняемого по уголовному делу либо в отношении него имеется вступивший в законную силу и подлежащий исполнению обвинительный приговор суда на территории РФ;

- прибыло из третьей страны, где ему не грозило преследование;

- прибыло из страны с развитыми и устоявшимися демократическими институтами в области защиты прав человека;

- прибыло из страны, с которой РФ имеет соглашение о безвизовом пересечении границ, без ущерба для права данного лица на убежище;

- представило заведомо ложные сведения;

- имеет гражданство третьей страны, где оно не преследуется;

- не может или не желает вернуться в страну своей гражданской принадлежности или страну своего обычного местожительства по экономическим причинам либо вследствие голода, эпидемии или чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

Лицо, которому РФ предоставлено политическое убежище, утрачивает право на предоставленное политическое убежище в случаях:

- возврата в страну своей гражданской принадлежности или страну своего обычного местожительства;

- выезда на жительство в третью страну;

- добровольного отказа от политического убежища на территории Российской Федерации;

- приобретения российского гражданства или гражданства другой страны.

Лицу, которому РФ предоставлено политическое убежище, а также членам его семьи выдается свидетельство установленного образца по месту обращения лица с ходатайством. Свидетельство не может быть выдано в форме электронного документа.

Территориальные подразделения федеральной миграционной службы на основании свидетельства о предоставлении политического убежища оформляют вид на жительство.

Лицо может быть лишено предоставленного ему РФ политического убежища по соображениям государственной безопасности, а также, если

это лицо занимается деятельностью, противоречащей целям и принципам ООН, либо если оно совершило преступление и в отношении него имеется вступивший в законную силу и подлежащий исполнению обвинительный приговор суда.

Лишение политического убежища производится указом Президента РФ.

На основании ч. 1 ст. 1 Закона РФ от 19 февраля 1993 г. № 4530-1 «О вынужденных переселенцах» (далее — Закон о вынужденных переселенцах) вынужденным переселенцем считается гражданин РФ, 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.

По этим обстоятельствам (ч. 2 ст. 1 Закона о вынужденных переселенцах) вынужденным переселенцем признается:

- 1) гражданин РФ, вынужденный покинуть место жительства на территории иностранного государства и прибывший в Россию;
- 2) российский гражданин, вынужденный покинуть место жительства на территории одного субъекта РФ и прибывший на территорию другого субъекта Федерации.

Вынужденным переселенцем не может быть признано лицо (ч. 1 ст. 2 Закона о вынужденных переселенцах):

- 1) совершившее преступление против мира, человечности или другое тяжкое преступление, признаваемое таковым российским законодательством;
- 2) не обратившееся без уважительных причин с ходатайством о признании его вынужденным переселенцем в течение 12 месяцев со дня выбытия с места жительства;
- 3) покинувшее место жительства по экономическим причинам либо вследствие голода, эпидемии или чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

Лицо, покинувшее место жительства по вышеназванным обстоятельствам и претендующее на признание его вынужденным переселенцем, должно лично или через уполномоченного представителя обратиться с ходатайством о признании его вынужденным переселенцем в терри-

ториальный орган федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел по месту своего нового пребывания.

Лицо, претендующее на признание его вынужденным переселенцем, вправе до оставления места жительства обратиться с ходатайством в федеральный орган исполнительной власти в сфере внутренних дел (ее территориальный орган по месту предполагаемого переселения) либо в дипломатическое представительство или консульское учреждение РФ в государстве своего пребывания для направления данного ходатайства в федеральный орган исполнительной власти в сфере внутренних дел.

Решение о регистрации ходатайства принимается территориальным органом исполнительной власти в сфере внутренних дел в течение трех дней со дня поступления ходатайства. При положительном решении вопроса о регистрации ходатайства каждому лицу, претендующему на признание себя вынужденным переселенцем, выдается или направляется свидетельство о регистрации его ходатайства. Сведения о прибывших членах семьи, не достигших возраста 18 лет, заносятся в свидетельство одного из родителей. Форма свидетельства и порядок его выдачи определяются уполномоченным федеральным органом исполнительной власти. Свидетельство является основанием для предоставления лицу прав и возложения на него обязанностей, предусмотренных законом.

В случае, если лицу, претендующему на признание его вынужденным переселенцем, отказано в регистрации ходатайства, в течение пяти дней со дня принятия решения ему выдается или направляется уведомление в письменной форме с указанием причин отказа и порядка обжалования принятого решения.

Решение о признании лица вынужденным переселенцем принимается территориальным органом федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел в течение трех месяцев со дня регистрации ходатайства независимо от возможности лица самостоятельно обустроиться в данной местности (ч. 2 ст. 5 Закона о вынужденных переселенцах).

Территориальный орган федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел по субъекту РФ в течение пяти дней со дня принятия решения выдает или направляет уведомление в письменной форме — о результатах рассмотрения ходатайства.

Решение о признании лица вынужденным переселенцем является основанием для предоставления ему гарантий, установленных Законом о вынужденных переселенцах, федеральными законами и иными норма-

тивными правовыми актами РФ, а также законами и иными нормативными правовыми актами субъектов РФ (ч. 5 ст. 3 Закона о вынужденных переселенцах).

Лицу, признанному вынужденным переселенцем, выдается соответствующее удостоверение. Сведения о признанных вынужденными переселенцами членах семьи, не достигших возраста 18 лет, заносятся в удостоверение одного из родителей (ч. 3 ст. 5 Закона о вынужденных переселенцах).

Форма удостоверения вынужденного переселенца и порядок его выдачи определяются уполномоченным федеральным органом исполнительной власти в сфере внутренних дел. Удостоверение действительно на всей территории РФ.

Статус вынужденного переселенца предоставляется на пять лет. Федеральные и региональные органы исполнительной власти, органы местного самоуправления в пределах своих полномочий принимают меры по обеспечению обустройства вынужденного переселенца и членов его семьи на новом месте жительства на территории РФ (ч. 4 ст. 5 Закона о вынужденных переселенцах).

При наличии обстоятельств, препятствующих вынужденному переселенцу в обустройстве на новом месте жительства, срок действия его статуса продлевается территориальным органом федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел.

Согласно части 1 ст. 6 названного закона, вынужденный переселенец имеет право:

- 1) самостоятельно выбрать место жительства на территории РФ, в том числе в одном из населенных пунктов, предлагаемых ему территориальным органом федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел. Вынужденный переселенец может проживать у родственников или у иных лиц при условии их согласия на совместное проживание независимо от размера занимаемой ими жилой площади;

- 2) при отсутствии возможности самостоятельного определения своего места жительства на территории РФ получить у федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел, ее территориального органа 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 в порядке, определяемом Правительством РФ.

При этом малоимущие лица (семьи, одиноко проживающий гражданин) имеют право на компенсацию расходов на проезд и провоз багажа от места временного поселения к новому месту жительства или к месту пребывания на территории РФ.

На основании ч. 2 ст. 6 вынужденный переселенец обязан:

- 1) соблюдать Конституцию РФ и законы РФ;
- 2) соблюдать установленный порядок проживания в центре временного размещения вынужденных переселенцев и жилом помещении фонда для временного поселения вынужденных переселенцев;
- 3) при перемене места жительства в пределах территории Российской Федерации встать на учет в течение одного месяца в территориальном органе федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел по новому месту жительства. Снятие с учета вынужденного переселенца по прежнему месту жительства осуществляется после получения сведений о постановке его на учет в качестве вынужденного переселенца из территориального органа федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел по новому месту жительства;
- 4) проходить переучет в сроки, устанавливаемые территориальным органом федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел.

Вынужденный переселенец утрачивает право на проживание в жилом помещении из фонда жилья для временного поселения вынужденных переселенцев при получении (приобретении) другого жилья или при завершении строительства индивидуального жилья, при утрате или при лишении статуса вынужденного переселенца, а также в случае, если он отсутствует без уважительных причин свыше шести месяцев (ч. 3 ст. 6).

В соответствии с Законом о вынужденных переселенцах лицо утрачивает статус вынужденного переселенца в следующих случаях: при прекращении гражданства РФ (ч. 1 ст. 9); при выезде на постоянное проживание за пределы РФ (п. 1 ч. 2 ст. 9); в связи с истечением срока предоставления статуса вынужденного переселенца (п. 2 ч. 2 ст. 9).

Федеральный орган исполнительной власти в сфере внутренних дел или его территориальные органы лишают лицо статуса вынужденного переселенца в случае, если оно умышленно сообщило ложные сведения или предъявило заведомо фальшивые документы, послужившие основанием для признания его вынужденным переселенцем (ч. 3 ст. 9).

Уведомление о лишении лица статуса вынужденного переселенца с указанием причин и порядка обжалования направляется этому лицу в течение пяти дней со дня принятия решения (ч. 4 ст. 9).

При утрате или лишении статуса вынужденного переселенца его удостоверение признается недействительным территориальным органом федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел (ч. 5 ст. 9). Кроме того, данное лицо обязано освободить жилое помещение, предоставленное ему из фонда жилья для временного поселения вынужденных переселенцев. Лишение лица статуса вынужденного переселенца в связи с сообщением им ложных сведений или по причине предъявления им заведомо фальшивых документов выступает основанием для истребования средств, затраченных на проезд, провоз багажа, содержание и обустройство данного лица (ч. 6 ст. 9).

В соответствии с законодательством вынужденным переселенцам предоставляется фонд жилья для временного поселения, предназначенный для их проживания в течение срока действия статуса вынужденного переселенца.

Федеральные и региональные органы исполнительной власти, органы местного самоуправления в пределах своих полномочий обеспечивают соблюдение прав и законных интересов общественных объединений, занимающихся проблемами вынужденных переселенцев, оказывают им поддержку в деятельности по обустройству и в решении проблем занятости вынужденных переселенцев.

Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (далее — Закон об иностранных гражданах) закрепляет правовое положение иностранных граждан в РФ, 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 РФ и осуществлением ими на территории РФ трудовой, предпринимательской и иной деятельности.

Иностранным гражданином признается лицо, не являющееся гражданином РФ и имеющее гражданство (подданство) иностранного государства. Согласно части 3 ст. 62 Конституции РФ иностранные граждане и лица без гражданства пользуются в РФ правами и несут обязанности наравне с гражданами РФ, кроме случаев, установленных федеральным законом или международным договором Российской Федерации.

Во многих странах, в том числе и в Российской Федерации, правовое положение лиц без гражданства приравнивается к статусу иностранцев.

Срок временного пребывания иностранного гражданина в РФ определяется сроком действия выданной ему визы. Срок временного пре-

бывания в РФ иностранного гражданина, прибывшего в РФ в порядке, не требующем получения визы, не может превышать 90 суток, кроме случаев, предусмотренных законом.

Иностранные граждане имеют право на свободу передвижения в личных или деловых целях в пределах РФ на основании документов, выданных или оформленных им в соответствии с законом, за исключением посещения территорий, организаций и объектов, для въезда на которые в соответствии с федеральными законами требуется специальное разрешение. Временно проживающий в РФ иностранный гражданин не вправе по собственному желанию изменять место своего проживания в пределах субъекта РФ, на территории которого ему разрешено временное проживание, или избирать место своего проживания вне пределов указанного субъекта РФ.

Иностранный гражданин может осуществлять трудовую деятельность только при наличии разрешения на работу. Согласно ч. 4 ст. 13 указанный порядок не распространяется на иностранных граждан, являющихся:

- постоянно или временно проживающими в РФ;
- участниками Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в РФ соотечественников, проживающих за рубежом, и членов их семей, переселяющихся совместно с ними в РФ;
- сотрудниками дипломатических представительств, работниками консульских учреждений иностранных государств в РФ, работниками международных организаций, а также частными домашними работниками указанных лиц;
- работниками иностранных юридических лиц (производителей или поставщиков), выполняющих монтажные (шефмонтажные) работы, сервисное и гарантийное обслуживание, а также послегарантийный ремонт поставленного в РФ технического оборудования;
- обучающимися в РФ в профессиональных образовательных организациях и образовательных организациях высшего образования и выполняющими работы (оказывающих услуги) в течение каникул;
- обучающимися в РФ в профессиональных образовательных организациях и образовательных организациях высшего образования и работающими в свободное от учебы время в этих образовательных организациях, в хозяйственных обществах или в хозяйственных партнерствах, созданных бюджетными или автономными образовательными организациями высшего образования, в которых они обучаются;

— приглашенными в Российскую Федерацию в качестве научных или педагогических работников, в случае их приглашения для занятия научно-исследовательской или педагогической деятельностью образовательными организациями высшего образования, государственными академиями наук или их региональными отделениями, национальными исследовательскими центрами, государственными научными центрами, иными научными организациями, в которых действуют диссертационные советы, созданные в соответствии с законодательством РФ, либо иными научными организациями и инновационными организациями согласно критериям и (или) перечню, утвержденным Правительством РФ, либо в качестве педагогических работников для проведения занятий в иных организациях, осуществляющих образовательную деятельность, за исключением лиц, въезжающих в РФ для занятия педагогической деятельностью в духовных образовательных организациях;

— аккредитованными работниками аккредитованных в установленном порядке на территории Российской Федерации представительств иностранных юридических лиц, на основе принципа взаимности в соответствии с международными договорами Российской Федерации.

Законом установлен ряд ограничений прав иностранных граждан. Иностранные граждане в РФ не имеют права:

— избирать и быть избранными в федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов РФ, а также участвовать в референдуме РФ и референдумах субъектов РФ;

— находиться на муниципальной службе;

— замещать должности в составе экипажа судна, плавающего под Государственным флагом РФ;

— быть членом экипажа военного корабля РФ или другого эксплуатируемого в некоммерческих целях судна, а также летательного аппарата государственной авиации;

— быть командиром или другим членом экипажа экспериментального воздушного судна;

— быть принятым на работу на объекты и в организации, деятельность которых связана с обеспечением безопасности РФ;

— быть призванными на военную службу (альтернативную гражданскую службу);

— заниматься иной деятельностью и замещать иные должности, допуск иностранных граждан к которым ограничен федеральным законом.

Невыполнение обязанностей иностранцами влечет за собой применение таких мер ответственности, как депортация и административное

выдворение. Иностранный гражданин подлежит депортации (принудительной высылке из РФ) в случае утраты или прекращения законных оснований для его дальнейшего пребывания (проживания) в РФ.

Российская Федерация предоставляет политическое убежище иностранным гражданам и лицам без гражданства в соответствии с общепризнанными нормами международного права (ч. 1 ст. 63 Конституции РФ). Российская Федерация может предоставить политическое убежище лицам, ищущим защиту от преследования или реальной угрозы стать жертвой преследования в стране своей гражданской принадлежности или в стране своего обычного местожительства за общественно-политическую деятельность и убеждения, которые не противоречат нормам международного права. При этом принимается во внимание, что преследование направлено непосредственно против лица, обратившегося с ходатайством о предоставлении политического убежища.

Предоставление РФ политического убежища производится указом Президента РФ. Лицо, желающее получить политическое убежище на территории РФ, обязано в течение семи дней по прибытии на территорию России или с момента возникновения обстоятельств, не позволяющих этому лицу вернуться в страну своей гражданской принадлежности либо страну своего обычного местожительства, обратиться лично в территориальный орган по вопросам миграции по месту своего пребывания с письменным ходатайством, которое при наличии достаточных оснований для его рассмотрения направляется в Главное управление МВД России по вопросам миграции.

Федеральный орган исполнительной власти в сфере внутренних дел рассматривает поступившие ходатайства, запрашивает заключения МИД России, МВД России и ФСБ России, после чего направляет все материалы в Комиссию по вопросам гражданства при Президенте РФ со своим заключением о возможности и целесообразности предоставления лицу политического убежища РФ. Комиссия рассматривает ходатайства и материалы к ним и вносит свои предложения по каждому ходатайству Президенту РФ для принятия им решения.

Указ Президента РФ о предоставлении РФ политического убежища лицу вступает в силу со дня его подписания. Главное управление МВД России по вопросам миграции в 7-дневный срок со дня издания Указа уведомляет лицо, ходатайствующее о предоставлении РФ политического убежища, через свои территориальные органы о принятом решении.

Лицо, которому предоставлено политическое убежище, пользуется на территории РФ правами и свободами и несет обязанности наравне

с гражданами РФ, кроме случаев, установленных для иностранных граждан и лиц без гражданства федеральным законом или международным договором РФ.

Право на убежище не признается за теми, кто совершает неapolитические преступления или деяния, противоречащие целям и принципам ООН (военные преступления, преступления против мира и человечества), также не могут претендовать на убежище лица, совершившие уголовные преступления. Лицо может быть лишено предоставленного ему РФ политического убежища по соображениям государственной безопасности, а также если это лицо занимается деятельностью, противоречащей целям и принципам ООН, либо если оно совершило преступление и в отношении него имеется вступивший в законную силу и подлежащий исполнению обвинительный приговор суда. Лишение политического убежища производится указом Президента РФ.

С предоставлением политического убежища тесно связан вопрос об экстрадиции — передаче другому государству лица, в отношении которого в этом государстве возбуждено уголовное преследование или вынесен приговор суда. В Российской Федерации не допускается выдача другим государствам лиц, преследуемых за политические убеждения, а также за действия (или бездействие), не признаваемые в РФ преступлением. Выдача лиц, обвиняемых в совершении преступления, а также передача осужденных для отбывания наказания в других государствах осуществляются на основе федерального закона или международного договора РФ (ч. 2 ст. 63 Конституции РФ).

## ГЛАВА VII. КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННО-ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО УСТРОЙСТВА

### § 1. Государственно-территориальное устройство государства, его формы

Внешним признаком проявления государственной власти выступает государственно-территориальная организация государства. Термин «государственное устройство» в политико-правовой литературе используется в двух смыслах. В широком смысле — как понятие, охватывающее круг вопросов, касающихся государственного строя в целом, устройства всего государства (социально-экономической и политической основ государства, основы правового статуса его граждан, территориального устройства государства, системы государственных органов). В узком смысле — понятие, характеризующее территориальную (национально-территориальную) организацию государственной власти (вопросы внутреннего деления территории государства на составные части, их правовое положение, характер отношений между государством и территориями, его составляющими).

Понимание государственно-территориального устройства позволяет ответить на следующие вопросы. 1. Из каких структурных частей состоит государство (республики, города, края, области, земли, штаты, кантоны)? 2. Какой принцип положен в основу образования частей государства (территориальный, национальный или смешанный)? 3. Каков объем полномочий центральных органов государственной власти по управлению этими частями? 4. Сколько систем высших органов государственной власти существует в данном государстве (одна или несколько)? 5. Каким образом выстроены взаимоотношения между центральными и территориальными органами власти? 6. Каков статус территориальных единиц и их органов управления? 7. Какая сформирована система права в государстве, каков статус нормативных правовых актов, принимаемых территориальными органами власти?

Выделяют две основные формы государственно-территориального устройства государств: простые (унитарные) и сложные (федерации, конфедерации). Конфедерации, союзы, сообщества — это объединения государств, они представляют собой объект изучения международного права. Некоторые межгосударственные объединения приобретают в последнее время определенные признаки государственности и могут упоминаться в конституционном праве.

Государственно-территориальная организация государства зависит от многих обстоятельств. Крупные по территории государства (Канада, Индия, Россия, США и др.), как правило, это федерации. В небольших государствах закрепляется унитарная форма. На форму государственно-территориального устройства может влиять национальный состав населения. Многонациональные страны являются в основном федеративными государствами, моноэтнические или с невысоким процентом иных национальностей — унитарными. Влияние на выбор формы государственно-территориального устройства оказывают исторические условия образования и развития страны. И последний фактор — это политический режим, господствующий в стране. В демократическом государстве форма государственно-территориальной организации значения не имеет. В странах с недемократическим политическим режимом, когда власть сконцентрирована в одних руках, чаще всего учреждается унитарная форма государственно-территориального устройства.

## **§ 2. Унитарное государство. Понятие автономии**

Большая часть современных государств избрала наиболее оптимальную форму государственно-территориального устройства — унитарную.

Унитарное государство (от лат. *unitas* — единый) представляет собой единое, централизованное государство, состоящее из административно-территориальных единиц, не обладающих конституционно-правовым статусом самостоятельных государственных образований.

Деление территории унитарного государства может быть двух-, трех- и четырехзвенным, что соответствует уровням организации государственной власти в стране и зависит от размера территории страны. Административно-территориальные единицы верхнего звена называются областями, провинциями, губерниями, среднего — районами, городами, округами, уездами, низового — общинами, коммунами, волостями и т. п.

Например, в Чехии установлена двухзвенная система. Вся территория делится на земли или области, состоящие из общин — основных территориальных самоуправляющихся единиц. Финляндия в административном отношении разделена на губернии, уезды и общины. Во Франции сложилась четырехзвенная система: регионы, департаменты, округа, коммуны (общины).

Унитарный характер государственно-территориального устройства отражается в конституционных нормах, где прямо применяется термин «унитарное государство» или говорится о едином, неделимом государстве. Так, в ст. 3 Конституции Польши установлено, что Польская Республика является унитарным государством. В конституциях Болгарии, Норвегии, Словакии, Финляндии, Франции, Чехии и других заявляется о единстве или неделимости государства.

Административно-территориальные единицы одного звена обычно имеют одинаковый статус и систему органов управления. В зависимости от степени участия центральных органов в системе территориального управления различают централизованные, децентрализованные и относительно децентрализованные унитарные государства.

В *централизованном унитарном государстве* во все звенья административно-территориального деления (кроме низового) центральными органами государственной власти назначаются чиновники, которые управляют данной территорией, контролируют деятельность органов местного самоуправления. Существует и более мягкая форма централизации. Кандидатуры чиновников предлагаются местными представительными органами, а вышестоящие органы их утверждают (Франция, Турция и др.).

*Децентрализованные унитарные государства* наделяются значительно более высокой компетенцией. Они могут решать определенный круг вопросов без вмешательства центральных органов власти. В административно-территориальных единицах нет назначенных представителей органов государственной власти общей компетенции. В крупных административно-территориальных единицах избираются представительные органы (советы), в мелких — созываются сходы (собрания) граждан. Должностные лица избираются или населением, или советами (Италия, Япония и др.).

В *относительно децентрализованном унитарном государстве* в высших звеньях административно-территориального деления параллельно действуют два органа — назначенный чиновник общей компетенции и избранный орган местного самоуправления.

Вне зависимости от степени централизации власти обычно в крупных административно-территориальных единицах существуют отделения некоторых центральных ведомств управления. Они не вмешиваются в местные дела, а занимаются вопросами, относящимися к государственной компетенции.

Для унитарного государства характерны следующие черты:

- существование единой и единственной для всей страны системы представительных, исполнительных, судебных и контрольно-надзорных органов;

- наличие единой территории, единой конституции, единой правовой системы;

- территориальное деление на административные единицы, которые не обладают политической самостоятельностью;

- единое гражданство.

Другая классификация унитарных государств основывается на факте существования или отсутствия в составе государства территорий с особым статусом. С этой точки зрения бывают простые и сложные унитарные государства. В *простом унитарном* государстве территориальные единицы одного уровня обладают одинаковыми правами, выполняют одинаковые обязанности. В сложном унитарном государстве есть автономные образования.

Автономия (от греч. *autos* — сам + *nomos* — закон) — право самостоятельного управления, предоставленное территориям государства. Данная трактовка позволяет говорить о том, что любая территориальная единица обладает автономией, так как имеет органы самоуправления. Поэтому в конституционном праве под автономией понимается, прежде всего, предоставление индивидуальных прав и привилегий отдельным частям государства. Наделение автономией связано с историческими, национальными, языковыми, культурными особенностями.

Как правило, говоря об автономии, подразумевают территориальный аспект. Но такая позиция не совсем верна. Необязательно какая-то этническая, языковая группа имеет место компактного проживания. Автономия в таких случаях предоставляется не территориям, а определенным социальным группам.

Зарубежными конституционалистами упоминаются три основных вида автономии: персональная, корпоративная, территориальная.

*Персональная автономия* предоставляется этническим и другим специфическим социальным группам, проживающим разрозненно.

Например, в статье 68 Конституции Венгрии закреплены права национальных и этнических меньшинств: «...(2) Венгерская Респу-

блика осуществляет защиту национальных и этнических меньшинств. Она обеспечивает их коллективное участие в общественной жизни, сохранение самобытной культуры, использование родного языка, преподавание на родном языке, право представителей национальных меньшинств пользоваться своим именем в соответствии с нормами родного языка. (3) Законы Венгерской Республики обеспечивают представительство национальных и этнических меньшинств, проживающих на территории страны. (4) Национальные и этнические меньшинства могут создавать органы местного и всевенгерского самоуправления...». Названные в данном примере права в отечественной науке конституционного права обычно трактуются как культурно-национальная автономия.

Персональная автономия может предоставляться и в федеративных государствах, а также включать в себя некоторые политические права. В Конституции Индии установлены квоты для отдельных социальных групп в нижней палате Парламента. В частности, из 547 депутатских мандатов Народной палаты 116 должны получить представители отсталых слоев населения (38 — отсталые племена, 78 — касты).

Языковая идентичность отдельной группы населения является основным условием предоставления корпоративной автономии. В районе, где проживает определенная языковая общность, судопроизводство, преподавание в школе ведутся на местном языке. Государственные чиновники иной этнической принадлежности, работающие с местным населением, должны знать его обычаи и язык.

В Конституции Финляндии предусматривается применение корпоративного принципа при новых административно-территориальных изменениях: «В случае новых разграничений административных единиц следует учесть, что новые административные единицы в той мере, в какой обстоятельства это позволят, следует создавать по языковому принципу (финский или шведский) или так, чтобы иноязычное меньшинство было возможно малым» (§ 50).

Территориальная автономия в основном устанавливается в области компактного проживания определенного этноса. Это так называемая этнотерриториальная автономия. Но бывают и другие факторы установления территориальной автономии, связанные с образом жизни, бытом, культурными традициями и иными особенностями населения данной территории. Различают две формы территориальной автономии — политическую и административную. Критерием различия служит объем полномочий автономных территориальных образований.

*Политическая автономия* по своим признакам имеет сходство с субъектами федеративного государства. У нее может быть собственная конституция, гражданство, право издания законов по вопросам местного значения. Население автономии избирает законодательный орган, может иметь собственное правительство. В качестве примера политической автономии можно привести Автономную Республику Крым, ранее входившую в состав Украины.

Статус *административной автономии* несколько ниже. Она обладает правом издавать не законы, а лишь подзаконные нормативные акты. Отличие административных автономий от других административных единиц в основном связано с сохранением в них сложившихся традиций и языка. Язык данной народности может применяться в судебных и государственных учреждениях в пределах территории автономии. При замещении вакансий в системе управления автономией преимущество могут иметь представители коренной национальности.

Существуют унитарные сложные государства, территориальное устройство которых несколько нетипично и отличается своеобразием. К ним в первую очередь следует отнести Италию и Испанию. В конституциях обеих стран указано, что они являются унитарными (единицами и неделимыми) государствами, но их территория полностью состоит из автономных единиц, имеющих широкие полномочия.

В состав Италии входят 20 автономных областей, разделенных на провинции и коммуны. Население областей избирает Областные советы — законодательные органы, которые формируют исполнительные органы областей — джунты, возглавляемые председателями. Каждая область направляет своих представителей в верхнюю палату Парламента — Сенат республики. В итальянской Конституции установлены ограничения, в пределах которых области могут издавать законы, выполнять административные функции, пользоваться финансовой автономией. Пять областей (Сицилия, Сардиния, Трентино-Альто-Адидже, Фриули-Венеция Джулия и Валле-д'Аоста) обладают особым статусом, установленным конституционными законами. В силу исторических и иных причин им предоставлена более широкая автономия.

Испания делится на 17 автономных сообществ, состоящих из провинций и муниципалитетов. Изначально сообщества обладают неодинаковым статусом. Существуют три вида автономий: *полная* — предоставлена Стране Басков, Каталонии, Галисии и Андалузии; *специальная* — Наварре, Канарским островам, африканским городам Сеута и Мелилья; *общая* — всем остальным. Каждое сообщество имеет законодательные и исполнительные (правительственные советы) органы.

Фактически государственно-территориальное устройство этих стран представляет собой переходную форму от унитарного государства к федеративному. Такие государства именуются региональными (регионалистскими).

### § 3. Федеративное государство

Федерация (от лат. *foedus* — союз) — сложное государство, составными частями которого являются субъекты (члены), обладающие признаками государственности. Субъекты носят различные наименования: земли (Австрия, Германия); кантоны (Швейцария); республики, края, области, города федерального значения, автономная область, автономные округа (Россия); штаты (Индия, США); эмираты (ОАЭ) и др.

Форма государственно-территориального устройства может быть отражена в официальном названии страны (Российская Федерация, Федеративная Республика Германия, Соединенные Штаты Америки, Мексиканские Соединенные Штаты, Федеративная Республика Бразилия, Объединенные Арабские Эмираты и т. п.).

Помимо названия, федеративное устройство регламентируется конституцией страны. Основным законом может напрямую закрепляться и субъектный состав федерации (преамбула конституции ФРГ, ст. 43 Конституции Мексики, ст. 65 Конституции РФ, ст. 1 Конституции Швейцарии). В некоторых конституциях субъектный состав указан на момент ее принятия (США, Канада).

Субъекты в федеративном государстве имеют более высокий статус, чем административно-территориальные единицы в унитарных. Отличительные признаки федерации:

- 1) наличие двух систем государственной власти: верховная власть федерации и подчиненная власть ее субъектов;
- 2) наличие двух систем права: федерального и права субъектов Федерации, причем действует принцип верховенства федерального права;
- 3) право на свой бюджет, налоговую систему;
- 4) существование двухпалатного парламента, в верхней представлены субъекты Федерации;
- 5) разграничение полномочий между Федерацией и субъектами.

Могут быть и иные, дополнительные признаки, такие как право субъектов иметь собственные конституции, гражданство, судебную систему. Несмотря на то что субъекты обладают всеми признаками государственных образований, выход их из состава федерации, как правило, невозможен.

Федеративные государства можно классифицировать по различным основаниям.

В зависимости от способа образования существуют союзные (договорные) и конститутивные (конституционные) федерации. Первые созданы путем объединения независимых прежде государств (Швейцария, США, бывший СССР). Вторые образованы актами законодательных органов или учредительных собраний (Бельгия, Индия, Канада). В настоящее время может применяться комплексный подход.

По составу различают симметричные и асимметричные федерации. *Симметричные федерации* состоят из субъектов, которые теоретически имеют одинаковый статус (земли в Австрии, Германии, эмираты в ОАЭ). Однако абсолютно симметричных федераций в современном мире не бывает. Субъекты различаются по площади, численности населения, неодинаково могут быть представлены в парламенте. Например, в Германии количество представителей в Бундесрате от каждой земли зависит от плотности населения и колеблется от трех до шести человек.

В состав *асимметричных федераций* помимо субъектов входят и другие территориальные образования: союзные территории, владения, федеральный или столичный округ, ассоциированные «государства» (штаты) и др. Несубъекты обладают особым статусом, обычно он ниже статуса субъекта (не представлены в парламенте, не имеют конституции и т. п.).

По структуре, принципу размежевания существуют национально-территориальные, территориальные и комплексно-территориальные федерации. В основе создания субъектов в национально-территориальной федерации лежит этнический признак, на территории субъекта проживает компактно определенный этнос. Такой принцип применялся в бывшем СССР, Бельгии, частично в Индии и других государствах. В территориальной федерации учитывается не национальный состав населения, а другие обстоятельства. При комплексно-территориальном подходе принимается во внимание как можно большее количество различных факторов.

Зарубежные авторы называют еще одну классификацию — деление федераций на *интеграционные* и *деволюционные*. Интеграционные отличаются некоторой централизацией. Во втором случае большее внимание уделяется специфическим интересам субъектов.

Разграничение предметов ведения и полномочий между федерацией и ее субъектами — одна из наиболее сложных проблем. Определение компетенции обычно регулируется конституционными нормами. Существуют различные модели разграничения компетенции, но их систематизация весьма условна, что подтверждается и разночтениями в литературе.

Назовем основные конституционные способы закрепления предметов ведения и полномочий.

1. Перечисление в конституции вопросов, относящихся к исключительной компетенции федерации. Остальные вопросы находятся в ведении субъектов. Компетенция федерации может быть установлена и негативным способом, т. е. путем запрещения субъектам регулировать какую-то область отношений (ст. 17 Конституции Венесуэлы).

2. Определение исключительной компетенции субъектов федерации, в которую федеральные органы не могут вмешиваться (применялся очень редко).

3. Установление исключительной компетенции федерации и исключительной компетенции субъектов. Делается это путем перечня вопросов, относящихся к ведению федерации и к ведению субъектов. Но иногда могут быть перечислены только федеральные полномочия и область, в которую федерация не может вмешиваться.

4. Указание трех сфер компетенции — федерации, ее субъектов и совместной компетенции (также называют совпадающей или конкурирующей компетенцией) федерации и субъектов (Индия).

5. Закрепление сфер компетенции федерации и совместной компетенции (РФ).

Однако при любой модели разграничения компетенции между федерацией и субъектами могут возникнуть трения по некоторым вопросам, и государствам приходится корректировать законодательство.

При составлении перечня полномочий невозможно учесть их в полном объеме. Существует риск появления остаточных полномочий. При возникновении разногласий между федерацией и субъектами по вопросу о компетенции в отношении остаточных полномочий возможны два пути их решения — централизованный и децентрализованный. В первом случае неурегулированные полномочия поступают в компетенцию центра, во втором — субъектов Федерации. В качестве примера второго подхода можно привести десятую поправку Конституции США: «Полномочия, которые не делегированы Соединенным Штатам настоящей Конституцией и пользование которыми не запрещено ею отдельным штатам, сохраняются соответственно за штатами либо за народом».

В конституциях могут делаться также оговорки в пользу федерации, которые позволяют ей в определенных обстоятельствах расширять свою компетенцию за счет прав субъекта. В качестве основания расширения компетенции федерации используются и конституционные прецеденты. Благодаря прецедентам (решениям Верховного Суда), полномочия Конгресса

США распространились на многие сферы, ранее принадлежавшие штатам. Существует и договорной способ перераспределения компетенции.

Урегулирования требуют также отношения, связанные с участием субъектов федерации в решении общегосударственных вопросов. Это участие может проявляться в различных формах. Рассмотрим основные из них.

Практически во всех федеративных государствах действует двухпалатный парламент. Одна из палат (обычно верхняя) является органом представительства субъектов. В части 2 ст. 95 Конституции РФ закреплено, что «в Совет Федерации входят по два представителя от каждого субъекта Российской Федерации: по одному от представительного и исполнительного органов государственной власти; представители Российской Федерации, назначаемые Президентом Российской Федерации». Как правило, федеральный закон не может быть принят без одобрения этой палаты.

В сфере совместной компетенции могут быть изданы законы как Федерации, так и субъектов, но верховенство остается за федеральным законом.

Субъекты Федерации могут участвовать в заключении международных договоров, касающихся их. «Международный договор Российской Федерации, затрагивающий вопросы, относящиеся к ведению субъекта Российской Федерации, заключается по согласованию с органами государственной власти заинтересованного субъекта Российской Федерации, на которые возложена соответствующая функция» (ч. 1 ст. 4 Федерального закона от 15 июля 1995 г. № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации»).

Сложной представляется проблема федерального контроля за деятельностью органов власти субъектов. Федеральный контроль осуществляется в двух формах — обычной и чрезвычайной. *Обычный* контроль имеет регулярный характер, проводится различными федеральными органами в своей сфере. Конституционный (или Верховный) Суд следит, чтобы нормативные правовые акты субъектов не нарушали нормы Конституции РФ и федерального законодательства, финансовые органы контролируют правильность расходования средств, выделенных субъекту из бюджета Федерации, и т. д.

*Чрезвычайный федеральный* контроль означает применение в отношении субъекта определенных мер, обозначаемых обычно термином «федеральное принуждение». В качестве таких мер могут применяться: введение чрезвычайного положения на территории субъекта (субъектов), установление президентского правления или федераль-

ного управления в субъектах, проведение федеральной интервенции (вмешательства), приостановление собственного управления субъекта Федерации и др.

Возможность федерального принуждения может быть закреплена в конституции. Например, в ст. 37 Конституции ФРГ говорится следующее: «(1) Если земля не выполняет возложенных на нее Основным законом или другим федеральным законом федеральных обязанностей, Федеральное правительство с согласия Бундесрата может принять необходимые меры, чтобы в порядке федерального принуждения побудить землю к выполнению своих обязанностей. (2) Для проведения таких мер федерального принуждения Федеральное правительство или его уполномоченный имеют право давать указания всем землям и их учреждениям». Виды чрезвычайных мер и их содержание обычно раскрываются в специальных законах. В Германии «чрезвычайное законодательство» было принято в 60-х гг. XX в.

Чрезвычайное положение может вводиться на территории всей страны или ее части. Обычно это делается при возникновении массовых беспорядков или для предотвращения последствий стихийных бедствий. При этом могут ограничиваться политические и личные свободы граждан (например, право на проведение митингов и демонстраций), федеральные органы власти берут в свои руки урегулирование ряда вопросов, исполнительные органы Федерации получают дополнительные полномочия, а также могут создаваться специальные федеральные органы управления субъектом (субъектами) Федерации, где объявлено чрезвычайное положение.

Президентское правление вводится на территории субъекта, как правило, на определенный срок, и этот срок может продлеваться высшим законодательным органом. Основанием для введения президентского правления могут быть чрезвычайные обстоятельства, разрешению которых не способствовали иные меры. При президентском правлении возможно: ограничение, приостановление деятельности законодательного органа субъекта, вплоть до роспуска данного представительного органа; отстранение от власти исполнительных органов субъекта и концентрация всего управления в руках президента. В субъект назначается специальный представитель президента, который осуществляет мероприятия по разрешению ситуации и управляет субъектом до тех пор, пока не будет восстановлено нормальное положение. Его чрезвычайные полномочия прекращаются после наведения порядка. Восстанавливается деятельность органов власти субъекта.

Федеральное управление по своему содержанию в основном сходно с институтом президентского правления. Здесь создание чрезвычайных органов и контроль за их деятельностью осуществляет не президент, а высший законодательный орган страны.

Федеральная интервенция (федеральное вмешательство) как чрезвычайная мера используется в основном в развивающихся государствах и отличается от других мер привлечением армии. В качестве причин вмешательства военных называются: наведение порядка, обеспечение целостности страны и т. д.

К одной из самых жестких мер относится развязывание военных действий. Главной причиной служит стремление субъекта выйти из состава Федерации. История знает как положительные примеры их разрешения (гражданская война США 1861–1865 гг.), когда целостность государства сохранялась, так и отрицательные (военные конфликты на территории бывшей Югославской Федерации, в республиках бывшего СССР).

В настоящее время конфедерацией фактически является Босния и Герцеговина, состоящая из двух республик — Федерации Боснии и Герцеговины и Республики Сербской. Существуют и другие союзы и содружества государств (Европейский союз, британское Содружество, СНГ и т. д.), в отдельных из них также есть более (Европейский союз) или менее (СНГ) значительные элементы конституционно-правового регулирования. Эти объединения тоже в какой-то мере могут изучаться не только в международном публичном праве, но и в конституционном. Названия же конфедерации, применяемые в конституциях Канады и Швейцарии, можно считать лишь данью традиции. Обе страны давно превратились в федерации.

## ГЛАВА VIII. КОНСТИТУЦИОННЫЙ МЕХАНИЗМ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ: ПОНЯТИЕ ОРГАНА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ, СИСТЕМА, ПРИНЦИПЫ

### **§ 1. Понятие и признаки органа государственной власти. Виды органов государственной власти**

Каждое государство осуществляет свои функции посредством специально созданного государственного аппарата, т. е. определенной совокупности государственных органов.

Исходя из анализа важнейших характеристик государственного устройства выделяются следующие основные признаки органа государства:

- конституционно-правовой статус органа;
- особенности его формирования;
- характер государственно-властных полномочий;
- характер взаимоотношений различных государственных органов и гражданского общества.

Важнейшим признаком принадлежности государственного органа к государственному аппарату является наличие у органа государства государственно-властных полномочий.

В статье 3 Конституции РФ провозглашена принадлежность власти в государстве ее многонациональному народу, которая осуществляется им непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления.

Орган государства — это структурная часть (звено) государственного аппарата, представленная коллективом государственных служащих, наделенных властными полномочиями и располагающих материально-техническими возможностями для реализации определенных задач и функций государства.

Понятие органа государственной власти складывается из совокупности его признаков:

- создается и действует от имени государства или его субъекта;
- действует на основе законов и других нормативных правовых актов;
- выполняет свойственные только ему задачи и функции;
- обладает собственной компетенцией;
- характеризуется организационной обособленностью и самостоятельностью;
- наделен властными полномочиями, т. е. его решения принимаются от имени государства, носят обязательный для всех характер и при необходимости подкрепляются принудительной силой государства.

Только совокупность этих признаков дает основание относить тот или иной орган к числу государственных. Не каждое государственное учреждение или организация будут считаться органом государственной власти. Не являются таковыми, например, государственное предприятие, государственное учебное заведение, хотя они тоже влияют на использование гражданином тех или иных своих прав и свобод.

Органы государственной власти состоят из выборных депутатов или назначенных государственных служащих, облеченных определенными властными полномочиями, также орган власти может быть представлен в лице одного человека. Это Президент РФ, высшее должностное лицо субъекта РФ, Генеральный прокурор РФ, Уполномоченный по правам человека в РФ. Они действуют в силу конституций или законов и несут ответственность перед теми, кто их избрал или назначил.

Наряду с органами государственной власти, в РФ действуют органы местного самоуправления. Они обладают особой природой и согласно ст. 12 Конституции РФ не входят в систему органов государственной власти. Однако указанные признаки органа власти применимы и к органам местного самоуправления. Согласно Федеральному закону от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» местное самоуправление — это форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией РФ, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, — законами субъектов Российской Федерации, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения, исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций.

В зависимости от критерия органы государственной власти классифицируются на различные виды.

По уровню деятельности различают федеральные органы государственной власти и органы государственной власти субъектов Федерации. На федеральном уровне система органов государственной власти РФ включает в себя: Президента, Федеральное Собрание, Правительство, Конституционный Суд, Верховный Суд, федеральные органы исполнительной власти, суды.

В субъектах Федерации государственную власть осуществляют образуемые ими органы государственной власти, структура и компетенция которых определяются последними самостоятельно.

По характеру выполняемых задач органы государства делятся на четыре вида:

- органы законодательной власти, избираемые населением, обладающие исключительным правом на принятие законодательных актов (органы законодательной власти включают Федеральное Собрание РФ (Совет Федерации и Государственная Дума) и законодательные органы субъектов РФ);

- органы исполнительной власти, основная форма деятельности которых исполнительно-распорядительная;

- органы судебной власти, осуществляющие правосудие и уполномоченные применять государственное принуждение (Конституционный Суд РФ, Верховный Суд РФ, федеральные суды общей юрисдикции, арбитражные суды, суды субъектов РФ, мировые судьи и др.);

- органы контрольной власти, деятельность которых состоит в проверке соответствия актов и действий государственных и иных органов, их должностных лиц с точки зрения законности и целесообразности (к ним относятся органы прокуратуры).

По срокам полномочий органы государства делятся на:

- постоянные, создающиеся без ограничения срока действия;
- временные, сформированные на определенный срок.

В зависимости от правовой основы образования можно различать государственные органы, создаваемые на базе:

- Конституции РФ;
- федеральных конституционных законов, федеральных законов;
- указов Президента РФ;
- постановлений Правительства РФ;
- законодательных актов субъектов РФ.

Осуществляемое Конституцией РФ регулирование построения государственных органов, определение основ организации и деятельности

конкретных государственных органов или их групп имеют важное значение для развития демократических начал российской государственности и улучшения деятельности государственного аппарата. Очевидно, что повышению роли и эффективности конституционного регулирования содействуют также своевременная и всесторонняя реализация конституционных норм о государственных органах, их последовательное исполнение и применение в практике государственного строительства.

## **§ 2. Система органов государственной власти Российской Федерации**

В любой стране мира государственные органы образуют определенную систему, имеющую характерные признаки. Мировая практика выделяет следующие признаки органов государства:

1) обладают единством, предполагающим единство интересов и воли народа, которую они осуществляют. Деятельность всех органов направлена на достижение общей главной цели — обеспечить благополучие и процветание страны. При этом все составляющие ее органы действуют не разрозненно, а совместно, находятся во взаимосвязи, взаимодействии и взаимозависимости;

2) действуют на основе законов. Акты, принятые вышестоящими органами, обязательны (если они не противоречат конституции) для нижестоящих, т. е. между государственными органами существует тесная организационно-правовая связь;

3) разграничиваются на составные части — виды государственных органов. Структура и виды органов того или иного государства устанавливаются в зависимости от формы государственного устройства и в соответствии с общепринятым принципом разделения властей при реализации государственной власти.

В зависимости от формы государственного устройства выделяют следующие виды государственных органов:

— высшие и местные органы государственной власти в государствах с унитарной формой государственного устройства (например, во Франции президент, парламент, правительство являются высшими органами государства, а префект и префектура в департаментах — местными органами государственной власти);

— федеральные органы государственной власти и органы государственной власти субъектов Федерации в государствах с федеративной формой государственного устройства (например, в ФРГ федеральный канцлер, парламент, федеральный президент, федеральное правитель-

ство относятся к общефедеральным органам государственной власти, а органы государственной власти земель, входящих в состав Федерации, — к государственным органам субъектов Федерации).

Осуществление принципа разделения властей предполагает наличие в государстве органов законодательных, исполнительных и судебных, которые составляют основу государственного аппарата в той или иной стране.

В совокупности государственные органы РФ образуют единую систему. На основании ст. 11 Конституции РФ в нее входят органы государственной власти РФ и органы государственной власти ее субъектов.

Государственная власть в РФ реализуется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. В соответствии с этим и система органов РФ состоит из органов нескольких видов. Конституция РФ (ст. 10) предусматривает наличие органов законодательной, исполнительной и судебной власти. При этом все они самостоятельны.

Каждый из этих видов органов представляет собой фактически подсистему единой системы государственных органов РФ, которая, в свою очередь, может быть по различным признакам разделена на ряд входящих в нее звеньев.

Государственную власть в РФ осуществляют Президент РФ, Федеральное Собрание РФ (Совет Федерации и Государственная Дума), Правительство РФ, суды РФ (ч. 1 ст. 11 Конституции РФ).

Президент РФ является главой государства. Это означает, что он занимает особое место в системе органов государственной власти, непосредственно не входит ни в одну из ее ветвей (законодательную, исполнительную, судебную).

Глава государства выступает в качестве гаранта Конституции, прав и свобод человека и гражданина. В статье 80 Конституции РФ говорится, что он обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти. Однако данное положение не дает никаких оснований трактовать президентскую власть как стоящую над другими властями, зависящими от нее. Каждая из них осуществляет конституционно закрепленные за ней полномочия, функционирует во взаимодействии с другими, обеспечена определенными рычагами влияния на иные ветви власти и Президента. В Конституции РФ заложена необходимая система сдержек и противовесов, способствующая сбалансированному взаимодействию властей. Между ними нет отношений подчинения. Свои полномочия Президент РФ реализует в рамках Конституции, в соответствии с ней и федеральными законами, в необходимом взаимодействии с Парламентом и Правительством.

Федеральное Собрание РФ — Парламент РФ — это представительный и законодательный орган РФ (ст. 94 Конституции РФ). Будучи законодательными органами, представительные органы государственной власти выражают государственную волю многонационального народа РФ и придают ей общеобязательный характер. Они принимают решения, воплощаемые в соответствующих актах, меры к исполнению своих решений и осуществляют контроль за их реализацией. Решения законодательных органов обязательны к исполнению всеми другими органами соответствующего уровня, а также всеми нижестоящими органами государственной власти и органами местного самоуправления.

Конституционно-правовой статус Федерального Собрания РФ закреплён в главе 5 Конституции РФ. В ней устанавливаются основные начала и принципы формирования Федерального Собрания РФ, его структура, полномочия его палат (Совета Федерации и Государственной Думы), принципиальные положения, определяющие взаимоотношения Парламента с Президентом и Правительством. В этой же главе регламентируются основы правового статуса депутатов Государственной Думы и сенаторов РФ, а также процессуальные нормы, являющиеся ключевыми в регулировании законотворческого процесса.

Федеральное Собрание РФ не подвергается какому-либо контролю со стороны исполнительной власти. Оно не только самостоятельно определяет потребности в своих расходах, фиксируя их объём в государственном бюджете, но и распоряжается этими средствами, что обеспечивает ему финансовую независимость. Обе палаты Федерального Собрания РФ создают себе вспомогательный аппарат, в деятельность которого исполнительная власть не вмешивается.

Нормативной правовой основой формирования Совета Федерации РФ и конституционно-правового статуса парламентария являются Конституция РФ (глава 5), Федеральный закон от 22 декабря 2021 г. № 439-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации», Федеральный закон от 8 мая 1994 г. № 3-ФЗ «О статусе сенатора Российской Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации».

К органам исполнительной власти относятся: высший орган федеральной исполнительной власти — Правительство РФ; другие федеральные органы исполнительной власти — министерства и ведомства при Правительстве РФ; органы исполнительной власти субъектов Федерации — президенты и главы администраций субъектов Федерации, их

правительства, министерства, государственные комитеты и другие ведомства. Они составляют единую систему органов исполнительной власти, возглавляемую Правительством РФ.

Конституционно-правовой статус Правительства РФ, помимо Конституции РФ (глава 6), регламентируется Федеральным конституционным законом от 6 ноября 2021 г. № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации», в котором отмечается, что Правительство РФ является коллегиальным органом, возглавляющим единую систему исполнительной власти в РФ.

По характеру полномочий органы исполнительной власти делятся на органы *общей компетенции*, ведающие всеми или многими отраслями исполнительной деятельности, и органы *специальной компетенции*, управляющие отдельными отраслями или сферами исполнительной деятельности. К первым из них относится, например, Правительство РФ и правительства субъектов Федерации, ко вторым — министерства, государственные комитеты и другие ведомства Федерации и ее субъектов.

Органы исполнительной власти специальной компетенции по характеру своей компетенции могут быть также разделены на органы отраслевые, руководящие определенными отраслями управления, и органы, осуществляющие межотраслевое управление. Первые из них, как правило, — министерства, вторые — государственные комитеты.

Следует различать также органы исполнительной власти коллегиальные и единоначальные. *Коллегиальные* органы — это Правительство РФ и правительства субъектов Федерации. *Единоначальные* органы — это министерства и ряд других органов исполнительной власти.

Конституционно-правовой статус органов судебной власти регламентируется Конституцией РФ (глава 7), федеральными конституционными законами и федеральными законами, среди которых необходимо выделить:

- Федеральный конституционный закон от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации»;

- Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации»;

- Федеральный конституционный закон от 28 апреля 1995 г. № 1-ФКЗ «Об арбитражных судах в Российской Федерации»;

- Федеральный конституционный закон от 5 февраля 2014 г. № 3-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации»;

- Федеральный конституционный закон от 23 июня 1999 г. № 1-ФКЗ «О военных судах Российской Федерации».

К органам судебной власти относятся: Конституционный Суд РФ, Верховный Суд РФ, федеральные суды общей юрисдикции, арбитражные суды, суды субъектов РФ, мировые судьи и др.

Органы правосудия в совокупности составляют судебную систему РФ. В соответствии со ст. 118 Конституции РФ судебная власть осуществляется посредством конституционного, гражданского, арбитражного, административного и уголовного судопроизводства.

Дополнение ст. 118 (ч. 2) Конституции РФ указанием на арбитражное судопроизводство как отдельный вид судопроизводства, наряду с гражданским и административным, исходит из наличия в судебной системе РФ арбитражных судов, решения которых по делам, являющимся по своей правовой природе гражданскими и административными, принимаются и проверяются, в том числе Верховным Судом РФ, в особом процессуальном порядке, обусловленном, прежде всего, субъектным составом и связанной с ним спецификой предмета такого рода споров.

Конституционный Суд РФ (далее — КС РФ) — высший судебный орган конституционного контроля, самостоятельно и независимо осуществляющий судебную власть посредством конституционного судопроизводства. КС РФ решает исключительно вопросы права, в процессе конституционного судопроизводства воздерживается от установления и исследования фактических обстоятельств во всех случаях, когда это входит в компетенцию других судов или иных органов.

Верховный Суд РФ (далее — ВС РФ) является высшим судебным органом по гражданским делам, разрешению экономических споров, уголовным, административным и иным делам, подсудным судам общей юрисдикции и арбитражным судам, образованным в соответствии с федеральным конституционным законом и осуществляющим судебную власть посредством гражданского, арбитражного, административного и уголовного судопроизводства. ВС РФ осуществляет в предусмотренных федеральным законом процессуальных формах судебный надзор за деятельностью судов общей юрисдикции и арбитражных судов и дает разъяснения по вопросам судебной практики (ст. 126 Конституции РФ).

Особая группа государственных органов, не относящихся ни к одному из ранее названных видов органов государственной власти, — органы прокуратуры.

Прокуратура РФ, согласно ст. 129 Конституции РФ, представляет единую централизованную систему с подчинением нижестоящих прокуроров вышестоящим и Генеральному прокурору РФ. Конституционно-

правовой статус данных органов регламентирован также Законом РФ от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации».

Прокуратура РФ — единая федеральная централизованная система органов, осуществляющих от имени РФ надзор за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, действующих на территории РФ.

Основной видовой особенностью органов прокуратуры является осуществление ими надзора за исполнением законов в сфере государственного управления, экономической деятельности и охраны прав и свобод граждан; за исполнением законов органами дознания и предварительного следствия; за соответствием закону судебных актов; за исполнением законов в местах содержания задержанных и предварительного заключения, при исполнении наказаний и иных мер принудительного характера, назначаемых судом; за исполнением законов органами военного управления, воинскими частями и учреждениями.

Помимо органов государственной власти в систему государственных органов РФ входят также и другие государственные органы, выполняющие, как правило, различные вспомогательные, совещательные и иные подобные функции, определяемые органами государственной власти, при которых обычно состоят эти государственные органы.

В число таких органов входят, например, Администрация Президента РФ, обеспечивающая деятельность Президента; Государственный Совет РФ; Совет Безопасности РФ, создающий условия для реализации Президентом РФ конституционных полномочий по защите прав и свобод человека и гражданина, охране суверенитета РФ, ее независимости и государственной целостности, а также ряд других государственных органов.

### **§ 3. Конституционные принципы построения и деятельности системы государственных органов Российской Федерации**

Фундамент организации и деятельности органов государственной власти составляют конституционные принципы — закрепленные в Конституции РФ исходные начала, лежащие в основе функционирования этих органов. Как и во всякой иной области общественной жизни, принципы функционирования системы государственных органов России — это лежащие в ее основе и выражающие ее сущность исходные руководящие начала, ведущие идеи и установки. Они представляют собой общетеоретические идеи, которые выражают политическую, правовую и организационную природу российского государственного аппарата.

Конституционные принципы построения и деятельности системы органов государственной власти регламентируются главой 1 Конститу-

ции РФ «Основы конституционного строя», которая может быть изменена только путем принятия новой общероссийской Конституции. Данные принципы являются неизменными и определяющими деятельность как федеральных органов власти, так и органов власти субъектов Федерации. К числу конституционных принципов построения и деятельности системы государственных органов необходимо отнести следующие:

- приоритет прав и свобод человека и гражданина (ст. ст. 2, 7 Конституции РФ);

- народовластие (ст. 3 Конституции РФ);

- федерализм (ст. 5 Конституции РФ);

- разделение власти (ст. ст. 10, 11 Конституции РФ);

- деидеологизация (ст. 13 Конституции РФ);

- светское отношение (ст. 14 Конституции РФ);

- законность (ст. 15 Конституции РФ).

В своей деятельности органы государственной власти должны руководствоваться принципом приоритета прав и свобод человека и гражданина. Закрепляя общечеловеческие стандарты прав и свобод личности, органы государства принимают меры по их соблюдению и охране от всевозможных посягательств. Политика государства и его органов направлена на создание условий, которые обеспечивают достойную жизнь и свободное развитие человека.

*Принцип народовластия* означает, что носителем суверенитета и единственным источником власти в РФ является ее многонациональный народ. Народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления.

*Принцип федерализма* основан на государственной целостности РФ, выражается в единстве системы государственной власти, разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и ее субъектов, а также в том, что во взаимоотношениях с федеральными органами все субъекты Федерации между собой равноправны.

*Принцип разделения власти* предполагает, что государственная власть в РФ осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны. При этом основным функциям корреспондируют соответствующие органы государства. Чтобы предотвратить злоупотребления, все ветви государственной власти должны быть независимыми, самостоятельными и взаимно уравновешенными. Разделение власти действует как по горизонтали (Федеральное Собрание

РФ — Правительство РФ — судебные органы РФ — прокуратура), так и по вертикали (федеральные органы власти — органы государственной власти субъектов Федерации). Указанный принцип наиболее последовательно проявляется на федеральном уровне.

*Принцип законности* означает, что Конституция РФ имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории РФ. Законы и иные правовые акты, принимаемые в РФ, не должны противоречить Конституции РФ. Органы государственной власти, местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию РФ и законы. Кроме того, общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры являются составной частью правовой системы нашего государства. Если международным договором РФ установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора.

*Принцип деидеологизации* в деятельности органов государственной власти означает, что в РФ признается идеологическое многообразие. Никакая идеология не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной, признаются политическое многообразие, многопартийность.

*Принцип светского отношения* предполагает взаимное невмешательство как государства и его органов в дела церкви, так и религиозных организаций в государственные дела. Никакая религия не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной.

#### **§ 4. Организация государственной власти в субъектах Российской Федерации**

Нормативной правовой основой организации государственной власти в субъектах РФ является, прежде всего, Конституция РФ. Так, в статье 11 говорится, что государственную власть в субъектах РФ осуществляют образуемые ими органы государственной власти. Помимо Конституции РФ действует Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (далее — Закон № 184-ФЗ), в котором указано, что органы государственной власти субъекта РФ обеспечивают реализацию прав граждан на участие в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей, в том числе путем законодательного закрепления гарантий своевременного назначения

даты выборов в органы государственной власти субъекта РФ и органы местного самоуправления и гарантий периодического проведения указанных выборов.

Законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ является постоянно действующим высшим и единственным органом законодательной власти субъекта РФ (ч. 1 ст. 4 Закона № 184-ФЗ).

Наименование законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ, его структура устанавливаются конституцией (уставом) субъекта РФ с учетом исторических, национальных и иных традиций субъекта РФ. При этом наименование указанного органа не может содержать словосочетаний, составляющих основу наименований федеральных органов государственной власти (ч. 2 ст. 4 Закона № 184-ФЗ).

Срок полномочий депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ закрепляется конституцией (уставом) субъекта РФ и не может превышать пять лет.

Согласно ч. 3 ст. 4 Закона 184-ФЗ число депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации устанавливается конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации и определяется в зависимости от численности избирателей, зарегистрированных на территории субъекта Российской Федерации. Установленное число депутатов должно составлять:

- а) не менее 15 и не более 50 депутатов — при численности избирателей менее 500 тысяч человек;
- б) не менее 25 и не более 70 депутатов — при численности избирателей от 500 тысяч до 1 миллиона человек;
- в) не менее 35 и не более 90 депутатов — при численности избирателей от 1 миллиона до 2 миллионов человек;
- г) не менее 45 и не более 110 депутатов — при численности избирателей свыше 2 миллионов человек.

Конкретное число депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ устанавливается конституцией (уставом) субъекта РФ.

Их численный состав колеблется от 15 (Чукотский автономный округ) и 19 (Еврейская автономная область, Ненецкий автономный округ) до 100 депутатов (Республика Татарстан) и 110 депутатов (Республика Башкортостан). Большинство субъектов имеет около 40–50 депутатов в законодательном (представительном) органе субъекта Федерации. Порядок формирования и численный состав законодательных (предста-

вительных) органов государственной власти субъектов РФ определяется конституциями этих субъектов и законами о выборах в данные органы. Число депутатов, работающих на профессиональной постоянной основе, устанавливается законом субъекта РФ.

Большинство республиканских парламентов являются однопалатными. Исключение составляют Государственное Собрание Башкортостана, Законодательное Собрание Карелии, Парламент Кабардино-Балкарии, а также Государственное Собрание Республики Саха (Якутия), состоящие из двух палат.

Порядок деятельности парламентов республик в составе РФ определяется конституциями этих республик, а также законами республик об их парламентах. Парламенты или их палаты избирают председателей, которые руководят их деятельностью и ведают их внутренним распорядком. Парламенты избирают также заместителей председателя парламента (палаты), которые исполняют обязанности председателя в случаях его отсутствия, невозможности осуществления им своих обязанностей или по его поручению, а также другие обязанности в соответствии с регламентом парламента.

Парламенты республик в составе РФ работают в сессионном порядке. Сессии созываются по мере необходимости, но не реже двух раз в год. Заседания парламентов проводятся открыто. В случаях, предусмотренных регламентом, парламент вправе проводить закрытые заседания.

Парламенты (палаты) из числа депутатов образуют постоянные комитеты (комиссии). На них возлагается разработка и рассмотрение проектов законодательных и иных правовых актов, контроль за исполнением законов и иных решений парламента. Порядок их деятельности устанавливается парламентом. В необходимых случаях могут создаваться следственные, ревизионные и другие комиссии по вопросам, отнесенным к ведению парламента.

Согласно законодательным актам субъектов Федерации депутатом парламента может быть избран гражданин республики, достигший возраста 21 года, проживающий в республике определенное количество лет и имеющий право участвовать в выборах. Впрочем, такой набор условий избрания гражданина депутатом парламента характерен не для всех республик в составе РФ.

В случае привлечения депутата к уголовной или административной ответственности, его задержания, ареста, обыска, допроса, совершения иных уголовно-процессуальных или административно-процессуальных действий, проведения оперативно-розыскных мероприятий в отноше-

нии депутата, его багажа, личных и служебных транспортных средств, переписки, используемых им средств связи и принадлежащих ему документов, а также при проведении оперативно-розыскных мероприятий в занимаемых им жилом и служебном помещениях применяется особый порядок производства по уголовным или административным делам, установленный федеральными законами.

Депутат не может быть привлечен к уголовной или административной ответственности за высказанное мнение, позицию, выраженную при голосовании, и другие действия, соответствующие статусу депутата, в том числе по истечении срока его полномочий. Данное положение не распространяется на случаи, когда депутатом были допущены публичные оскорбления, клевета или иные нарушения, ответственность за которые предусмотрена федеральным законом.

Актами парламентов республик являются законы, постановления и иные решения, принимаемые парламентами в пределах их компетенции большинством голосов от установленного числа депутатов.

Акты, принятые парламентом, подписывает его председатель (председатель палаты). Законы, принятые парламентом, направляются для подписания и опубликования президенту республики или иному лицу, на которое возложена эта процедура (например, председателю Государственного Совета в Дагестане и т. п.).

*Представительными (законодательными) органами власти краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов являются думы, собрания и т. д. этих субъектов Федерации (например, Московская Государственная Дума; Законодательное Собрание Тверской области; Псковское областное собрание и т. д.). Они избираются на основе всеобщего, равного, прямого избирательного права при тайном голосовании.*

Порядок работы представительных (законодательных) органов власти краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов определяется их регламентами. Они избирают из своего состава председателей, которые руководят их работой и ведают их внутренним распорядком, а также заместителей председателей, которые исполняют обязанности председателей в случае их отсутствия, невозможности осуществления ими своих обязанностей или по их поручению, а также другие обязанности в соответствии с регламентом представительного (законодательного) органа.

Представительные (законодательные) органы власти краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных

округов являются постоянно действующими органами и работают в сессионном порядке. Сессии созываются по мере необходимости, но не реже двух раз в год.

Для предварительного рассмотрения и подготовки вопросов, относящихся к ведению представительных (законодательных) органов власти, из числа их депутатов создаются постоянные и временные комиссии (комитеты). Структура, полномочия, порядок формирования и деятельности комиссий (комитетов) определяются представительными (законодательными) органами самостоятельно в принимаемых ими регламентах.

Законодательство края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа составляют принятые в надлежащем порядке законодательные акты, действующие в полном соответствии с законодательством РФ, в дополнение к нему или самостоятельно. Согласно уставам субъектов Федерации в систему законодательства этих субъектов входят: сами уставы, обладающие высшей юридической силой по отношению к иным нормативным актам субъекта Федерации; законы субъекта Федерации; постановления (указы) главы правительства субъекта Федерации, а также нормативные приказы руководителей структурных подразделений правительства субъекта Федерации.

Законодательство субъекта Федерации, принятое в пределах компетенции этого субъекта, обязательно для исполнения всеми организациями, предприятиями, учреждениями и гражданами, находящимися на его территории.

*Органы исполнительной власти республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов в составе РФ.* В субъекте РФ устанавливается система органов исполнительной власти во главе с высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Федерации.

Название должности высшего должностного лица субъекта РФ определяется конституцией (уставом) субъекта Федерации с учетом исторических, национальных и иных традиций субъекта. В различных субъектах РФ главу субъекта обычно называют по-разному — президент республики, глава администрации, губернатор.

Структура исполнительных органов государственной власти субъекта РФ определяется высшим должностным лицом субъекта РФ (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) в соответствии с конституцией (уставом) субъекта РФ.

Высшее должностное лицо субъекта РФ (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) избирается гражданами РФ, проживающими на территории данного субъекта РФ и обладающими в соответствии с федеральным законом активным избирательным правом, на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

Высшим должностным лицом субъекта РФ (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) может быть избран гражданин РФ, обладающий в соответствии с Конституцией РФ, федеральным законом пассивным избирательным правом, не имеющий гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина РФ на территории иностранного государства, и достигший возраста 30 лет.

Кандидаты на должность высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) выдвигаются политическими партиями. Политическая партия вправе выдвинуть кандидатом на указанную должность лицо, являющееся членом данной политической партии, либо лицо, не являющееся членом данной или иной политической партии. Законом субъекта РФ может предусматриваться выдвижение кандидатов на указанную должность в порядке самовыдвижения.

Президент РФ по своей инициативе может провести консультации с политическими партиями, выдвигающими кандидатов на должность высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ), а также с кандидатами, выдвинутыми на указанную должность в порядке самовыдвижения. Порядок проведения таких консультаций определяется Президентом РФ.

Конституцией (уставом), законом субъекта РФ может быть предусмотрено, что высшее должностное лицо субъекта РФ (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) избирается депутатами законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ.

Высшим должностным лицом субъекта РФ (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) может быть избран гражданин РФ, обладающий в соответствии с Конституцией РФ, федеральным законом пассивным избирательным правом, не имеющий гражданства иностранного государства либо вида на жительство

или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина РФ на территории иностранного государства, и достигший возраста 30 лет.

Согласно части 4 ст. 18 Закона № 184-ФЗ высшее должностное лицо субъекта РФ (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) не может быть одновременно депутатом Государственной Думы Федерального Собрания РФ, членом Совета Федерации Федерального Собрания РФ, судьей, замещать иные государственные должности РФ, иные государственные должности данного субъекта РФ, должности федеральной государственной службы, должности государственной гражданской службы субъекта РФ, а также муниципальные должности и должности муниципальной службы, не может заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности, если иное не предусмотрено законодательством РФ. При этом преподавательская, научная и иная творческая деятельность не может финансироваться исключительно за счет средств иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства, если иное не предусмотрено международным договором РФ или законодательством РФ. Указанные ограничения в части, касающейся замещения должностей федеральной государственной службы, не применяются в случаях, установленных указами Президента РФ.

Высшее должностное лицо субъекта РФ (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) не вправе:

- входить в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иных органов иностранных некоммерческих неправительственных организаций и действующих на территории РФ их структурных подразделений, если иное не предусмотрено международным договором РФ или законодательством РФ.

- отказаться от прохождения процедуры оформления допуска к сведениям, составляющим государственную и иную охраняемую федеральным законом тайну (ч. 4 ст. 18 Закона № 184-ФЗ).

На основании ч. 5 ст. 18 Закона № 184-ФЗ высшее должностное лицо субъекта РФ (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) избирается гражданами Российской Федерации или депутатами законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ на срок не более пяти лет и не может

замещать указанную должность более двух сроков подряд. Срок полномочий высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) определяется Конституцией (уставом) субъекта РФ и исчисляется со дня его вступления в должность.

Наименование должности высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) устанавливается конституцией (уставом) субъекта РФ с учетом исторических, национальных и иных традиций данного субъекта РФ. При этом наименование указанной должности не может содержать слов и словосочетаний, составляющих наименование должности главы государства — Президента РФ (ч. 6 ст. 18 Закона № 184-ФЗ).

Руководствуясь ч. 7 ст. 18 Закона № 184-ФЗ, высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) реализует следующие функции:

«а) представляет субъект Российской Федерации в отношениях с федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления и при осуществлении внешнеэкономических связей, при этом вправе подписывать договоры и соглашения от имени субъекта Российской Федерации;

б) обнародует законы, удостоверяя их обнародование путем подписания законов или издания специальных актов, либо отклоняет законы, принятые законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации;

в) формирует высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации в соответствии с законодательством субъекта Российской Федерации и принимает решение об отставке высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации;

в<sup>1</sup>) представляет в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации ежегодные отчеты о результатах деятельности высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, в том числе по вопросам, поставленным законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации;

г) вправе требовать созыва внеочередного заседания законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Рос-

сийской Федерации, а также созывать вновь избранный законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации на первое заседание ранее срока, установленного для этого законодательному (представительному) органу государственной власти субъекта Российской Федерации конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации;

д) вправе участвовать в работе законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации с правом совещательного голоса;

д<sup>1</sup>) обеспечивает координацию деятельности органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации с иными органами государственной власти субъекта Российской Федерации и в соответствии с законодательством Российской Федерации может организовывать взаимодействие органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации с федеральными органами исполнительной власти и их территориальными органами, органами местного самоуправления и общественными объединениями;

е) осуществляет иные полномочия в соответствии с настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами, конституцией (уставом) и законами субъекта Российской Федерации».

Согласно Закону № 184-ФЗ высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации является постоянно действующим органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации (ч. 1 ст. 20).

Высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ обеспечивает исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, конституции (устава), законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации на территории субъекта Российской Федерации (ч. 2 ст. 20).

Наименование высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, его структура, порядок его формирования устанавливаются конституцией (уставом) и законами субъекта Российской Федерации с учетом исторических, национальных и иных традиций субъекта Российской Федерации (ч. 3 ст. 20).

Высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных законов, нормативных актов Пре-

зидента Российской Федерации, постановлений Правительства Российской Федерации, конституции (устава) и законов субъекта Российской Федерации издает указы (постановления) и распоряжения (ч. 1 ст. 22).

Акты высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) и акты высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, принятые в пределах их полномочий, обязательны к исполнению в субъекте Российской Федерации (ч. 2 ст. 22).

Акты высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), акты высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации не должны противоречить Конституции Российской Федерации, федеральным законам, принятым по предметам ведения Российской Федерации и предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, указам Президента Российской Федерации, постановлениям Правительства Российской Федерации, конституции (уставу) и законам субъекта Российской Федерации (ч. 3 ст. 22).

Структура Правительства, компетенция, порядок деятельности и отношения Правительства с другими государственными органами данных республик, с государственными органами РФ, других субъектов Федерации определяются законом о правительстве субъекта Федерации.

## ГЛАВА IX. ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ПРАВО И ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ СИСТЕМЫ

### § 1. Избирательное право

Понятие «избирательное право» рассматривается в объективном и субъективном смыслах. В первом случае это система правовых норм, регулирующих порядок формирования органов государственной власти и органов местного самоуправления. Во втором — принадлежащее гражданину гарантированное государством право участвовать в выборах.

В юридической литературе нет единообразия в подходах к характеристике избирательного права в объективном смысле. Одни авторы рассматривают его как институт, другие — как подотрасль, третьи — как отрасль права. Предпочтительнее представляется вторая точка зрения, согласно которой избирательное право — это подотрасль конституционного права, представляющая собой систему правовых норм, регулирующих право граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, и порядок осуществления этого права.

Система избирательного права по характеру правовых предписаний делится на нормы и институты Общей и Особенной частей. Институты Общей части устанавливают: универсальные принципы избирательного права (всеобщее, равное, прямое избирательное право, тайна голосования и т. д.); исходные начала организации избирательного процесса; общий правовой режим осуществления отдельных стадий, процедур и избирательных действий (назначение выборов, выдвижение и регистрация кандидатов (списков кандидатов), предвыборная агитация и т. д.). Институты Особенной части определяют конкретные процедуры и условия реализации норм материального избирательного права в ходе организации и проведения общенациональных, региональных и местных выборов.

В субъективном смысле избирательное право характеризуется в двух аспектах. Активное избирательное право — это право избирать. Пассивное избирательное право — это право быть избранным.

Источниками избирательного права являются международно-правовые акты, содержащие международные избирательные стандарты, а также конституции, законы и подзаконные акты, определяющие условия и порядок проведения тех или иных выборов в различных странах.

К упомянутым международно-правовым актам можно отнести: Всеобщую декларацию прав человека ООН от 10 декабря 1948 г., Европейскую Конвенцию о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 г., Международный пакт о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 г., Конвенцию о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах-участниках СНГ от 7 октября 2002 г. и ряд других. В данных документах содержатся ключевые принципы избирательного права, к числу которых относятся всеобщность, равенство, свобода, справедливость и периодичность выборов при обеспечении тайны голосования на них. Именно они в силу своей универсальности служат фундаментом для формирования избирательного законодательства и практики его реализации в демократических государствах.

Говоря о конституционном уровне правового регулирования, следует отметить, что основные законы многих стран предусматривают в качестве источников национального права общепризнанные принципы и нормы международного права, а также содержат положения, регламентирующие ключевые принципы избирательного права.

В статье 3 Конституции РФ закреплено, что носителем суверенитета и единственным источником власти в РФ является ее многонациональный народ. Высшее непосредственное выражение власти народа — референдум и свободные выборы. В статье 81 перечисляются ключевые принципы, касающиеся прав граждан избирать и быть избранными на выборах Президента РФ, — всеобщие равные прямые выборы при тайном голосовании на них. В статье 15 говорится, что общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры РФ выступают составной частью ее правовой системы. Если международным договором РФ установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора.

Конкретные правила организации и проведения избирательных кампаний закрепляются в законах. В РФ это следующие документы: федеральные законы от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гаран-

тиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее — Закон об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме), от 10 января 2003 г. № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации» (далее — Закон о выборах Президента РФ), от 22 февраля 2014 г. № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (далее — Закон о выборах депутатов ГД). Кроме того, к числу основных источников избирательного права необходимо отнести законы субъектов РФ, регулирующие рассматриваемую сферу общественных отношений.

Содержание избирательного права — это закрепленные в нормах действующего законодательства принципы и иные положения, согласно которым проводятся избирательные кампании, осуществляются действия и принимаются решения избирателями, политическими партиями, избирательными комиссиями, другими субъектами избирательно-правовых отношений на различных стадиях выборов. Выделяются две группы основных принципов избирательного права:

- а) принципы организации и проведения выборов;
- б) принципы участия граждан в выборах.

### ***Принципы организации и проведения выборов***

*Обязательность выборов* означает, что они являются императивным и единственным легитимным способом формирования избираемых населением органов государственной власти и органов местного самоуправления. Иные варианты завладения выборными полномочиями противоречат Конституции РФ и действующему законодательству и не могут квалифицироваться иначе как нарушение основ конституционного строя РФ. Обязательность выборов предполагает также, что компетентные государственные и муниципальные органы не вправе уклоняться от их назначения и проведения в установленные законодательством сроки, а также отменять уже назначенные выборы или переносить их на более поздние сроки. Вместе с тем в качестве исключения при введении режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации в соответствии с Федеральным законом от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» на всей территории или на части территории избирательного округа в случае, если на основании законодательства РФ о выборах назначены или должны быть назначены выборы, при наличии угрозы жизни и (или) здоровью избирателей голосование может быть отложено.

*Периодичность выборов* связана с временными рамками полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления и означает, что очередные выборы должны проводиться через определенные интервалы времени. При этом промежутки между выборами напрямую зависят от предусмотренных законодательством сроков полномочий соответствующих органов. Периодичность проведения выборов является одним из необходимых условий их демократичности и легитимности.

*Альтернативность выборов.* Этот принцип вытекает из положений Закона об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме, в соответствии с которыми в случае, если ко дню голосования в одномандатном (многомандатном) избирательном округе число зарегистрированных кандидатов окажется меньше установленного числа депутатских мандатов или равным ему либо если в едином избирательном округе будет зарегистрирован только один кандидат, список кандидатов или не будет ни одного зарегистрированного кандидата, списка кандидатов, голосование в таком избирательном округе по решению соответствующей избирательной комиссии откладывается на срок не более трех месяцев для дополнительного выдвижения кандидатов, списков кандидатов и осуществления последующих избирательных действий. Однако, если в связи с подобными обстоятельствами в одномандатном или едином избирательном округе окажется зарегистрированным один кандидат, голосование по одной кандидатуре допускается при проведении повторного голосования, а также на выборах депутатов представительных органов муниципальных образований. При этом кандидат считается избранным, если за него проголосовало не менее 50 процентов от числа избирателей, принявших участие в голосовании.

*Допустимость различных избирательных систем.* Конституция РФ и федеральное законодательство не содержат никаких ограничений в использовании при проведении федеральных, региональных и местных выборов любых избирательных систем. Допускается и признается правомерной организация всех видов выборов на основе и мажоритарной, и пропорциональной избирательных систем, а также их смешанных вариантов. Кроме того, как на федеральном, так и на региональном уровнях могут применяться различные модификации и пропорциональной, и мажоритарной систем. Регламентация конкретных условий организации и проведения выборов в соответствии с Конституцией РФ остается непосредственно за федеральным парламентом и представительными (законодательными) органами государственной власти субъектов РФ.

*Независимость органов, осуществляющих организацию и проведение выборов.* Данный принцип предполагает в целях обеспечения реализации избирательных прав граждан образование специальных органов — избирательных комиссий. При подготовке и проведении выборов избирательные комиссии в пределах своей компетенции независимы от государственных органов и органов местного самоуправления. Следует подчеркнуть, что в соответствии с Законом об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме Центральная избирательная комиссия РФ и избирательные комиссии субъектов РФ охарактеризованы в качестве государственных органов, не входящих в систему органов законодательной, исполнительной и судебной власти.

### ***Принципы участия граждан в выборах***

*Всеобщее избирательное право* означает, что гражданин РФ, достигший на день голосования возраста 18 лет, имеет право избирать, быть избранным депутатом представительного органа муниципального образования, а по достижении возраста, установленного Конституцией РФ, федеральными законами, конституциями (уставами), законами субъектов РФ, — быть избранным депутатом законодательного (представительного) органа государственной власти, выборным должностным лицом. Гражданин РФ, который достигнет на день голосования возраста 18 лет, вправе участвовать в предусмотренных законом и проводимых законными методами других избирательных действиях. При этом реализация избирательных прав не зависит от пола, расы, национальности, языка, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств.

Важное значение для обеспечения всеобщности избирательных прав граждан имеет вопрос об избирательных цензах. Применительно к активному избирательному праву современное российское избирательное законодательство исключает возможность голосования граждан, признанных судом недееспособными или содержащихся в местах лишения свободы по приговору суда.

В отношении пассивного избирательного права Законом об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме установлен более широкий перечень ограничений. В частности, кроме двух указанных категорий субъектов не могут быть избранными граждане РФ, имеющие гражданство иностранного государства либо вид на жительство или иной документ, подтверждающий право на постоянное проживание гражданина РФ на территории иностранного государ-

ства. Данные граждане вправе быть избранными в органы местного самоуправления, если это предусмотрено международным договором РФ. Не могут быть избранными также граждане РФ:

- осужденные к лишению свободы за совершение тяжких и (или) особо тяжких преступлений и имеющие на день голосования на выборах неснятую и непогашенную судимость за указанные преступления;

- осужденные к лишению свободы за совершение тяжких преступлений, судимость которых снята или погашена, — до истечения десяти лет со дня снятия или погашения судимости;

- осужденные к лишению свободы за совершение особо тяжких преступлений, судимость которых снята или погашена, — до истечения 15 лет со дня снятия или погашения судимости;

- осужденные за совершение преступлений экстремистской направленности, предусмотренных Уголовным кодексом РФ, и имеющие на день голосования на выборах неснятую и непогашенную судимость за указанные преступления, если на таких лиц не распространяется действие двух предыдущих пунктов;

- подвергнутые административному наказанию за совершение административных правонарушений, предусмотренных ст. ст. 20.3 и 20.29 Кодекса РФ об административных правонарушениях, если голосование на выборах состоится до окончания срока, в течение которого лицо считается подвергнутым административному наказанию;

- в отношении которых вступившим в силу решением суда установлен факт нарушения ограничений либо совершения действий, предусмотренных законом, если указанные нарушения либо действия совершены до дня голосования на выборах в течение установленного законом срока полномочий органа государственной власти или органа местного самоуправления, в которые назначены выборы, либо должностного лица, для избрания которого назначены выборы.

Кроме того, для отдельных категорий выборных должностей Конституцией РФ, федеральным законом, конституцией (уставом), законом субъекта РФ может устанавливаться ценз оседлости, а также дополнительные условия реализации гражданином РФ пассивного избирательного права, не позволяющие одному и тому же лицу занимать одну и ту же выборную должность более установленного количества сроков подряд. При этом ограничения пассивного избирательного права, связанные с нахождением места жительства гражданина РФ на определенной территории РФ, включая требования к продолжительности и сроку проживания на данной территории, устанавливаются только Конституцией РФ.

*Равное избирательное право* означает, что граждане участвуют в выборах на равных основаниях, и обеспечивается тем, что все избиратели обладают одинаковыми с юридической точки зрения возможностями для выдвижения кандидатов, голосования, проведения предвыборной агитации и т. д. Равенство на выборах достигается и тем, что избиратель может быть включен в списки только по одному избирательному участку и участвовать в голосовании только один раз. Каждому гражданину выдается одинаковое количество избирательных бюллетеней, а его волеизъявление также важно, как и волеизъявление других граждан. Существенное значение для обеспечения равенства избирательных прав граждан имеет и требование законодательства о том, что образуемые для проведения выборов избирательные округа должны быть примерно одинаковыми по численности избирателей. Благодаря этому достигаются равный вес голосов избирателей и равная норма представительства.

*Прямое избирательное право* предполагает, что граждане голосуют на выборах за или против кандидатов, списки кандидатов непосредственно. Любые формы косвенных выборов противоречат федеральному законодательству и не могут применяться при формировании представительных основ государственной и муниципальной власти. Не допускается также проведение многостепенных выборов, при которых граждане избирают лишь нижний уровень органов власти, а члены вышестоящих органов избираются их нижестоящими коллегами.

*Тайное голосование* исключает возможность какого-либо контроля со стороны любых органов или должностных лиц, а также общественных объединений и граждан за волеизъявлением избирателей. Поэтому законодательство рассматривает соблюдение тайны голосования как одну из важнейших обязанностей избирательных комиссий. Названным целям отвечает целый ряд организационных правил и гарантий их обеспечения, содержащихся в Законе об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме, в иных федеральных и региональных законах. За нарушение тайны голосования предусматривается административная и уголовная ответственность.

*Добровольность участия в выборах* подразумевает право избирателя самому решать вопрос о целесообразности и необходимости голосования, исключает какую-либо обязательность электоральных действий. В соответствии с Законом об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме участие гражданина в выборах является свободным и добровольным. Свобода выборов означает, что при их

организации и проведении исключается какое-либо воздействие на гражданина в целях принудить его к участию или неучастию в выборах либо воспрепятствовать его свободному волеизъявлению.

## § 2. Избирательные системы

Избирательная система в широком смысле — это совокупность общественных отношений, складывающихся по поводу формирования органов государственной власти и органов местного самоуправления, в узком — условия признания кандидатов избранными, списков кандидатов — допущенными к распределению депутатских мандатов, а также порядок распределения депутатских мандатов между списками кандидатов и внутри списков кандидатов. Существует следующая классификация избирательных систем.

*Мажоритарная* система (от фр. «majorite» — большинство), т. е. система большинства, являющаяся наиболее распространенной на выборах в различных странах. При этой системе избранным считается тот, за кого было подано большинство голосов, а голоса, поданные за остальных кандидатов, пропадают. 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, в каждом из которых должен быть избран один депутат.

Мажоритарная система имеет несколько разновидностей, обусловленных различными требованиями к величине необходимого для избрания большинства голосов. Самая простая — это система *относительного большинства*, при которой избранным считается кандидат, получивший больше голосов, чем любой из остальных кандидатов. Такая система применяется, например, на парламентских выборах в США, Великобритании, Индии и др. Очень часто она используется при местных выборах.

Несколько более справедливой выглядит мажоритарная система *абсолютного большинства*, при которой кандидату для избрания необходимо получить более половины голосов. В качестве базы для подсчета при этом может выступать либо общее число поданных голосов, либо число поданных голосов, признанных действительными. Во втором случае число голосов, требуемое для избрания, может оказаться меньшим, чем в первом. Хотя и менее вероятно, но все же вполне возможно, что и при этой системе партия, кандидаты которой по стране собрали большинство голосов, получит меньшинство парламентских мандатов. Это мо-

жет произойти в случае, если избиратели, голосующие за такую партию, окажутся сосредоточенными в небольшом числе избирательных округов, а избиратели «партии меньшинства», напротив, добьются, пусть даже ничтожного, но преимущества в большинстве избирательных округов.

При системе абсолютного большинства чем больше в избирательном округе кандидатов, тем меньше вероятность, что кто-то из них получит абсолютное большинство голосов. Поэтому выборы по такой системе часто оказываются нерезультативными. Избежать этого можно различными способами. Один из них — альтернативное голосование. Оно предполагает, что избиратель в одномандатном избирательном округе голосует не за одного кандидата, а за нескольких, указывая цифрами напротив фамилий их предпочтительность для него. Другой способ — перебаллотировка кандидатов, собравших определенную долю голосов. Это так называемый второй тур выборов. Чаше можно встретить перебаллотировку двух кандидатов, получивших наибольшее число голосов в первом туре.

Явная несправедливость по отношению к участвующим в выборах политическим партиям, которую часто несет в себе мажоритарная система, породила систему пропорционального представительства партий, именуемую *пропорциональной* системой. Ее основная идея заключается в том, чтобы каждая партия получала в представительном органе число мандатов, пропорциональное числу голосов, поданных за ее кандидатов на выборах.

Одной из важных характеристик такой системы выступает способ определения результатов выборов, т. е. метод распределения депутатских мандатов. Именно по этому критерию отмечаются разновидности пропорциональной системы, принятые за основу в некоторых странах. Так, выделяются методы избирательной квоты (квота Хэйра, квота Гогенбаха-Бишопа, квота Друпа и др.) и методы делителей (метод д'Ондта, метод Империялли, метод Сент-Лагюэ, датский метод и др.).

Однако пропорциональная система имеет не только плюсы, но и минусы. К числу последних относится, во-первых, то обстоятельство, что голосование при пропорциональной системе проводится по многомандатным избирательным округам, в которых соперничают списки кандидатов, выдвинутые политическими партиями. Следовательно, избиратель должен выбирать не между персонками, как при мажоритарной системе, а между партиями и голосовать за список кандидатов, из которого ему известны в лучшем случае несколько лидеров. Во-вторых, неограниченное использование пропорциональной системы может при-

вести к появлению в парламенте множества мелких фракций, объединенных вокруг маловлиятельных лидеров, которые, не будучи способны к конструктивному сотрудничеству, путем обструкции препятствуют принятию необходимых для страны решений.

Чтобы избежать нежелательной политической дробности парламентских палат, порождающейся пропорциональной системой выборов, в ряде стран введен так называемый заградительный пункт, иначе говоря, установлен минимальный процент голосов, которые должен собрать партийный список кандидатов для участия в пропорциональном распределении мандатов. Обычно он колеблется от 3 до 8 процентов.

*Полупропорциональные системы*, будучи основанными на мажоритарном принципе, требующем большинства голосов для избрания, все же дают определенные возможности представительства и меньшинству избирателей. Это достигается благодаря применению *ограниченного вотума*, при котором избиратель голосует не за такое число кандидатов, которое равно числу подлежащих избранию от избирательного округа депутатов, а за меньшее. Примерами этому являются система *единственного непередаваемого голоса* и так называемый *кумулятивный вотум*.

О *смешанной избирательной системе* мы говорим в том случае, если при выборах одной и той же представительной палаты применяются различные системы. Это обычно продиктовано стремлением соединить преимущества разных систем и по возможности исключить или компенсировать их недостатки. Такой порядок выборов, послуживший примером для целого ряда стран, характерен для немецкого Бундестага.

Как уже отмечалось, в РФ законодательство не содержит никаких ограничений в использовании при проведении федеральных, региональных и местных выборов каких-либо избирательных систем. В связи с этим на выборах Президента РФ, Государственной Думы РФ, высших должностных лиц и законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ, представительных органов муниципальных образований, глав муниципальных образований, выборных должностных лиц местного самоуправления могут применяться их различные виды.

Так, в соответствии с Законом о выборах Президента РФ Глава государства избирается по мажоритарной системе абсолютного большинства по единому федеральному избирательному округу, включающему в себя всю территорию РФ.

Смешанная избирательная система взята за основу при выборах депутатов Государственной Думы РФ. Согласно Закону о выборах де-

путатов Государственной Думы 225 депутатов Государственной Думы РФ избираются по одномандатным избирательным округам по мажоритарной системе относительного большинства, 225 — по федеральному избирательному округу пропорционально числу голосов избирателей, поданных за федеральные списки кандидатов в депутаты Государственной Думы РФ.

В отношении законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ Закон № 184-ФЗ определяет смешанную (либо пропорциональную) избирательную систему. В частности, в нем говорится, что не менее 25% депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ (в двухпалатном законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта РФ — не менее 25% депутатов одной из палат указанного органа) должны избираться по единому избирательному округу пропорционально числу голосов, поданных за списки кандидатов в депутаты, выдвинутые избирательными объединениями. Данное положение не распространяется на выборы депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти городов федерального значения (Москва, Санкт-Петербург).

Избирательные системы, применяющиеся на выборах высших должностных лиц субъектов РФ, определяются субъектами РФ самостоятельно. Наиболее распространенными являются мажоритарная система относительного большинства и мажоритарная система абсолютного большинства.

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» закрепляет, что виды избирательных систем, которые могут применяться при проведении муниципальных выборов, устанавливаются законами субъектов РФ. Как правило, на практике в том или ином объеме применяются все упомянутые выше избирательные системы. Например, Закон Омской области от 7 июля 2003 г. № 456-ОЗ «О выборах в органы местного самоуправления Омской области» определяет, что на выборах главы муниципального образования могут применяться мажоритарная избирательная система относительного большинства или мажоритарная избирательная система абсолютного большинства. На выборах депутатов представительного органа муниципального образования, членов выборных органов местного самоуправления могут применяться мажоритарная избирательная система относительного большинства, мажоритарная избирательная система абсолютного большинства или пропорциональ-

ная избирательная система, а также избирательная система, при которой часть депутатских мандатов распределяется между списками кандидатов, выдвинутыми избирательными объединениями, пропорционально числу голосов избирателей, полученных каждым из списков кандидатов, а другая часть депутатских мандатов распределяется по мажоритарной избирательной системе относительного большинства. Уставом муниципального образования определяется та избирательная система, которая применяется при проведении выборов главы муниципального образования, депутатов представительного органа муниципального образования, членов выборных органов местного самоуправления.

## ГЛАВА X. ГЛАВА ГОСУДАРСТВА

### § 1. Конституционно-правовой статус главы государства

Независимо от формы правления и политического режима в большинстве государств существует институт Главы государства. Это конституционный орган и одновременно высшее должностное лицо государства, представляющее его вовне и внутри страны, символ государственности народа. В зависимости от формы правления, политического режима глава государства рассматривается либо как неотъемлемая составная часть парламента, т. е. законодательной власти, поскольку без его подписи закон недействителен (монарх в Великобритании, президент в Индии), либо как глава исполнительной власти и одновременно глава государства (Египет, США), либо как лицо, являющееся только главой государства и не входящее в какую-либо ветвь власти (Россия, Германия, Италия). Он может быть символом государственности (например, монарх в Японии), властным арбитром по отношению к другим институтам государства (например, президент Франции), единоличным властителем (Оман, Саудовская Аравия). Титул или название должности могут быть различными.

Глава государства олицетворяет политическую общность и целостность государства, но всегда существует лицо, обладающее исключительным правом представлять государство внутри страны и в международных отношениях.

Глава государства может быть как единоличным, так и коллегиальным органом. В зависимости от формы правления единоличным главой государства может быть наследственный монарх или президент. Коллегиальным органом может быть, например, президиум (Босния и Герцеговина) или федеральный совет (Швейцария).

Формально конституции большинства стран наделяют глав государств обширными полномочиями: он назначает главу правительства и министров, является верховным главнокомандующим вооруженными силами, имеет право помилования, право вето, награждает ордена-

ми и медалями, созывает сессии парламентов, обладает правом роспуска парламента или его нижней палаты, пользуется правом законодательной инициативы. Фактически в парламентарных государствах полномочия главы государства осуществляются от его имени правительством. Аналогичная ситуация складывается и в конституционных монархиях, когда формально монарх выступает главой государства, но не обладает реальными полномочиями. В республиках советского типа главой государства обычно является председатель парламента, однако реальная политическая власть обычно реализуется генеральным секретарем коммунистической партии.

Таким образом, место главы государства в системе органов власти зависит от формы правления и закрепления в законодательстве принципа разделения власти. В частности, для абсолютных монархий и республик советского типа принцип разделения власти нехарактерен. В первых действует принцип монарха как высшего носителя суверенитета и подчинения ему всех иных органов власти. В республиках советского типа — принцип демократического централизма, в соответствии с которым вся власть принадлежит представительным органам (советам), формирующим высший представительный орган, наделяющий полномочиями все остальные государственные органы, в том числе и главу государства.

Государствам, закрепившим принцип разделения власти, свойственна одна из двух моделей определения места главы государства в системе органов государственной власти. Первая модель, существующая в конституционных монархиях и парламентских республиках, основана на выделении статуса главы государства вне законодательной, исполнительной и судебной ветвей власти. В подобных государствах глава государства не обладает реальными властными полномочиями и в основном выполняет либо представительские, либо координирующие функции. Причем такой глава государства может обладать «спящими» полномочиями, которые могут быть реализованы при правительственных кризисах или иных особых ситуациях.

Вторая модель действует в дуалистических монархиях и президентских республиках. В данном случае глава государства одновременно является главой исполнительной власти (председателем правительства). Для такой модели, в отличие от первой, характерна система сдержек и противовесов, выражающаяся в наличии контрольных полномочий у других ветвей государственной власти и существовании механизма ответственности главы государства (процедура импичмента в президентских

республиках). Для полупрезидентской формы республики, и в частности для РФ, данная модель также действительна с рядом оговорок. В таких республиках наряду с президентом существует должность главы правительства, который назначается президентом с участием законодательного органа.

Пост Президента РФ был учрежден всероссийским референдумом 17 марта 1991 г. Избрание первого Президента России состоялось 12 июня 1991 г., который согласно ранее действовавшей Конституции выступал в качестве высшего должностного лица и главы исполнительной власти.

Действующая Конституция РФ определила конституционно-правовой статус Президента РФ в качестве главы государства, а не высшего должностного лица и главы исполнительной власти. Это предопределяет роль и место Президента РФ в механизме государственной власти, обновление функций и полномочий, характера взаимоотношений с парламентом и правительством.

Конституция РФ признает особенную роль Президента РФ в жизни общества и государства. Он должен выражать интересы всего общества и выступать от имени государства в целом.

Президент РФ не относится ни к одной из традиционно выделяемых ветвей государственной власти. Занимаемое им место в системе разделения властей требует от Главы государства надпартийности. В условиях федеративного государства Президент РФ должен учитывать особенности межнациональных отношений, гарантировать гармоничное развитие регионов страны, не допускать излишней централизации власти и конфедерализации страны.

Порядок избрания Президента РФ урегулирован Конституцией РФ и федеральными законами: от 12 июля 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», от 10 января 2003 г. № 319-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации» (далее — Закон о выборах Президента РФ).

В соответствии с Конституцией РФ Президент РФ избирается сроком на шесть лет гражданами РФ на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

Выборы Президента назначает Совет Федерации РФ не ранее чем за 100 дней и не позднее чем за 90 дней до дня голосования. Если Совет Федерации не назначит выборы Президента РФ, они назначаются и проводятся Центральной избирательной комиссией РФ. Днем голосования

на выборах Президента считается второе воскресенье месяца, в котором проводилось голосование на предыдущих общих выборах Президента РФ и в котором он был избран.

В действующей Конституции РФ уточнены требования к кандидату на должность Президента РФ. Претендовать на пост Главы государства может только дееспособный гражданин РФ, обладающий активным и пассивным избирательным правом, который не имеет и не имел ранее гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина РФ на территории иностранного государства. Требование к кандидату на должность Президента РФ об отсутствии у него гражданства иностранного государства не распространяется на граждан РФ, ранее имевших гражданство государства, которое было принято или часть которого была принята в РФ в соответствии с федеральным конституционным законом, и постоянно проживавших на территории принятого в РФ государства или территории принятой в РФ части государства. Данное исключение распространяется на кандидатов на должность Президента РФ, проживающих на территории Республики Крым и города Севастополя. Минимальный необходимый возраст для кандидата — 35 лет (предельный возраст не установлен), при этом он должен постоянно проживать в РФ не менее 25 лет (ранее — 10 лет). Одно и то же лицо не может занимать должность Президента РФ более двух сроков.

Выдвижение кандидатов на должность Президента РФ осуществляется в порядке самовыдвижения, а также политическими партиями, зарегистрированными не менее чем за один год до выборов. Не может быть выдвинут кандидатом в Президенты бывший глава государства, досрочно ушедший в отставку.

Кандидат, выдвинутый в порядке самовыдвижения, обязан собрать в свою поддержку не менее 300 тыс. подписей избирателей, при этом на один субъект РФ должно приходиться не более 7500 подписей избирателей. Политическая партия обязана собрать в поддержку выдвинутого ею кандидата не менее 100 тыс. подписей избирателей, при этом на один субъект РФ должно приходиться не более 2500 подписей избирателей. Без сбора подписей избирателей осуществляется также регистрация кандидата, выдвинутого политической партией, списки кандидатов которой были допущены к распределению депутатских мандатов в Государственной Думе Федерального Собрания РФ.

Выборы проводятся только в том случае, если зарегистрировано не менее двух кандидатов.

Выборы Президента РФ проводятся по единому федеральному избирательному округу, включающему всю территорию России.

Избранным считается кандидат, получивший более половины голосов избирателей, принявших участие в голосовании. Если ни один из кандидатов не избран, назначается повторное голосование по двум кандидатам, получившим наибольшее количество голосов избирателей.

Президент РФ, избранный в соответствии с Конституцией РФ и избирательным законодательством РФ, вступает в должность по истечении шести лет со дня вступления в должность Президента РФ, избранного на предыдущих выборах Президента РФ, а при проведении досрочных выборов, а также в случае, если ко дню истечения шести лет со дня вступления в должность Президента РФ, избранного на предыдущих выборах, назначены повторные выборы Президента РФ, — на тридцатый день со дня официального опубликования Центральной избирательной комиссией РФ общих результатов выборов Президента РФ (ст. 82 Закона о выборах Президента РФ).

При вступлении в должность Президент РФ приносит народу Присягу: «Клянусь при осуществлении полномочий Президента Российской Федерации уважать и охранять права и свободы человека и гражданина, соблюдать и защищать Конституцию Российской Федерации, защищать суверенитет и независимость, безопасность и целостность государства, верно служить народу». Присяга приносится в торжественной обстановке в присутствии сенаторов РФ, депутатов Государственной Думы РФ и судей Конституционного Суда РФ.

Именно с момента принесения Присяги Президент РФ вступает в должность и одновременно прекращаются полномочия прежнего Главы государства. Необходимость принесения Присяги распространяется и на Президента, избранного на второй срок.

Конституционно-правовой статус Президента, как и всех других органов государственной власти РФ, символизируется, прежде всего, Государственным флагом РФ. Он поднимается над зданием официального пребывания Президента РФ, над его резиденцией, находящейся в столице России (Москва, Кремль).

Государственный флаг РФ символизирует статус Президента как главы Российского государства и в его официальных поездках за рубеж.

Специальные символы президентской власти установлены указами Президента РФ. Это штандарт (Флаг) Президента РФ, установленный Указом Президента РФ от 15 февраля 1994 г. № 319 «О штандарте (Флаге) Президента Российской Федерации». Местонахождением оригинала

штандарта (Флага) является служебный кабинет в резиденции Президента РФ. Его дубликат поднимается над резиденцией Президента РФ в г. Москве, над другими резиденциями во время пребывания в них Президента РФ, устанавливается на транспортных средствах Президента РФ.

Штандарт (Флаг) Президента РФ представляет собой квадратное полотнище из трех равновеликих горизонтальных полос: верхней — белого, средней — синего, нижней — красного цвета (цвета Государственного флага РФ). В центре — золотое изображение Государственного герба РФ. Полотнище окаймлено золотой бахромой. На древке штандарта (Флага) крепится серебряная скоба с выгравированными фамилией, именем и отчеством Президента РФ и датами его пребывания на этом посту. Древко штандарта (Флага) увенчано металлическим навершием в виде копья.

Другим символом президентской власти является Знак Президента. Он состоит из Знака и цепи Знака.

Знак из золота представляет собой равноконечный крест с расширяющимися концами. На лицевой стороне креста в центре имеется накладное изображение Государственного герба РФ. На оборотной стороне — круглый медальон, по окружности которого — девиз: «Польза, честь и слава». В нижней части медальона — изображение лавровых ветвей, при помощи которых Знак соединяется с цепью.

Цепь Знака из золота, серебра и эмали состоит из 17 звеньев, 9 из которых в виде изображения Государственного герба РФ, 8 — в виде круглых розеток с девизом «Польза, честь и слава». На оборотной стороне Знака помещаются наклейки, на которых золотыми буквами выгравированы фамилия, имя и отчество каждого Президента РФ и год его вступления в должность. Использование Знака определяется правилами Государственного протокола.

Как штандарт (Флаг), так и Знак Президента РФ передаются каждому вновь избранному Президенту.

## **§ 2. Компетенция главы государства**

Конституционно-правовой статус Президента РФ включает такие основополагающие элементы, как функции и полномочия главы государства, а также конституционно-правовая ответственность.

Для осуществления функций главы государства Президент РФ в соответствии с Конституцией РФ обладает широким спектром полномочий.

Анализ главы 4 Конституции РФ, федерального законодательства и иных нормативных правовых актов позволяет классифицировать полномочия Президента РФ по таким сферам, как:

- формирование органов государственной власти и назначение высших должностных лиц;
- обеспечение осуществления полномочий федеральной государственной власти на всей территории РФ;
- руководство внешней политикой;
- безопасность и оборона;
- иные полномочия, связанные с осуществлением государственной деятельности.

Каждая из названных сфер включает в себя широкий круг полномочий Президента РФ, которые реализуются им как непосредственно, так и в тесном взаимодействии с другими федеральными органами государственной власти.

*Полномочия по формированию органов государственной власти и назначения высших должностных лиц* основаны на конституционно закреплённом принципе разделения власти. В соответствии со ст. 83 Конституции РФ глава государства:

- назначает Председателя Правительства РФ, кандидатура которого утверждена Государственной Думой РФ по представлению Президента РФ, и освобождает Председателя Правительства РФ от должности;
- утверждает по предложению Председателя Правительства РФ структуру федеральных органов исполнительной власти, вносит в нее изменения; в структуре федеральных органов исполнительной власти определяет органы, руководство деятельностью которых осуществляет Президент РФ, и органы, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство РФ;
- принимает решение об отставке Правительства РФ;
- принимает отставку Председателя Правительства РФ, заместителей Председателя Правительства РФ, федеральных министров, а также руководителей федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Президент РФ;
- осуществляет общее руководство Правительством РФ. Президент РФ вправе председательствовать на заседаниях Правительства РФ;
- формирует Администрацию Президента РФ в целях обеспечения реализации своих полномочий;
- назначает и освобождает полномочных представителей Президента РФ.

Президент РФ обладает существенными полномочиями в вопросах назначения высших должностных лиц:

- представляет Государственной Думе РФ кандидатуру для назначения на должность Председателя Центрального банка РФ;

- ставит перед Государственной Думой РФ вопрос об освобождении от должности Председателя Центрального банка РФ;

- назначает на должность заместителей Председателя Правительства РФ и федеральных министров, кандидатуры которых утверждены Государственной Думой РФ, и освобождает их от должности;

- представляет Совету Федерации РФ кандидатуры для назначения на должность Председателя Конституционного Суда РФ и его заместителя, судей Конституционного Суда РФ, Председателя Верховного Суда РФ, его заместителей, а также судей Верховного Суда РФ; назначает председателей, заместителей председателей и судей других федеральных судов;

- назначает на должность после консультаций с Советом Федерации РФ и освобождает от должности Генерального прокурора РФ и его заместителей, прокуроров субъектов РФ, прокуроров военных и других специализированных прокуратур, приравненных к прокурорам субъектов РФ; назначает на должность и освобождает от должности иных прокуроров, для которых такой порядок назначения и освобождения от должности установлен федеральным законом;

- назначает и освобождает представителей РФ в Совете Федерации РФ;

- вносит в Совет Федерации РФ представление о прекращении в соответствии с федеральным конституционным законом полномочий Председателя Конституционного Суда РФ, заместителя Председателя Конституционного Суда РФ и судей Конституционного Суда РФ, Председателя Верховного Суда РФ, заместителей Председателя Верховного Суда РФ и судей Верховного Суда РФ, председателей, заместителей председателей и судей кассационных и апелляционных судов в случае совершения ими поступка, порочащего честь и достоинство судьи;

- представляет Совету Федерации РФ кандидатуры для назначения на должность Председателя Счетной палаты РФ и половины от общего числа аудиторов Счетной палаты; представляет Государственной Думе РФ кандидатуры для назначения на должность заместителя Председателя Счетной палаты РФ и половины от общего числа аудиторов Счетной палаты;

- формирует Государственный Совет РФ в целях обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов публичной власти, определения основных направлений внутренней и внешней политики РФ и приоритетных направлений социально-экономического

развития государства; статус Государственного Совета РФ определен Федеральным законом от 8 декабря 2020 г. № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации».

*Функции, связанные с обеспечением осуществления полномочий федеральной государственной власти на всей территории РФ.* За Президентом РФ закреплены полномочия, касающиеся не только формирования, но и обеспечения деятельности федеральных органов власти.

Конституцией РФ на Президента возложен ряд полномочий, связанных с деятельностью парламента. Он назначает выборы Государственной Думы РФ в соответствии с Конституцией РФ и федеральным законом; распускает Государственную Думу РФ в случаях и порядке, предусмотренных Конституцией РФ.

Как субъект законодательной инициативы Президент РФ вносит законопроекты в Государственную Думу РФ. Президент обладает правом законодательной инициативы по всем вопросам, возникающим в правотворческой деятельности. В предусмотренных в федеральном законодательстве случаях обязанность внесения проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов составляет *исключительную прерогативу Президента РФ*.

Согласно статье 12 Федерального конституционного закона от 17 декабря 2001 г. № 6-ФКЗ «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации» за Президентом закреплена обязанность внесения в Государственную Думу РФ проектов федеральных конституционных законов об образовании в составе РФ нового субъекта.

19 марта 2014 г. проект федерального конституционного закона «О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов — Республики Крым и города федерального значения Севастополя» был внесен Президентом РФ В. В. Путиным в Государственную Думу после подписания «Договора между Российской Федерацией и Республикой Крым о принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов» и проверки соответствия Конституции РФ подписанного договора Конституционным Судом РФ.

В законодательном процессе Президенту принадлежат важные полномочия по подписанию и обнародованию федеральных законов РФ (промульгация).

Глава государства также обладает правом отлагательного вето. При отклонении федерального закона мотивы принятого Президентом

РФ решения должны быть сообщены обеим палатам Федерального Собрания РФ. Данное право Президента по Конституции РФ является отлагательным, т. е. законодательный орган может его преодолеть. Согласно части 3 ст. 107 Конституции РФ, если при повторном рассмотрении федеральный закон будет одобрен в ранее принятой редакции большинством не менее двух третей голосов от общего числа членов Совета Федерации РФ и депутатов Государственной Думы РФ, он подлежит подписанию Президентом РФ в течение семи дней и обнародованию.

Наибольший объем полномочий закреплен за Президентом РФ в сфере, связанной с деятельностью исполнительной власти.

Хотя Президент по Конституции РФ не является главой исполнительной власти, за ним закреплены полномочия, позволяющие влиять на деятельность Правительства. Так, в соответствии п. «а» ст. 83 Конституции РФ Президент назначает Председателя Правительства РФ, кандидатура которого утверждена Государственной Думой РФ по представлению Президента РФ, и освобождает Председателя Правительства РФ от должности.

Кроме решения вопросов о составе Правительства РФ Президент РФ имеет право председательствовать на его заседаниях, принимает решение об отставке Правительства РФ. Постановления и распоряжения последнего в установленных Конституцией РФ случаях могут быть отменены Президентом РФ. Перед вновь избранным Президентом РФ Правительство РФ слагает свои полномочия, т. е. в полном составе уходит в отставку, и по поручению Президента РФ продолжает исполнять свои полномочия до формирования нового Правительства РФ.

На основании ч. 1 ст. 112 Конституции РФ Председатель Правительства РФ после своего назначения представляет Президенту РФ предложения о структуре федеральных органов исполнительной власти.

В настоящее время законодательно перечень федеральных исполнительных органов не устанавливается. Определение системы и структуры названных органов отнесено к полномочиям Президента РФ. Федеральные органы исполнительной власти создаются только с такими наименованиями и статусом, которые предусмотрены соответствующим указом.

Президент учреждает не только систему, но и структуру федеральных органов исполнительной власти, иными словами, устанавливает конкретный их перечень. Эта структура утверждается каждым новым Президентом РФ при решении вопроса о формировании Правительства РФ. В указе о структуре федеральных органов исполнительной власти опреде-

ляются те изменения, которые вносятся в структуру этих органов (какие органы упраздняются, каким органам передаются их полномочия, какое наименование придается органам, каково число заместителей Председателя Правительства РФ). Этим же указом фиксируется конкретный перечень действующих федеральных министерств, федеральных агентств, федеральных служб и других органов. Последний указ такого рода был принят 21 января 2020 г.\*

*Полномочия в области внешней политики.* В соответствии со ст. 86 Конституции РФ Президент РФ осуществляет руководство внешней политикой государства. Внешнеполитические функции Президента РФ реализуются в рамках следующих полномочий:

- назначает на должность после консультаций с Советом Федерации РФ и освобождает от должности министра иностранных дел;

- назначает и отзывает после консультаций с соответствующими комитетами или комиссиями палат Федерального Собрания РФ дипломатических представителей РФ в иностранных государствах и международных организациях;

- от имени РФ ведет переговоры и подписывает международные договоры РФ;

- подписывает ратификационные грамоты;

- принимает верительные и отзывные грамоты аккредитуемых при нем дипломатических представителей.

На основании п. «е» ст. 84 Конституции РФ Президент обращается к Федеральному Собранию РФ с ежегодными посланиями о положении в стране, об основных направлениях внутренней и внешней политики государства.

В соответствии со ст. 78 и 79 Конституции РФ Глава государства уполномочен на заключение соглашений с органами исполнительной власти субъектов РФ и международных договоров с другими государствами и международными объединениями государств.

*Полномочия в области безопасности и обороны.* Основные направления государственной политики в области обеспечения безопасности определяет Президент РФ. В установленном Конституцией РФ порядке он обязан принимать меры по охране суверенитета РФ, ее независимости и государственной целостности, поддержанию гражданского мира и согласия в стране. В связи с этим Президент РФ наделяется Конституцией РФ и законодательством весьма обширными полномочиями.

---

\* О структуре федеральных органов исполнительной власти : указ Президента РФ от 21 января 2020 г. № 21. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-Плюс».

Президент РФ формирует и возглавляет Совет Безопасности РФ. Данный конституционный совещательный орган осуществляет содействие Главе государства в реализации его полномочий по вопросам обеспечения национальных интересов и безопасности личности, общества и государства, а также поддержания гражданского мира и согласия в стране, охраны суверенитета РФ, ее независимости и государственной целостности, предотвращения внутренних и внешних угроз.

Президент РФ, будучи Верховным Главнокомандующим Вооруженными Силами РФ:

- утверждает военную доктрину РФ;
- назначает и освобождает высшее командование Вооруженных Сил РФ;

- назначает на должность после консультаций с Советом Федерации РФ и освобождает от должности руководителей федеральных органов исполнительной власти (включая федеральных министров), ведающих вопросами обороны, безопасности государства, внутренних дел, юстиции, иностранных дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий, общественной безопасности;

- присваивает высшие воинские звания;

- издает указы о призыве граждан на военную службу.

В случае агрессии против РФ или непосредственной угрозы агрессии Президент РФ вводит на территории РФ или в отдельных ее местностях военное положение с незамедлительным сообщением об этом Совету Федерации РФ и Государственной Думе РФ.

В соответствии со ст. 8 Федерального закона от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности» к полномочиям Президента РФ в области обеспечения безопасности отнесены:

- определение основных направлений государственной политики в области обеспечения безопасности;

- утверждение Стратегии национальной безопасности РФ, иных концептуальных и доктринальных документов в области обеспечения безопасности;

- установление компетенции федеральных органов исполнительной власти в области обеспечения безопасности, руководство деятельностью которых он осуществляет;

- принятие в соответствии с законодательством Российской Федерации:

- а) решений о применении специальных экономических мер в целях обеспечения безопасности;

б) мер по защите граждан от преступных и иных противоправных действий, по противодействию терроризму и экстремизму;

— разрешение в соответствии с законодательством РФ вопросов, связанных с обеспечением защиты:

а) информации и государственной тайны;

б) населения и территорий от чрезвычайных ситуаций;

— осуществляет иные полномочия в области обеспечения безопасности, возложенные на него Конституцией РФ, федеральными конституционными законами и федеральными законами.

Угроза безопасности России может возникнуть и в силу внутренних причин социально-политического или экологического, техногенного, природного характера. В этих случаях Президент РФ в порядке, установленном Федеральным конституционным законом от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении», вводит на территории РФ или в отдельных ее местностях чрезвычайное положение, осуществляет полномочия в области обеспечения режима чрезвычайного положения.

*Иные полномочия, связанные с осуществлением государственной деятельности.* Президенту РФ принадлежат традиционные для главы любого государства полномочия — в области обеспечения прав и свобод человека и гражданина.

Функции Президента РФ как гаранта Конституции РФ, прав и свобод человека и гражданина:

— назначает референдум;

— решает вопросы гражданства РФ и предоставления политического убежища;

— награждает государственными наградами РФ, присваивает почетные звания РФ;

— осуществляет помилование.

Вышеуказанные полномочия конкретизируются Федеральным конституционным законом от 28 июня 2004 г. № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации», Федеральным законом от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации», Указом Президента РФ от 2 марта 1994 г. № 442 «О государственных наградах Российской Федерации», Указом Президента РФ от 21 июля 1997 г. № 746 «Об утверждении Положения о порядке предоставления Российской Федерацией политического убежища», Указом Президента РФ от 28 декабря 2001 г. № 1500 «О комиссиях по вопросам помилования на территориях субъектов Российской Федерации» и др.

### § 3. Правовые акты Президента Российской Федерации

Подавляющее большинство конституционных полномочий Президент РФ реализует посредством принятия правовых актов. Согласно статье 90 Конституции РФ Президент РФ издает указы и распоряжения, которые обязательны для исполнения на всей территории РФ.

На основании п. 3 распоряжения Президента РФ от 5 февраля 1993 г. № 85-рп «О мерах по упорядочению подготовки актов Президента Российской Федерации» указы Президента РФ являются нормативными правовыми актами, рассчитанными на постоянное или многократное действие и адресованы неопределенному кругу субъектов.

Однако Президент РФ своими указами оформляет решения о назначении и освобождении от должности руководителей центральных органов и иных структур системы федеральной исполнительной власти, о гражданстве, предоставлении политического убежища, награждении государственными наградами, присвоении специальных званий, классов чин, почетных званий РФ, помиловании. Такие акты Президента РФ считаются актами индивидуального характера.

Решения Президента РФ по оперативным, организационным и кадровым вопросам, а также по вопросам работы Администрации Президента РФ принимаются в форме распоряжений. Распоряжения Президента РФ не должны содержать предписаний, носящих нормативный характер.

Акты Президента РФ не должны противоречить Конституции РФ и федеральным законам. По юридической силе акты Президента РФ носят подзаконный характер. Но в системе подзаконных актов РФ актам Президента РФ принадлежит ведущая роль.

Особенностью актов Президента РФ нормативного характера является тот факт, что они не могут быть отменены никакими органами государственной власти. Только в порядке конституционного судопроизводства Конституционный Суд РФ может признать нормативные акты Президента РФ не соответствующими Конституции РФ. В таком случае они утрачивают свою юридическую силу и становятся недействующими.

Правовые акты Президента РФ подлежат обязательному опубликованию (кроме актов или отдельных их положений, содержащих сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера) в течение 10 дней со дня их подписания.

Официальными источниками (изданиями) опубликования актов Президента РФ являются: «Российская газета», «Собрание законодательства Российской Федерации», «Официальный интернет-портал правовой информации» ([www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)).

Порядок опубликования названных актов определен Указом Президента РФ от 23 мая 1996 г. № 763 «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти».

Акты Президента РФ, имеющие нормативный характер, вступают в силу одновременно на всей территории РФ по истечении семи дней после дня их первого официального опубликования. Однако порядок введения в действие нормативных актов Президента РФ может быть указан в самом акте.

#### **§ 4. Основания и порядок прекращения полномочий Президента Российской Федерации**

Конституция РФ закрепляет следующие основания прекращения полномочий Президента РФ:

1) истечение срока его пребывания в должности с момента принесения Присяги вновь избранным Президентом РФ;

2) досрочное прекращение полномочий главы государства, а именно в случае:

- его отставки;
- стойкой неспособности по состоянию здоровья осуществлять принадлежащие ему полномочия;
- отрешения от должности.

В перечне отсутствует такое основание, как смерть Президента РФ, что указывает на пробел в конституционно-правовом регулировании данного вопроса.

При досрочном прекращении полномочий выборы Президента РФ должны состояться не позднее трех месяцев с момента досрочного прекращения исполнения полномочий.

Отставка Президента РФ — это добровольное, самостоятельное волеизъявление Главы государства по сложению своих полномочий. В основе отставки могут лежать различные причины: состояние здоровья, усталость, осознание своей неспособности справляться с грузом проблем, лежащих на плечах Президента, конфликтные ситуации с парламентом, семейные и иные личные обстоятельства.

Процедура отставки Президента РФ законодательно не урегулирована. Конституцией РФ не предусмотрено, перед кем Президент РФ должен заявить о своей отставке, какой орган может принять или не принять отставку Президента РФ. Учитывая статус Главы государства, можно

предположить, что достаточно официально заявить о своей отставке. Прекращение полномочий Президента РФ наступит с момента издания и вступления в силу соответствующего указа.

Вторым основанием досрочного прекращения полномочий Президента РФ является стойкая неспособность по состоянию здоровья осуществлять возложенные на Президента полномочия. Законодательная процедура досрочного прекращения полномочий Президента по этому основанию также не урегулирована. Конституционный Суд РФ в постановлении от 11 июля 2000 г. по делу о толковании ст. 91 и ч. 2 ст. 92 Конституции РФ отметил, что решение этого вопроса может проходить при наличии урегулированной особой процедуры, что не входит в полномочия Конституционного Суда РФ. Однако Суд определил те конституционные начала, которые должны обуславливать основы порядка (процедуру) его решения. Они заключаются в следующем:

- для досрочного освобождения Главы государства от должности по состоянию здоровья необходимо выработать особый порядок (процедуру) такого решения;

- положения о порядке установления степени утраты трудоспособности, определенные в Основах законодательства об охране здоровья граждан, не связаны с применением ч. 2 ст. 92 Конституции РФ;

- для установления стойкой неспособности по состоянию здоровья осуществлять принадлежащие Президенту полномочия требуется особая процедура для объективного подхода к определению фактической невозможности для Президента в связи с расстройством функций организма, носящих постоянный, необратимый характер;

- для досрочного прекращения полномочий Президента в таком случае может не являться обязательной предпосылкой волеизъявление Президента;

- приведение в действие досрочного прекращения полномочий Президента по состоянию здоровья допустимо лишь при исчерпании всех иных возможностей, связанных с временным неисполнением им своих полномочий или добровольной его отставкой;

- порядок установления стойкой неспособности Президента осуществлять свои полномочия не может быть облегченным, упрощенным. При этом должна быть исключена возможность превращения данного порядка в способ необоснованного отстранения Президента, а тем более в неконституционный способ присвоения каким-либо органом или лицом властных полномочий Президента.

Согласно постановлению Конституционного Суда РФ от 6 июля 1999 г. № 10-П РФ «По делу о толковании положений статьи 92 (части 2 и 3) Кон-

ституции Российской Федерации» в тех исключительных случаях (помимо конституционно закрепленных случаев досрочного прекращения полномочий Президента РФ), когда Президент РФ не в состоянии выполнять свои обязанности, он своим решением возлагает на Председателя Правительства РФ временное исполнение обязанностей Президента РФ с учетом ограничений, предусмотренных ч. 3 ст. 92 Конституции РФ. Именно так поступил Президент РФ 5–6 ноября 1996 г. в связи с проведением ему хирургической операции, возложив на это время исполнение обязанностей Президента РФ на Председателя Правительства РФ (указы Президента РФ от 5 ноября 1996 г. № 1534 и от 6 ноября 1996 г. № 1535).

Если же в силу исключительных обстоятельств Президент РФ не в состоянии ни выполнять свои полномочия, ни возложить своим решением исполнение обязанностей Президента РФ на Председателя Правительства РФ, последний временно исполняет их в точном соответствии с положениями, содержащимися в чч. 2 и 3 ст. 92 Конституции РФ.

Третьим основанием досрочного прекращения полномочий Президента РФ является отрешение его от должности при помощи специальной законодательно установленной процедуры. Эта процедура закреплена в ст. 93 Конституции РФ, регламентах Совета Федерации РФ от 30 января 2002 г. № 33-СФ и Государственной Думы от 22 января 1998 г. № 2134-II ГД, а также в Федеральном конституционном законе от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации».

Отрешение от должности (импичмент) Президента РФ является характеристикой такого элемента конституционно-правового статуса Президента РФ, как конституционно-правовая ответственность.

Конституция РФ устанавливает значительный объем полномочий Президента, что указывает на необходимость установления конституционно-правовой ответственности в целях надлежащего выполнения Главой государства всех его функций и полномочий.

Государственными органами, которые имеют право инициировать и провести процедуру отрешения от должности Президента РФ, являются Государственная Дума РФ и Совет Федерации Федерального Собрания РФ, Конституционный Суд РФ и Верховный Суд РФ. При отрешении от должности Президента РФ воля лица, занимающего пост главы государства, не учитывается.

## ГЛАВА XI. ПАРЛАМЕНТ — ВЫСШИЙ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЙ ОРГАН ГОСУДАРСТВА

### § 1. Парламент: понятие, виды, структура, полномочия

Парламент — высший представительный законодательный орган государства. Термин «парламент» происходит от французского слова *parler* — говорить. Но как государственный орган с представительством от народа (на тот момент от аристократии и высшего духовенства) он появился в Англии в XVIII в.

Порядок формирования парламентов зависит от их структуры. Однопалатные парламенты и нижние палаты двухпалатных парламентов, как правило, формируются посредством прямых выборов.

Чаще парламенты состоят из одной или двух палат. Число палат парламента в конкретной стране зависит от определенных факторов. В федеративных государствах двухпалатные системы парламента: одна палата — представительство от всех граждан страны, вторая — представляет субъектов федерации. В унитарных государствах двухпалатная структура парламента может быть связана с исторической традицией, конкретной политической ситуацией на момент проведения конституционной реформы. Верхняя палата выполняет так называемые сдерживающие функции. Срок полномочий верхней палаты более длительный. Существуют следующие способы формирования верхних палат: посредством выборов, назначения, наследования, смешанным путем (элементы выборности и назначения).

*Основными принципами статуса депутата являются:*

1. *Независимость.* Юридически депутаты не должны подчиняться воле избирателей, партийных органов и органов государственной власти. Они рассматриваются как представители всей нации, а не одного избирательного округа. Из этого следует запрет императивного мандата и отзыва депутата. Это принцип свободного мандата. Независимость

предполагает парламентские привилегии — иммунитет (депутатская неприкосновенность) и индемнитет (неответственность за высказывания, голосования и иные действия в стенах парламента). Иногда индемнитет означает депутатское вознаграждение.

2. *Недопустимость совмещений постов.* Депутаты — профессиональные парламентарии, поэтому депутатский мандат несовместим ни с какой государственной или иной должностью.

3. *Равноправие депутатов.* Это выражено в праве избирать и быть избранными на парламентские должности, в состав комитетов (комиссий), в праве законодательной инициативы, в праве участия в дебатах и голосовании.

Депутатский мандат прекращается:

- по окончании срока полномочий депутата;
- вследствие смерти депутата;
- в результате лишения мандата;
- по итогам признания выборов недействительными.

Внутренняя структура палат современных парламентов одинакова и восходит к английской традиции.

Во-первых, существуют руководящие органы. Руководство осуществляется либо единолично председателем (спикером), либо коллегиально — советом, бюро, президиумом, комитетом. Председатели (спикеры) нижних палат или однопалатных парламентов избираются депутатами. Должность председателя верхней палаты может также замещаться на основе выборов, может быть назначаемой (правительством, президентом). Иногда председателем верхней палаты по должности является вице-президент (США, Индия).

Вторым структурным элементом парламентов являются парламентские фракции — объединения депутатов по партийному принципу. Во многих парламентах для создания фракции необходимо минимальное число депутатов, принадлежащих к одной партии.

По согласованию с фракциями формируются руководящие органы, а также комитеты и комиссии — структуры, состоящие из парламентариев и действующие парламенту (палатам) в осуществлении полномочий. Комитеты (комиссии) делятся на постоянные и временные. *Постоянные* формируются по соответствующим направлениям законодательной деятельности.

*Постоянные* комитеты (комиссии) создаются по сферам государственной деятельности: по финансово-бюджетной, по иностранным делам, по обороне и безопасности, по торговле и промышленности, по образованию и труду, по аграрной и т. д. Они предварительно обсуждают законопроекты, взаимодействуют с соответствующими министерствами.

*Временные* — для расследования или изучения какого-либо вопроса, преимущественно практики применения законодательства, социальных проблем и т. п.

К временным комитетам (комиссиям) относятся: следственные, специальные (создаваемые для изучения какого-либо вопроса), комитеты всей палаты, согласительные.

По объему компетенции выделяют три группы парламентов:

1. Парламенты с абсолютно определенной компетенцией — круг вопросов, подлежащих ведению парламента, строго фиксирован.

2. Парламенты с абсолютно неопределенной компетенцией, т. е. парламенты, которые имеют право издавать законы по любому вопросу и юридически обладают неограниченными полномочиями (Великобритания).

3. Парламенты с относительно определенной компетенцией, иными словами, границы компетенции относительно подвижны, нет четкого критерия разграничения полномочий парламента и правительства (Швейцария).

В основные полномочия парламента входят:

1. Законодательные полномочия, включающие в себя:

а) право законодательной инициативы (осуществляется как членами обеих палат, так и группами парламентариев);

б) принятие законов;

в) принятие бюджета и иные финансовые полномочия (принятие решения о внутренних и внешних займах, создание различных внебюджетных фондов и т. п.).

2. Контроль за деятельностью правительства. К методам контроля относятся:

а) постановка вопроса о доверии (в странах, где правительство ответственно перед парламентом);

б) интерпелляция (обращение к правительству относительно мотивов его деятельности, его дальнейших действий по вопросам, относящимся к определенным аспектам правительственной политики);

в) вопросы устные и письменные отдельным министрам или правительству в целом;

г) резолюция порицания (отличается от вотума недоверия тем, что вносится по предложению палаты);

д) деятельность расследовательских комитетов и комиссий (проводится в случаях, представляющих особый общественный интерес).

3. В сфере международных отношений, например, ратификация и денонсация международных договоров.

4. Назначение референдумов (это полномочие носит либо исключительный, либо альтернативный характер).

5. Формирование государственных органов и учреждений, назначение либо избрание должностных лиц или участие в этих процедурах.

6. В области обороны и безопасности (право объявлять войну и заключать мир (состояние войны, состояние обороны)).

7. Квасисудебные:

а) проведение процедуры импичмента в целях отстранения от должности виновных в совершении преступления главы государства, высших должностных лиц исполнительной власти;

б) право возбуждения перед судебными органами обвинения против высших должностных лиц;

в) объявление амнистии.

В президентской республике может сложиться ситуация так называемого разделенного правления. При этом президент и министры являются членами одной партии, а большинство в парламенте имеют представители другой партии (партий). В этом случае могут возникнуть некоторые сложности в управлении.

Как в президентской, так и в парламентарной республиках может сформироваться разделенное правление. В данном случае разделенное правление означает, что в состав правительства парламентского большинства вводятся представители оппозиции. Применяют эту процедуру в чрезвычайных ситуациях (вооруженный конфликт, экономический кризис, бедствия и т. п.) для сплочения нации.

В парламентарных странах, где имеется развитая многопартийная система, для предотвращения политических кризисов вводятся элементы рационализации управления государством (рационализированный парламентаризм). Трения между партиями-союзниками и, как следствие, распад парламентской коалиции могут вести к частой смене правительства. Для ограничения использования парламентом вотума недоверия в отношении правительства существуют различные подходы.

Рационализированный парламентаризм в Конституции ФРГ проявляется в определении «конструктивного вотума недоверия». Во-первых, это означает, что вотум недоверия выносится не всему правительству, а лишь его главе. Во-вторых, при вынесении вотума недоверия на пост главы правительства парламентом должна быть предложена другая кандидатура: «Бундестаг может выразить недоверие федеральному Канцлеру тем, что большинством членов выберет ему преемника, и обратиться к Федеральному Президенту с просьбой об увольнении Федерального Канцлера. Федеральный Президент должен удовлетворить эту просьбу

и назначить выбранное лицо» (ст. 67). Договориться партиям по новой кандидатуре канцлера достаточно сложно, поэтому вопрос о доверии практически не возникает.

Другой способ рационализации управления — это установление определенных сроков, в течение которых не может быть поставлен вопрос о доверии уже утвержденному правительству. Может ограничиваться также число возможностей постановки вопроса о доверии правительству в определенный промежуток времени.

## **§ 2. Федеральное Собрание — парламент Российской Федерации**

Федеральное Собрание РФ (далее — ФС РФ) является органом законодательной власти в РФ, и в Конституции РФ ему посвящена отдельная глава. ФС РФ — постоянно действующий представительный орган.

Принцип федерализма видится в двухпалатной структуре ФС РФ. Одна из палат — Государственная Дума РФ (далее — ГД РФ) — представляет весь народ страны в целом, другая — Совет Федерации РФ (далее — СФ РФ) состоит из представителей субъектов.

Депутатом ГД РФ может быть избран гражданин РФ, достигший возраста 21 года, который имеет право участвовать в выборах, постоянно проживающий в РФ, не имеющий гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина РФ на территории иностранного государства. Депутатам ГД РФ в порядке, установленном федеральным законом, запрещается открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории РФ.

Активное избирательное право (правом избирать) на выборах депутатов ГД РФ распространяется на граждан РФ, достигших на день голосования возраста 18 лет.

Не имеет права избирать и быть избранным, участвовать в осуществлении других избирательных действий, по общему правилу, гражданин РФ, который признан судом недееспособным или содержится в местах лишения свободы по приговору суда. Кроме того, закон устанавливает дополнительные ограничения данного права. Так, не имеет права быть избранным депутатом ГД РФ гражданин РФ:

— имеющий гражданство иностранного государства либо вид на жительство или иной документ, подтверждающий право на постоянное проживание гражданина РФ на территории иностранного государства;

— осужденный к лишению свободы за совершение тяжкого и (или) особо тяжкого преступления и имеющий на день голосования неснятую и непогашенную судимость за указанное преступление;

— осужденный к лишению свободы за совершение тяжкого преступления, судимость которого снята или погашена, до истечения 10 лет со дня снятия или погашения судимости;

— осужденный к лишению свободы за совершение особо тяжкого преступления, судимость которого снята или погашена, до истечения 15 лет со дня снятия или погашения судимости;

— осужденный за совершение преступления экстремистской направленности, предусмотренного УК РФ, и имеющий на день голосования неснятую и непогашенную судимость за указанное преступление, если на такого гражданина РФ не распространяется действие пунктов 2 и 3 Федерального закона от 22 февраля 2014 г. № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»;

— подвергнутый административному наказанию за совершение административных правонарушений, предусмотренных ст. ст. 20.3 и 20.29 КоАП РФ, если голосование на выборах депутатов ГД РФ состоится до окончания срока, в течение которого лицо считается подвергнутым административному наказанию;

— в отношении которого вступившим в силу решением суда установлен факт нарушения ограничений, предусмотренных п. 1 ст. 56 Закона об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме, либо факт совершения действий, предусмотренных подпунктом «ж» п. 7 и подпунктом «ж» п. 8 ст. 76 названного закона, если указанные нарушения либо действия совершены в период, не превышающий пяти лет до дня голосования.

Сенаторы РФ и депутаты ГД РФ обладают неприкосновенностью в течение всего срока их полномочий. Они не могут быть задержаны, арестованы, подвергнуты обыску, кроме случаев задержания на месте преступления, а также подвергнуты личному досмотру, за исключением случаев, когда это предусмотрено федеральным законом для обеспечения безопасности других людей.

Вопрос о лишении сенатора РФ, депутата ГД РФ неприкосновенности решается по представлению Генерального прокурора РФ соответствующей палатой ФС РФ.

Законом закреплено, что отказ соответствующей палаты ФС РФ дать согласие на лишение сенатора РФ, депутата ГД РФ неприкосновенности является обстоятельством, исключающим производство по уголовному делу или производство по делу об административном правонарушении,

за которое предусмотрена административная ответственность, налагаемая в судебном порядке, и влекущим прекращение таких дел. Решение о прекращении соответствующего дела может быть отменено лишь при наличии вновь открывшихся обстоятельств.

Депутатский индемнитет выражается в следующем:

- неответственность парламентария за высказываемые мнения и позиции при голосовании в палате, в том числе по истечении срока их полномочий;

- материальное обеспечение депутатской деятельности включает в себя денежное вознаграждение, а также перечень социальных гарантий, установленных Законом.

Сенатору РФ, депутату ГД РФ предоставляется ежегодный оплачиваемый отпуск продолжительностью 42 календарных дня. Они имеют право на внеочередное получение проездных документов на различные виды транспорта. В случаях, предусмотренных законодательством РФ, сенатору РФ, депутату ГД РФ предоставляется отпуск продолжительностью, превышающей продолжительность 42 календарных дня.

Сенатору РФ, депутату ГД РФ предоставляется медицинское, санаторно-курортное и бытовое обеспечение на условиях, установленных для федерального министра. Медицинское, санаторно-курортное и бытовое обеспечение сенатора РФ, депутата ГД РФ, которым причинено увечье или иное повреждение здоровья в период осуществления ими своих полномочий, сохраняется за ними и после прекращения их полномочий.

Основными формами деятельности сенатора РФ и депутата ГД РФ являются:

- участие в заседаниях СФ РФ, ГД РФ; в совместных заседаниях палат ФС РФ;

- участие в работе комитетов и комиссий палат ФС РФ в порядке, установленном регламентами палат ФС РФ; в работе согласительных и специальных комиссий, создаваемых СФ РФ и ГД РФ; в работе парламентских комиссий в порядке, установленном Федеральным законом от 27 декабря 2005 г. № 196-ФЗ «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации», а также рабочих групп, создаваемых парламентскими комиссиями;

- участие в выполнении поручений СФ РФ, ГД РФ и их органов;
- участие в парламентских слушаниях;
- внесение законопроектов в ГД РФ;
- внесение парламентского запроса (запроса СФ РФ, ГД РФ), запроса сенатора РФ, депутата ГД РФ (депутатского запроса);

— обращение с вопросами к членам Правительства РФ на заседании соответствующей палаты ФС РФ;

— обращение к соответствующим должностным лицам с требованием принять меры по немедленному пресечению обнаружившегося нарушения прав граждан.

СФ РФ и ГД РФ заседают отдельно.

Заседания СФ РФ и ГД РФ проходят открыто. Не исключено проведение закрытых заседаний. Палаты собираются совместно для заслушивания посланий Президента РФ.

Деятельность сенатора РФ, депутата ГД РФ может реализовываться также в иных формах, предусмотренных Конституцией РФ, упомянутым Федеральным законом, другими федеральными законами и регламентами палат Федерального Собрания РФ.

Порядок деятельности СФ РФ определяется Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами, постановлениями Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации (далее — постановления СФ РФ) и соответствующим Регламентом.

Для сенатора РФ создаются условия для беспрепятственного и эффективного осуществления его полномочий в соответствии с Конституцией РФ и Федеральным законом от 8 мая 1994 г. № 3-ФЗ «О статусе сенатора Российской Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации».

Непартийный принцип является определяющим при формировании и структурировании СФ РФ. Сенаторы РФ не входят в партийные объединения и не образуют фракций.

При помощи тайного голосования с элементами электронной системы избираются Председатель СФ РФ и его заместители. СФ РФ может принять решение о проведении тайного голосования с использованием бюллетеней.

Для подготовки и рассмотрения вопросов деятельности СФ РФ образуется постоянно действующий коллегиальный орган — Совет палаты. В состав входят: Председатель СФ РФ, его заместители, председатели комитетов и постоянных комиссий СФ РФ, которые обладают правом решающего голоса по всем вопросам, рассматриваемым Советом палаты.

Председатель СФ РФ выполняет общее руководство аппаратом СФ РФ и контролирует его деятельность; дает поручения комитетам и комиссиям, а также сенаторам РФ. Он отдает распоряжения и поручения по вопросам, отнесенным к его компетенции.

Обеспечение деятельности СФ РФ осуществляет Аппарат СФ РФ, который включает в себя: Секретариат Председателя СФ РФ, секретариаты заместителей Председателя СФ РФ, аппаратов, комитеты и постоянные комиссии СФ РФ, подразделения по направлению деятельности.

К основным задачам Аппарата СФ РФ относятся правовое, информационное, организационное, аналитическое, документационное и финансовое, материально-техническое и хозяйственное обеспечение деятельности СФ РФ и его органов, сенаторов РФ; правовое, организационное, информационно-аналитическое, протокольное и паспортно-визовое обеспечение.

Структура и штат Аппарата СФ РФ утверждаются Председателем СФ РФ.

В состав ГД РФ входит 450 депутатов. Принцип политического многообразия и многопартийности, свободного обсуждения и коллективного решения вопросов характеризует деятельность ГД РФ.

Заседания ГД РФ проводятся открыто, хотя палата вправе проводить и закрытые заседания. Порядок деятельности ГД РФ определяется Конституцией РФ и соответствующим Регламентом.

Образование депутатских объединений (фракций и депутатских групп) является основой совместной деятельности и выражения единой позиции по вопросам, которые рассматриваются ГД РФ.

ГД РФ избирает из своего состава тайным голосованием с использованием бюллетеней Председателя, первого заместителя и заместителей Председателя. ГД РФ может принять решение о проведении открытого голосования. Число заместителей Председателя определяется ГД РФ.

Кандидаты на должность Председателя ГД РФ и его заместителей выдвигаются депутатскими объединениями и депутатами. Избранным считается тот кандидат, который в результате голосования получил более половины голосов от общего числа депутатов ГД РФ.

В случае, если на должность Председателя ГД РФ избран депутат ГД РФ, являющийся руководителем депутатского объединения, он вправе совмещать пребывание на этой должности и руководство депутатским объединением.

Для предварительной подготовки и рассмотрения организационных вопросов деятельности палаты создается Совет ГД РФ (далее — Совет). В его состав входят с правом решающего голоса Председатель ГД РФ и его заместители. В работе Совета могут принять участие с правом совещательного голоса председатели комитетов ГД РФ или по их поручению представители этих комитетов.

Депутаты ГД РФ образуют депутатские объединения. Депутатское объединение в ГД РФ, сформированное на основе избирательного объединения, прошедшего в нее по федеральному избирательному округу, именуется фракцией и подлежит регистрации независимо от числа ее членов.

Депутаты, не относящиеся к фракции, могут образовать депутатские группы. Регистрации подлежат депутатские группы численностью не менее 55 депутатов.

Фракции и депутатские группы обладают равными правами. Объединения депутатов, которые не зарегистрированы в соответствии с Регламентом ГД РФ, не пользуются правами фракции или депутатской группы. Депутат ГД РФ может состоять только в одном депутатском объединении.

Правовое, организационное, документационное, аналитическое, информационное, финансовое, материально-техническое, социально-бытовое обеспечение деятельности ГД РФ осуществляет Аппарат ГД РФ. В состав Аппарата ГД РФ входят в качестве самостоятельных структурных подразделений аппараты комитетов и комиссий ГД РФ, фракций и депутатских групп. Контроль за деятельностью Аппарата ГД РФ осуществляется Комитетом по Регламенту и организации работы ГД РФ.

Наряду с Аппаратом ГД РФ информационное, экспертное и иное ее обеспечение реализуется государственными организациями (Парламентская библиотека, Парламентский центр, издательство ФС РФ и т. д.).

ФС РФ работает в сессионном порядке. СФ РФ и ГД РФ, как отмечалось ранее, заседают отдельно. Палаты могут собираться вместе только в трех случаях:

- 1) для заслушивания посланий Президента РФ;
- 2) для заслушивания посланий Конституционного Суда РФ;
- 3) для заслушивания выступлений руководителей иностранных государств.

СФ РФ и ГД РФ образуют комитеты и комиссии, являющиеся постоянно действующими органами соответствующих палат.

Комитеты палат по вопросам, отнесенным к их ведению, осуществляют предварительное рассмотрение законопроектов; организуют проводимые палатами парламентские слушания и их подготовку к рассмотрению палатой; решают задачи организации своей деятельности; рассматривают иные вопросы, относящиеся к ведению палат.

Кроме того, комитеты СФ РФ готовят заключения по принятым ГД РФ федеральным законам и способствуют реализации положений

Конституции РФ и федеральных законов, а комитеты ГД РФ вносят предложения по формированию примерной программы законопроектной работы Думы на текущую сессию и календарь рассмотрения вопросов на очередной месяц; рассматривают и исполняют поручения Совета ГД РФ; дают заключения и предложения по соответствующим разделам проекта федерального бюджета; проводят анализ практики принятия законодательства; решают вопросы своей деятельности.

Комитеты и постоянные комиссии СФ РФ имеют равные права и несут равные обязанности по реализации полномочий палаты.

Состав комитетов СФ РФ утверждается палатой большинством голосов от общего числа членов палаты. Председатель комитета, его заместители избираются на его заседании большинством голосов от общего числа членов комитета. Председатель комитета утверждается СФ РФ большинством голосов от общего числа членов палаты. Председатель комитета, его заместители не могут быть представителями от одного субъекта РФ. Численный состав каждого комитета определяется СФ РФ, но не может быть менее восьми членов палаты. Сенаторы РФ входят в состав комитетов, за исключением Председателя палаты и его заместителей. При этом сенатор РФ может быть членом только одного комитета палаты.

СФ РФ вправе создавать постоянные и временные комиссии. Деятельность временных комиссий ограничивается определенным сроком и (или) конкретной задачей. Задачи комиссии, срок ее деятельности, полномочия и персональный состав определяются постановлением палаты.

В случае необходимости могут создаваться и другие комитеты. Комитеты ГД РФ образуются на срок полномочий Думы данного созыва.

ГД РФ может создавать комиссии, деятельность которых ограничена определенным сроком или конкретной задачей. Этот срок не может превышать срок полномочий Думы. ГД РФ образует комитеты и комиссии, как правило, на основе принципа пропорционального представительства депутатских объединений. Численный состав каждого комитета и каждой комиссии определяется ГД РФ.

Председатели и заместители председателей комитетов и комиссий избираются палатой большинством голосов от общего числа депутатов ГД РФ по представлению фракций и депутатских групп. Голосование может проводиться по единому списку кандидатур.

Составы комитета, комиссии утверждаются ГД РФ большинством голосов от общего числа депутатов. Изменения в составе комитета, комиссии производятся постановлением ГД РФ. В состав комитетов не могут быть избраны Председатель ГД РФ и его заместители.

Законодательная компетенция ФС РФ в основном определена в ст. ст. 71 и 72 Конституции РФ, где перечисляются вопросы ведения РФ и совместного ведения РФ и ее субъектов. Отдельными конституционными нормами Федеральному Собранию РФ прямо предписывается принятие федерального конституционного закона или федерального закона по конкретному вопросу.

Компетенции палат в других сферах значительно различаются и закреплены Конституцией РФ. Статьей 102 регламентируются сферы ведения СФ РФ, к которым относятся:

а) утверждение изменения границ между субъектами Российской Федерации;

б) утверждение указа Президента Российской Федерации о введении военного положения;

в) утверждение указа Президента Российской Федерации о введении чрезвычайного положения;

г) решение вопроса о возможности использования Вооруженных Сил Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации;

д) назначение выборов Президента Российской Федерации;

е) отрешение Президента Российской Федерации от должности; лишение неприкосновенности Президента Российской Федерации, прекратившего исполнение своих полномочий;

ж) назначение на должность по представлению Президента Российской Федерации Председателя Конституционного Суда Российской Федерации, заместителя Председателя Конституционного Суда Российской Федерации и судей Конституционного Суда Российской Федерации, Председателя Верховного Суда Российской Федерации, заместителей Председателя Верховного Суда Российской Федерации и судей Верховного Суда Российской Федерации;

з) проведение консультаций по предложенным Президентом Российской Федерации кандидатурам на должность Генерального прокурора Российской Федерации, заместителей Генерального прокурора Российской Федерации, прокуроров субъектов Российской Федерации, прокуроров военных и других специализированных прокуратур, приравненных к прокурорам субъектов Российской Федерации;

и) назначение на должность и освобождение от должности Председателя Счетной палаты и половины от общего числа аудиторов Счетной палаты по представлению Президента Российской Федерации;

к) проведение консультаций по предложенным Президентом Российской Федерации кандидатурам на должность руководителей федеральных органов исполнительной власти (включая федеральных министров), ведающих вопросами обороны, безопасности государства, внутренних дел, юстиции, иностранных дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий, общественной безопасности;

л) прекращение по представлению Президента Российской Федерации в соответствии с федеральным конституционным законом полномочий Председателя Конституционного Суда Российской Федерации, заместителя Председателя Конституционного Суда Российской Федерации и судей Конституционного Суда Российской Федерации, Председателя Верховного Суда Российской Федерации, заместителей Председателя Верховного Суда Российской Федерации и судей Верховного Суда Российской Федерации, председателей, заместителей председателей и судей кассационных и апелляционных судов в случае совершения ими поступка, порочащего честь и достоинство судьи, а также в иных предусмотренных федеральным конституционным законом случаях, свидетельствующих о невозможности осуществления судьей своих полномочий;

м) заслушивание ежегодных докладов Генерального прокурора Российской Федерации о состоянии законности и правопорядка в Российской Федерации.

Предметы ведения Государственной Думы определяются ст. 103 Конституции:

«а) утверждение по представлению Президента Российской Федерации кандидатуры Председателя Правительства Российской Федерации;

а<sup>1</sup>) утверждение по представлению Председателя Правительства Российской Федерации кандидатур заместителей Председателя Правительства Российской Федерации и федеральных министров, за исключением федеральных министров, указанных в пункте «д<sup>1</sup>» статьи 83 Конституции Российской Федерации;

б) решение вопроса о доверии Правительству Российской Федерации;

в) заслушивание ежегодных отчетов Правительства Российской Федерации о результатах его деятельности, в том числе по вопросам, поставленным Государственной Думой;

г) назначение на должность и освобождение от должности Председателя Центрального банка Российской Федерации;

г<sup>1</sup>) заслушивание ежегодных отчетов Центрального банка Российской Федерации;

д) назначение на должность и освобождение от должности заместителя Председателя Счетной палаты и половины от общего числа аудиторов Счетной палаты по представлению Президента Российской Федерации;

е) назначение на должность и освобождение от должности Уполномоченного по правам человека, действующего в соответствии с федеральным конституционным законом. Уполномоченным по правам человека может быть гражданин Российской Федерации, постоянно проживающий в Российской Федерации, не имеющий гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства. Уполномоченному по правам человека в порядке, установленном федеральным законом, запрещается открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации;

ж) объявление амнистии;

з) выдвижение обвинения против Президента Российской Федерации в целях отрешения его от должности или против Президента Российской Федерации, прекратившего исполнение своих полномочий, в целях лишения его неприкосновенности».

Перечень вопросов, относящихся к ведению палат Федерального Собрания РФ, не является исчерпывающим, а затрагивает важнейшие аспекты государственной жизни, особенно это касается возможности контроля за широкими полномочиями Президента РФ в кадровой сфере. Особенность кадровых назначений проявляется в осуществлении механизма сдержек и противовесов в отношениях между ветвями власти и в федеративных отношениях.

Законодательному процессу в РФ посвящены ст. ст. 104–108 Конституции РФ. В законодательной деятельности участвует как Глава государства, так и три ветви власти — законодательная, исполнительная и судебная. Правом законодательной инициативы обладают: Президент РФ, СФ РФ, сенаторы РФ, депутаты ГД РФ, Правительство РФ, законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов РФ, Конституционный и Верховный суды РФ — по вопросам их ведения.

Рассмотрение законопроектов ГД РФ осуществляется в трех чтениях. Первое чтение законопроекта — первоначальное рассмотрение законопроекта на планерном заседании нижней палаты (обсуждаются его основные положения, вопрос о необходимости принятия, концепция за-

конопроекта, дается оценка соответствия основных положений законопроекта Конституции РФ). Второе чтение — обсуждение на планерном заседании палаты поправок, поступивших на законопроект, и голосование о принятии его за основу и в целом. Законопроект, принятый во втором чтении, направляется в соответствующий комитет для устранения внутренних противоречий, внесения поправок и редакционной правки. Третье чтение законопроекта — это заключительное обсуждение в ГД РФ законопроекта без права внесения в него поправок. Если законопроект не принят в третьем чтении, то дальнейшему рассмотрению он не подлежит. Решение о принятии федерального закона принимается большинством голосов от общего числа депутатов палаты.

Принятые ГД РФ федеральные законы в течение пяти дней передаются в СФ РФ, который рассматривает и ставит их на голосование.

Одобрение федерального закона СФ РФ может быть реализовано как в активной форме (за федеральный закон голосует более половины от общего числа членов этой палаты), так и в пассивной форме (закон считается одобренным, если в течение 14 дней он не был рассмотрен).

СФ РФ может и отклонить федеральный закон, принятый ГД РФ. Федеральный закон считается отклоненным, если за его одобрение не проголосовало необходимое число сенаторов РФ. При отклонении решения СФ РФ обе палаты парламента могут создать согласительную комиссию для преодоления возникших разногласий. Закон считается принятым повторно с учетом предложений согласительной комиссии, если за него проголосовало более половины от общего числа депутатов ГД РФ. Однако ГД РФ может высказать возражения на предложения согласительной комиссии и выразить несогласие с решением СФ РФ об отклонении закона. ГД РФ может преодолеть возражения СФ РФ против принятого ею федерального закона, если предусмотренная предыдущей частью согласительная процедура не достигла успеха. В этом случае федеральный закон ставится на голосование в ГД РФ в ранее принятой редакции. В результате федеральный закон считается принятым, если за него проголосовало не менее 2/3 от общего числа депутатов ГД РФ. Принятый таким образом федеральный закон передается на рассмотрение Президенту РФ, минуя повторное рассмотрение в СФ РФ. Если при повторном рассмотрении федерального закона, отклоненного СФ РФ, ГД РФ приняла его в измененной редакции, этот закон оформляется и направляется в СФ РФ как вновь принятый.

Принятый федеральный закон в течение пяти дней направляется для подписания и обнародования Президенту РФ.

В течение 14 дней с момента поступления федерального закона Президент РФ должен принять решение и выбрать один из двух возможных вариантов своих действий в его отношении. В этот срок Глава государства может подписать федеральный закон и обнародовать его, после чего закон в установленном порядке вступает в силу, или может применить свое конституционное право «вето» и отклонить федеральный закон, не подписав его. Принятые законы подлежат официальному опубликованию.

## ГЛАВА XII. КОНСТИТУЦИОННЫЙ СТАТУС ЧЛЕНА ПАРЛАМЕНТА

### § 1. Правовая природа мандата члена парламента

Основу конституционно-правового статуса члена парламента составляет его мандат (от лат. *mandatum* — поручение), сущность которого определяется характером взаимоотношений парламентария с субъектами, чьи интересы он призван выражать. В зависимости от структуры и способа формирования высшего законодательного органа ему присущи некоторые особенности. Так, в случае избрания представителей единственной или нижней палаты парламента на всенародных выборах речь идет о депутатах и, соответственно, о депутатском мандате. Члены же верхней палаты обычно назначаются главой государства или иными органами государственной власти либо наделяются полномочиями посредством косвенных выборов. В данном случае их правовое положение лишь частично совпадает с правовым положением депутатов.

Выделяются следующие признаки мандата члена парламента:

- выборность как основание получения мандата (в соответствующем случае);
- представительный характер мандата (свободный или императивный);
- депутатская неприкосновенность (иммунитет);
- неответственность члена парламента за выраженное им мнение или голосование в стенах парламента (индемнитет);
- принцип неизбираемости и несовместимости (совместимости) с иными государственными должностями или иной деятельностью;
- продолжительность действия мандата;
- утрата, прекращение и лишение мандата;
- обязанности и дисциплинарная ответственность за их неисполнение или ненадлежащее исполнение.

Говоря о правовой природе депутатского мандата, необходимо подчеркнуть, что наука конституционного права знает два их вида — свободный и императивный. Кратко охарактеризуем содержание каждого из них.

*Свободный мандат.* Впервые принцип свободного мандата был обоснован английским философом и государственным деятелем Эдмундом Берком в 1774 г. Это правило парламентаризма означает, что депутат юридически не связан поручениями избирателей и действует в парламенте, сообразуясь со своими представлениями о должном и собственной совестью. На этом основании отрицается право избирателей отозвать депутата, не оправдавшего их доверия. В соответствии с современной доктриной конституционного права депутат в парламенте — это прежде всего полноправный член коллегии, осуществляющий власть на всем пространстве страны.

Нередко на практике обладающий свободным мандатом депутат оказывается зависимым от политической партии, поддержавшей его на выборах. Кроме того, депутат зависит от тех организаций, которые финансировали его избирательную кампанию или оказали ему другую поддержку. Хотя и предполагается полная независимость от электората, при последующих выборах депутат будет вынужден учитывать потребности и интересы избирателей.

*Императивный мандат* (от лат. *imperativus* — властный, повелительный). Основоположник идеи императивного мандата — Жан-Жак Руссо, который считал, что народ может передавать власть, а не суверенитет. Следовательно, депутаты являются не представителями народа, а лишь его уполномоченными. Принцип императивного мандата был воспринят марксистско-ленинской доктриной, опиравшейся на опыт Парижской коммуны 1871 г. В дальнейшем он нашел свое отражение в Конституциях и законодательстве СССР и других социалистических стран.

Понятие «императивный мандат» включает в себя совокупность трех элементов: обязательность наказов избирателей; обязательность отчетности депутата перед избирателями; право отзыва избирателями, если он не выполняет или плохо выполняет наказы. В данном случае депутат представляет жителей того округа, в котором он избран.

В современных государствах используется сочетание свободного и императивного мандатов. На общегосударственном уровне, как правило, применяется свободный мандат, а на уровне регионов и местного самоуправления, где депутат более всего чувствует связь с избирателями, — императивный.

В РФ конституционно-правовой статус федеральных парламентариев определяется Конституцией РФ и Федеральным законом от 8 мая 1994 г. № 3-ФЗ «О статусе сенатора Российской Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (далее — Закон о статусе сенатора РФ и статусе депутата ГД). В целом он представляет собой совокупность правовых норм, регулирующих отношения, связанные с возникновением и прекращением мандата, осуществлением прав и обязанностей парламентария, его ответственностью, а также гарантиями его деятельности.

Согласно Конституции РФ в ФС РФ включены две палаты — СФ РФ и ГД РФ. СФ состоит из сенаторов РФ. В него входят:

- по два представителя от каждого субъекта РФ (по одному от законодательного (представительного) и исполнительного органов государственной власти — на срок полномочий соответствующего органа);

- Президент РФ, прекративший исполнение своих полномочий в связи с истечением срока его пребывания в должности или досрочно в случае его отставки, — пожизненно;

- не более 30 представителей РФ, назначаемых Президентом РФ, из которых не более семи могут быть назначены пожизненно.

Сенатором РФ может быть гражданин РФ, достигший возраста 30 лет, постоянно проживающий в РФ, не имеющий гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина РФ на территории иностранного государства.

Представителями РФ в СФ РФ, реализующими полномочия сенаторов РФ пожизненно, могут быть назначены граждане, имеющие выдающиеся заслуги перед страной в сфере государственной и общественной деятельности.

Представители РФ в СФ РФ, за исключением представителей РФ, осуществляющих полномочия сенаторов РФ пожизненно, назначаются сроком на шесть лет.

ГД РФ состоит из 450 депутатов, которые избираются сроком на пять лет.

Следует отметить, что в соответствии с действующим российским законодательством депутаты ГД РФ обладают свободным мандатом. В своей деятельности они юридически не связаны наказами избирателей, не могут быть отозваны ими и представляют в палате интересы всего народа. Сенаторы же РФ (за исключением сенатора РФ — Президента РФ, прекратившего исполнение своих полномочий) владеют императивным

мандатом, поскольку они являются представителями Главы государства и органов государственной власти субъектов РФ и поэтому обязаны выполнять их волю и отчетываться перед ними.

Раскрывая содержание отдельных аспектов мандата отечественных парламентариев, обратим внимание на то, что одной из его ключевых характеристик являются способ наделения полномочиями представителей палат ФС РФ и период времени, в течение которого они их осуществляют.

Так, согласно Закону о статусе сенатора РФ и статусе депутата ГД порядок установления срока полномочий сенатора РФ и порядок установления сроков начала и прекращения реализации им своих полномочий определяются Конституцией РФ и Федеральным законом от 22 декабря 2020 г. № 439-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации», в ст. ст. 1, 11 которого говорится, что наделение полномочиями сенатора РФ — представителя от субъекта РФ осуществляется соответственно законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ нового созыва и вновь избранным высшим должностным лицом субъекта РФ (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) на срок полномочий указанного органа на основе волеизъявления избирателей данного субъекта РФ. Президент РФ, прекративший исполнение своих полномочий, реализует свое право на осуществление полномочий сенатора РФ в случае принятия им соответствующего решения. Сенаторы РФ — представители РФ, за исключением представителей РФ, осуществляющих полномочия сенаторов РФ пожизненно, назначаются Президентом РФ сроком на шесть лет.

Полномочия сенатора РФ — представителя от субъекта РФ начинаются со дня вступления в силу решения соответствующего органа государственной власти субъекта РФ о наделении его полномочиями сенатора РФ. Осуществление полномочий сенатора РФ Президентом РФ, прекратившим исполнение своих полномочий, начинается со дня поступления в Совет Федерации РФ заявления, подтверждающего его решение. Полномочия сенатора РФ — представителя РФ, назначенного указом Президента РФ, начинаются со дня вступления в силу этого указа.

Полномочия сенатора РФ — представителя от субъекта РФ прекращаются со дня вступления в силу решения соответствующего органа государственной власти субъекта РФ о наделении полномочиями нового сенатора РФ — представителя от этого органа. Полномочия сенатора РФ, осуществляемые Президентом РФ, прекратившим исполнение своих полномочий, и сенатора РФ — представителя РФ, назначенного Прези-

дентом РФ пожизненно, прекращаются по соответствующему заявлению. Полномочия сенатора РФ — представителя РФ, назначенного указом Президента РФ, прекращаются по истечении шести лет со дня вступления в силу этого указа.

ГД РФ избирается сроком на пять лет в соответствии с Федеральным законом от 22 февраля 2014 г. № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации». Срок полномочий депутата ГД РФ начинается со дня избрания его депутатом ГД РФ и прекращается со дня начала работы ГД РФ нового созыва.

Статьей 4 Закона о статусе сенатора РФ и статусе депутата ГД также определены случаи досрочного прекращения полномочий сенатора РФ и депутата ГД РФ. К ним относятся:

- письменное заявление о сложении своих полномочий;
- избрание депутатом законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ или представительного органа муниципального образования, выборным должностным лицом иного органа государственной власти или местного самоуправления, а равно назначение на иную государственную должность РФ, государственную должность субъекта РФ, поступление на государственную или муниципальную службу;
- участие в деятельности по управлению хозяйственным обществом или иной коммерческой организацией, осуществление предпринимательской или другой оплачиваемой деятельности, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности, финансирование которой не противоречит требованиям действующего законодательства;
- вхождение в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иных органов иностранных некоммерческих неправительственных организаций и действующих на территории РФ их структурных подразделений, если иное не предусмотрено международным договором РФ или законодательством РФ;
- открытие (наличие) счетов (вкладов), хранение наличных денежных средств и ценностей в иностранных банках, расположенных за пределами территории РФ, владение и (или) пользование иностранными финансовыми инструментами сенатором РФ, депутатом ГД РФ, их супругами и несовершеннолетними детьми;
- установление фактов, свидетельствующих о несоблюдении требований, ограничений и запретов, установленных законодательством РФ в отношении лиц, претендующих на осуществление полномочий сенатора РФ, кандидатов в депутаты ГД РФ;

— непредставление или несвоевременное представление сведений о своих доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей;

— утрата гражданства РФ или приобретение гражданства (подданства) иностранного государства либо получение вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина РФ на территории иностранного государства;

— вступление в законную силу обвинительного приговора суда;

— вступление в законную силу решения суда об ограничении дееспособности либо о признании недееспособными;

— признание безвестно отсутствующими либо объявление умершими на основании решения суда, вступившего в законную силу;

— смерть.

Полномочия депутата ГД РФ прекращаются также в случаях:

— отпуска ГД РФ, предусмотренного ст. ст. 111, 112 и 117 Конституции РФ;

— выхода по личному заявлению из состава фракции, в которой он состоит;

— несоблюдения требований закона о членстве в определенных политических партиях и фракциях в ГД РФ.

Полномочия депутата ГД РФ могут быть прекращены досрочно решением ГД РФ по инициативе фракции, в которой он состоит, или по инициативе комитета, членом которого он является, в случае неисполнения в течение 30 и более календарных дней обязанностей по поддержке связи с избирателями, рассмотрению обращений избирателей, личному приему граждан, проведению встреч с избирателями, осуществлению иных мер, обеспечивающих связь с избирателями, личному участию в заседании ГД РФ, комитета, комиссии, согласительной и специальной комиссий, членом которых он является.

Другой важной характеристикой мандата российских парламентариев являются определенные Законом о статусе сенатора РФ и статусе депутата ГД условия осуществления ими своих полномочий, ключевое значение среди которых имеет правило о профессиональном характере деятельности представителей обеих палат ФС РФ в течение всего срока своей работы. Так, в ч. 1 ст. 6 говорится, что сенатор РФ, депутат ГД РФ реализуют свои полномочия на постоянной основе.

В данном случае законодатель в соответствии со ст. 97 Конституции РФ зафиксировал в нормах комментируемого правового акта принцип

несовместимости парламентской деятельности с иными видами деятельности, полагаящий установление в отношении парламентариев таких видов запретов и ограничений:

- на одновременное нахождение на определенных должностях;
- на осуществление некоторых других видов деятельности;
- на совершение определенных действий.

Перечень запретов и ограничений содержится в ч. 2 ст. 6 Закона, в которой говорится, что сенатор РФ, депутат ГД РФ не вправе:

а) быть депутатом законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ или представительного органа муниципального образования, выборным должностным лицом иного органа государственной власти или выборным должностным лицом местного самоуправления, замещать иную государственную должность РФ, государственную должность субъекта РФ;

б) находиться на государственной или муниципальной службе;

в) заниматься предпринимательской или другой оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности. При этом преподавательская, научная и иная творческая деятельность не может финансироваться исключительно за счет средств иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства, если иное не предусмотрено международным договором или законодательством РФ;

г) участвовать в деятельности по управлению хозяйственным обществом или иной коммерческой организацией, в том числе входить в состав таких органов управления коммерческой организации, пребывание в которых невозможно без специального личного волеизъявления, а также участвовать в работе общего собрания как высшего органа управления хозяйственного общества, за исключением участия на безвозмездной основе в деятельности коллегиального органа организации на основании акта Президента РФ или акта Правительства РФ с уведомлением соответствующей палаты ФС РФ;

д) входить в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иных органов иностранных некоммерческих неправительственных организаций и действующих на территории РФ их структурных подразделений, если иное не предусмотрено международным договором РФ или законодательством РФ;

е) получать в связи с осуществлением соответствующих полномочий не предусмотренные законодательством РФ вознаграждения (ссуды, денежное и иное вознаграждение, услуги, оплату развлечений, отдыха, транспортных расходов) от физических и юридических лиц;

ж) выезжать в связи с реализацией соответствующих полномочий за пределы территории РФ за счет средств физических и юридических лиц, за исключением служебных командировок, осуществляемых в соответствии с законодательством РФ;

з) использовать в целях, не связанных с выполнением соответствующих полномочий, средства материально-технического, финансового и информационного обеспечения, предназначенные для служебной деятельности;

и) разглашать или использовать в целях, не связанных с осуществлением соответствующих полномочий, сведения, отнесенные в соответствии с федеральным законом к информации ограниченного доступа, или служебную информацию, ставшие ему известными в связи с реализацией соответствующих полномочий;

к) открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории РФ, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами.

Сенатор РФ, депутат ГД РФ вправе:

а) участвовать на безвозмездной основе в управлении политической партией, органом профессионального союза, участвовать в съезде (конференции) или общем собрании иной общественной организации, жилищного, жилищно-строительного, гаражного кооперативов, товарищества собственников недвижимости;

б) участвовать на безвозмездной основе в управлении некоммерческой организацией (кроме случаев, указанных в п. «а») с предварительным уведомлением соответствующей палаты Федерального Собрания РФ.

## **§ 2. Основные формы деятельности члена парламента**

Формы деятельности российских парламентариев определяются их основными функциями и объемом их полномочий, которые в свою очередь опосредованы основными функциями самого Федерального Собрания РФ. Ключевыми из них выступают представительная и законодательная.

Согласно части 1 ст. 1 Закона о статусе сенатора РФ и статусе депутата ГД РФ сенаторами РФ являются уполномоченные в соответствии с Конституцией РФ и федеральным законом о порядке формирования СФ РФ осуществлять в СФ РФ законодательные и иные полномочия, предусмотренные Конституцией РФ и названным Федеральным законом. Депутатом ГД РФ является избранный представитель народа, уполномоченный осуществлять в ГД РФ законодательные и иные полномочия, предусмотренные Конституцией РФ и указанным Федеральным законом.

К числу рассматриваемых форм деятельности сенатора РФ и депутата ГД РФ законодатель отнес следующие:

- участие в заседаниях соответственно СФ РФ, ГД РФ; в совместных заседаниях палат ФС РФ;

- участие в работе комитетов и комиссий палат ФС РФ; в работе согласительных, специальных и парламентских комиссий, создаваемых СФ РФ и ГД РФ;

- участие в выполнении поручений соответственно СФ РФ, ГД РФ и их органов;

- участие в парламентских слушаниях;

- внесение законопроектов в ГД РФ;

- внесение парламентского запроса (запроса СФ РФ, ГД РФ), запроса сенатора РФ, депутата ГД РФ (депутатского запроса);

- обращение с вопросами к членам Правительства РФ на заседании соответствующей палаты ФС РФ;

- обращение к соответствующим должностным лицам с требованием принять меры по немедленному пресечению обнаружившегося нарушения прав граждан.

Формой деятельности депутата ГД РФ также является работа с избирателями, которая должна осуществляться с соблюдением ряда условий. В частности, депутаты обязаны:

- рассматривать обращения избирателей;

- лично вести прием граждан не реже чем один раз в два месяца;

- проводить встречи с избирателями не реже чем один раз в полгода;

- осуществлять предусмотренные законодательством РФ иные меры, обеспечивающие связь с избирателями. Кроме того, они информируют избирателей о своей деятельности во время встреч с ними, а также через средства массовой информации.

Формой деятельности депутата ГД РФ, входящего во фракцию в ГД РФ, также является участие в работе соответствующей фракции. Во фракцию входят все депутаты ГД РФ, избранные в составе соответствующего федерального списка кандидатов (за исключением случая, предусмотренного законом). Во фракцию могут входить также депутаты ГД РФ, избранные в составе федерального списка кандидатов политической партии, прекратившей деятельность в связи с ее ликвидацией или реорганизацией. Депутат ГД РФ, входящий во фракцию, может быть членом только той политической партии, в составе федерального списка кандидатов которой он был избран депутатом ГД РФ. Депутаты ГД РФ, избранные в составе федерального списка кандидатов политической пар-

тии, прекратившей деятельность в связи с ее ликвидацией или реорганизацией, и не входящие во фракции в ГД РФ, вправе образовывать депутатские объединения, не являющиеся фракциями.

Деятельность сенатора РФ, депутата ГД РФ может осуществляться также в иных формах, предусмотренных Конституцией РФ, Законом о статусе сенатора РФ и статусе депутата ГД РФ, другими федеральными законами и регламентами палат ФС РФ.

Следует отметить, что все парламентарии обязаны соблюдать этические нормы. Ответственность за их нарушение устанавливается регламентами палат ФС РФ.

### **§ 3. Основные гарантии деятельности члена парламента**

Реализация отечественными парламентариями своих прав и обязанностей обеспечивается посредством установления системы гарантий их деятельности. В самом общем виде такие гарантии можно разделить на три группы — организационные, социальные и специальные юридические.

Целью *организационных гарантий* является создание для сенаторов РФ и депутатов ГД РФ всех необходимых условий правового, информационного, материально-финансового, материально-технического, собственно организационного и т. д. характера для их эффективной работы, как в самих палатах, так и в регионах. В Законе о статусе сенатора РФ и статусе депутата ГД они раскрываются через подробную регламентацию условий и порядка реализации отдельных прав и обязанностей представителей палат ФС РФ. В частности, в законе урегулированы гарантии реализации таких прав и обязанностей парламентариев, как:

- а) право законодательной инициативы;
- б) право на участие в заседании соответствующей палаты ФС РФ, а также в заседании комитета, комиссии соответствующей палаты ФС РФ, согласительной и специальной комиссий;
- в) право на направление парламентского запроса;
- г) право на направление запроса сенатора РФ, депутата ГД РФ (депутатского запроса);
- д) право на прием в первоочередном порядке руководителями и другими должностными лицами;
- е) право на получение и распространение информации;
- ж) право на предоставление служебного помещения;
- з) право на использование средств связи;
- и) право на транспортное обслуживание;
- к) право на внеочередное поселение в гостинице;

л) обязанность невмешательства в деятельность органов дознания, следователей и судов.

Отдельно законодатель зафиксировал условия и порядок реализации полномочий сенаторов РФ и депутатов ГД РФ по таким вопросам, как:

- возмещение расходов, связанных с материальным обеспечением их деятельности;

- обеспечение материально-финансовых условий для выполнения полномочий;

- приглашение членов Правительства РФ и других должностных лиц на заседание соответствующей палаты ФС РФ;

- пользование дипломатическим паспортом;

- реализация прав депутатов ГД РФ в случае роспуска ГД РФ.

Имеются в названном Федеральном законе и иные нормы, содержащие требования, обращенные к различным субъектам, задействованным в процессе обеспечения деятельности парламентариев. В частности, в нем говорится, что должностные лица федеральных органов государственной власти и их территориальных органов, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления в пределах своей компетенции обязаны обеспечивать сенатору РФ, депутату ГД РФ условия для реализации ими своих полномочий, установленных Конституцией РФ, данным федеральным законом.

Законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ и высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ обязаны предоставлять сенатору РФ, являющемуся соответственно представителем от законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ или от исполнительного органа государственной власти субъекта РФ, для осуществления им своих полномочий на территории соответствующего субъекта РФ: транспортные средства, отдельное охраняемое помещение, оборудованное мебелью, средствами связи, в том числе правительственной, и необходимой оргтехникой, включая персональные компьютеры, подключенные к общей сети соответствующих органов государственной власти, принтеры, копировально-множительную технику, а также обеспечивать иные условия для выполнения им своих полномочий.

Депутату ГД РФ для осуществления своих депутатских полномочий на территории, определяемой в соответствии с законом, орган исполнительной власти соответствующего субъекта РФ обязан предоставлять: транспортные средства, отдельное охраняемое помещение, оборудованное мебелью, средствами связи, в том числе правительственной, и необ-

ходимой оргтехниккой, включая персональные компьютеры, подключенные к общей сети соответствующих органов государственной власти, принтеры, копировально-множительную технику, а также обеспечивать иные условия для осуществления им своих полномочий.

Кроме того, законом также определен правовой статус помощников сенаторов РФ и депутатов ГД РФ, обеспечивающих их деятельность в палатах и в регионах. При этом сенатор РФ — представитель от субъекта РФ, депутат ГД РФ могут иметь до семи помощников, работающих по срочному служебному контракту или срочному трудовому договору. Сенатор РФ — представитель РФ, сенатор РФ — Президент РФ, прекративший исполнение своих полномочий, вправе иметь до семи помощников по работе в СФ РФ, осуществляющих свою деятельность по срочному служебному контракту или срочному трудовому договору. Сенатор РФ, депутат ГД РФ вправе иметь до сорока помощников, работающих на общественных началах.

Говоря о *социальных гарантиях* деятельности сенатора РФ и депутата ГД РФ, необходимо подчеркнуть, что по их объему представители палат ФС РФ приравниваются к федеральному министру. Председатели палат, заместители Председателей палат — к Председателю Правительства РФ, заместителю Председателя Правительства РФ соответственно.

К числу самих гарантий согласно ч. 3 ст. 2 Закона о статусе сенатора РФ и депутата ГД РФ относятся следующие:

а) ежемесячное денежное вознаграждение, денежные поощрения и иные выплаты, предусмотренные законом;

б) ежегодный оплачиваемый отпуск;

в) зачисление времени осуществления полномочий сенатора РФ, депутата ГД РФ в стаж государственной гражданской службы;

г) медицинское, санаторно-курортное обслуживание сенатора РФ, депутата ГД РФ и членов их семей;

д) пенсионное обеспечение, в том числе пенсионное обеспечение членов их семей в случае смерти сенатора РФ, депутата ГД РФ;

е) обязательное государственное страхование на случай причинения вреда их здоровью и имуществу;

ж) обязательное государственное социальное страхование на случай заболевания или потери трудоспособности в период исполнения своих полномочий;

з) жилищно-бытовое обеспечение сенатора РФ, депутата ГД РФ, не имеющих жилой площади в городе Москве;

и) иные социальные гарантии, предусмотренные для федеральных министров.

*Специальные юридические гарантии* деятельности сенатора РФ и депутата ГД РФ имеют особое значение. В теории конституционного права они характеризуются такими понятиями, как иммунитет (неприкосновенность, депутатская неприкосновенность) и индемнитет (неответственность). Вместе с тем следует подчеркнуть, что в российском законодательстве второе понятие отсутствует. Нормы, квалифицирующие оба института, содержатся в ст. 19 Закона о статусе сенатора РФ и статусе депутата ГД, которая называется «Неприкосновенность сенатора Российской Федерации, депутата Государственной Думы». Не вдаваясь в дискуссию по поводу правомерности такого подхода законодателя, отметим, что, по существу, им все же были исчерпывающе определены правила реализации и той и другой гарантии.

Так, в отношении иммунитета в упомянутой статье закона говорится, что сенатор РФ, депутат ГД РФ обладают неприкосновенностью в течение всего срока своих полномочий. Без согласия соответствующей палаты ФС РФ они не могут быть:

а) привлечены к уголовной или к административной ответственности, налагаемой в судебном порядке;

б) задержаны, арестованы, подвергнуты обыску (кроме случаев задержания на месте преступления) или допросу;

в) подвергнуты личному досмотру, за исключением случаев, когда это предусмотрено федеральным законом для обеспечения безопасности других людей.

Неприкосновенность сенатора РФ, депутата ГД РФ распространяется на занимаемые ими жилые и служебные помещения, используемые ими личные и служебные транспортные средства, средства связи, принадлежащие им документы и багаж, на их переписку.

В случае возбуждения уголовного дела или начала производства по делу об административном правонарушении, предусматривающем административную ответственность, налагаемую в судебном порядке, в отношении действий сенатора РФ, депутата ГД РФ 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 сенатора РФ, депутата ГД РФ, связанных с осуществлением ими своих полномочий, Генеральный прокурор РФ в недельный срок после получения сообщения органа дознания или следвателя обязан внести в соответствующую палату ФС РФ представление о лишении сенатора РФ, депутата ГД РФ 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 ФС РФ.

В части 3 ст. 20 Закона содержится положение, согласно которому отказ соответствующей палаты ФС РФ дать согласие на лишение сенатора РФ, депутата ГД РФ неприкосновенности является обстоятельством, исключающим производство по уголовному делу или производство по делу об административном правонарушении, предусматривающем административную ответственность, налагаемую в судебном порядке, и влекущим прекращение таких дел. Решение о прекращении соответствующего дела может быть отменено лишь при наличии вновь открывшихся обстоятельств.

Статья 21, в свою очередь, предоставляет парламентариям право отказаться от дачи свидетельских показаний по гражданскому, административному или уголовному делу об обстоятельствах, ставших им известными в связи с осуществлением ими своих полномочий.

Характеризуя вторую из названных гарантий, обратим внимание на то, что понятие «индемнитет» имеет два значения:

- а) неответственность члена парламента за высказывание и голосование при осуществлении своих функций;
- б) вознаграждение парламентария (жалование, компенсационные и другие выплаты и т. п.).

Общий анализ норм Закона о статусе сенатора РФ и статусе депутата ГД дает основание полагать, что в нем отражены оба аспекта.

Так, в части 6 ст. 19 Закона говорится, что сенатор РФ, депутат ГД РФ не могут быть привлечены к уголовной или административной ответственности за высказывание мнения или выражение позиции при голосовании в соответствующей палате ФС РФ и другие действия, соответствующие статусу сенатора РФ и статусу депутата ГД РФ, в том числе по истечении срока их полномочий. Если в связи с такими действиями сенатор РФ, депутат ГД РФ 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 сенатора РФ, депутата ГД РФ неприкосновенности.

## ГЛАВА XIII. КОНСТИТУЦИОННЫЙ СТАТУС ПРАВИТЕЛЬСТВА

### § 1. Понятие и виды правительств

Понятие «правительство» обычно используется для обозначения государственного органа, занимающего центральное место в системе исполнительной власти. В конституционном праве общепринято определение правительства как коллегиального органа общей компетенции, осуществляющего руководство исполнительной и распорядительной деятельностью в стране. Вместе с тем в разных государствах в зависимости от способа формирования, объема полномочий, места и роли в системе государственного механизма понятие «правительство» обозначает совсем не равнозначные органы.

В одних странах высший орган исполнительной власти, именуется советом министров, кабинетом министров, правительством, государственным советом и т. д. В других оно обозначает более высокий уровень управления, например, весь государственный механизм, включая исполнительную, законодательную и судебную власть (Великобритания, США). Однако при этом в большинстве случаев под правительством, как правило, подразумевается государственный коллегиальный орган, при помощи которого осуществляется повседневное текущее руководство внутренней и внешней политикой.

Правительство, кабинет, совет министров — это всегда некая коллегия, определяющая важнейшие векторы политики. Даже в президентской республике, где президент олицетворяет исполнительную власть, есть реальное правительство, которое может обозначаться каким-то служебным словом, не совпадающим с официальным наименованием. Например, в США президент имеет Кабинет, состоящий из секретарей (аналог министров), возглавляющих исполнительные департаменты США (аналог министерств). Кроме того, Главе государства непосредственно

подчиняется Исполнительный офис Президента США (Администрация Президента США), в который входят помощники и советники, а также вспомогательный персонал. В целом кабинет и администрация — это круг людей, призванных оказывать президенту содействие в обеспечении эффективного управления страной.

В состав правительства входит возглавляющий правительство премьер-министр, который может иметь разные официальные названия. Например, министр-председатель, премьер Государственного Совета, государственный министр. Под руководством премьера работают министры, обеспечивающие связи правительства с парламентскими структурами. В состав правительства часто включают так называемых министров без портфеля — лиц, которые не руководят какими-либо ведомствами, но на заседаниях правительства имеют право решающего голоса. Иногда они выполняют отдельные поручения премьер-министра, координируют работу группы министерств. Нередко в составе правительства создаются более узкие структуры, которые могут выполнять некоторые полномочия правительства.

Особая роль в правительстве отведена премьер-министру (председателю правительства). От него зависит подбор кандидатур в состав правительства. Нередко парламент избирает или назначает только премьер-министра, остальных министров он назначает и смещает сам. Часто он принимает решения от имени правительства. При нем создаются различные органы, и у него есть личный секретариат. Для предварительного или окончательно решения вопросов он созывает совещания близких ему министров.

Охарактеризовать статус правительства можно и по другим критериям. В частности, по его партийному составу. В юридической литературе выделяют однопартийное, двухпартийное, коалиционное правительство, правительство меньшинства и беспартийное правительство.

*Однопартийное* правительство формируется иногда в дуалистической монархии, почти всегда в президентской республике. Однопартийное правительство всегда создается в парламентарной монархии и парламентарной республике, если одна из партий имеет абсолютное большинство в парламенте. Оно может быть только таковым в странах с однопартийной системой, а иногда и в государствах, где существуют мелкие политические организации, но их влияние, даже вместе взятых, несопоставимо с влиянием главной партии.

*Двухпартийное* правительство создается в парламентарных республиках, парламентарных монархиях в обстановке, когда ни одна из двух главных партий не имеет большинство в парламенте, но каждой из них недостает небольшого количества депутатских мест, чтобы получить

такое большинство. В этих условиях решающую роль играет позиция какой-либо третьей, небольшой партии, которая может примкнуть к той или другой главной партии и таким образом создать правительственное большинство.

*Коалиционное* правительство создается в парламентарных монархиях и парламентарных республиках, когда депутатские места в парламенте раздроблены между различными партиями. Можно сделать вывод, что двухпартийное правительство — это разновидность коалиционного. Смысл такого правительства заключается в том, чтобы при отсутствии парламентского большинства одной партии получить вотум доверия в парламенте. Для этого нужно заручиться голосами депутатов нескольких партий, которые все вместе имеют парламентское большинство.

Однако бывает так, что создать коалиционное правительство не удастся. В таких случаях формируется правительство *парламентского меньшинства*. Его создает партия или коалиция партий, которые даже вместе не имеют большинства в парламенте, а другие партии обещают поддерживать его голосованием в парламенте при определенных условиях. Положение такого правительства обычно очень непрочное, так как в любой момент оно может утратить поддержку других партий.

Правительство может быть образовано как *беспартийное*. В данном случае возможно несколько вариантов. Во-первых, когда в стране вообще нет политических партий или они запрещены и находятся на нелегальном положении. Во-вторых, это может быть «деловое», «чиновничье» или «служебное» правительство. Оно создается не лидерами партий, а состоит из высших чиновников и обычно кратковременно: его задача заключается обычно в том, чтобы преодолеть парламентский тупик при формировании правительства, организовать выборы нового состава парламента. В-третьих, особого рода беспартийное правительство технократов учреждается обычно военными режимами. Сохраняя в своих руках политическую власть и главные рычаги управления, военные создают кабинет профессионалов, который они обязывают проводить в жизнь выработанную ими политику.

Говоря о РФ, следует отметить, что в соответствии со ст. 110 Конституции РФ Правительство РФ осуществляет исполнительную власть под общим руководством Президента РФ. Оно руководит деятельностью федеральных органов исполнительной власти, за исключением федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Президент РФ. Согласно Федеральному конституционному закону от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» (далее — ФКЗ о правительстве РФ) исполнительную власть

РФ реализуют Правительство РФ и иные федеральные органы исполнительной власти в соответствии со структурой федеральных органов исполнительной власти под общим руководством Президента РФ, а также органы исполнительной власти субъектов РФ. Президент РФ в соответствии с Конституцией РФ обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие Правительства РФ и иных органов, входящих в единую систему публичной власти. Данные положения раскрывают юридическую природу Правительства РФ, отражают его место и роль в системе органов государственной власти РФ и характеризуют ключевые условия его деятельности.

Правительство РФ действует на основе Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов, указов Президента РФ и руководствуется принципами верховенства Конституции РФ, федеральных конституционных законов и федеральных законов, а также принципами народовластия, ответственности, гласности, обеспечения прав и свобод человека и гражданина, единства системы публичной власти.

Правительство РФ обеспечивает проведение в РФ единой социально ориентированной государственной политики в области культуры, науки, образования, здравоохранения, социального обеспечения, поддержки, укрепления и защиты семьи, сохранения традиционных семейных ценностей, а также в области охраны окружающей среды.

Существующие в РФ форма правления и политическая система не предполагают формирования Правительства РФ по партийному принципу. Бесспорно, Президент РФ всегда будет предлагать в председатели правительства своего политического соратника, а тот, в свою очередь, будет стремиться к политической однородности возглавляемого им органа государственной власти. В то же время правительство может не носить ярко выраженной партийной окраски. У Президента РФ и Председателя Правительства РФ нет также юридической обязанности создавать правительство на коалиционной основе. К этому их могут побудить только определенные политические соображения. Вместе с тем отдельным членам Правительства РФ не запрещено состоять в политических партиях.

## **§ 2. Порядок формирования и состав правительства**

Правительство в разных государствах формируется различными способами, зависящими от формы правления. Во всех странах (кроме абсолютных и дуалистических монархий) новое правительство всегда назначается после выборов парламента и (или) президента. Иногда это делается и в странах с консультативными парламентами. При переизбра-

нии президента на новый срок и при победе той же партии на выборах в парламент прежний состав правительства, хотя бы частично, может сохраняться, но юридически это новое правительство.

В абсолютных и полуабсолютных монархиях правительство формируется по своему усмотрению монарх. Очень редко оставляет за собой пост премьер-министра и руководство некоторыми ведущими министерствами, чаще назначает премьер-министром лицо из царствующей семьи.

В дуалистических монархиях правительство также создается монархом. Правительство несет ответственность перед ним. Однако существование парламента ведет к тому, что он учитывает расстановку сил в названном органе. При образовании правительства монарх вправе назначить всех министров по своему усмотрению, но на практике он обычно консультируется при подборе министров с лицом, которому он определил должность премьер-министра. Должность премьер-министра король выбирает для себя при данной форме правления очень редко. Однако, по сути, именно монарх является руководителем правительства. Он вправе принять решение, даже если все министры выступают против.

В парламентарной монархии правительство обычно назначается актом главы государства. При данной форме правления состав и характер деятельности правительства зависят не от него, а от парламента. Монарх вынужден назначить главой правительства лидера партии, победившей на выборах в парламент, иначе правительство не получит после представления своей программы парламента вотума доверия. Лишь после вотума правительство, назначенное формально королем, может приступить к работе.

Формирование правительства (там, где его нет, — кабинета президента) в президентской республике аналогично дуалистической монархии. Министров назначает президент по своему выбору. Иногда он вводит должность премьер-министра или поручает выполнение его обязанностей вице-президенту. Однако при данной форме правления премьер-министр является лишь «административным премьером». Фактическим руководителем правительства остается президент, который определяет политику правительства. Премьер-министр координирует работу ведомств, решает оперативные вопросы.

В президентской республике государством управляет партия, победившая на президентских выборах. Она имеет пост президента и должности министров. Некоторые сложности возникают лишь при разделенном правлении, когда пост президента принадлежит одной партии, а большинство в парламенте находится у другой. Такое положение часто

складывается в США. Однако в условиях отлаженных демократических процедур и при сходстве основных вопросов платформы у обеих главных партий непреодолимых противоречий между парламентом и правительством не возникает.

В парламентарной монархии и парламентарной республике способ формирования правительства в принципе одинаков. Главой правительства монарх (президент) назначает лидера партии, победившей на выборах в парламент. Назначенное премьер-министром лицо формирует правительство и представляет его на утверждение парламента. После вотума доверия издается акт главы государства о назначении правительства, и правительство начинает свою деятельность. Если ни одна партия не имеет большинства в парламенте, то создается коалиционное правительство.

Правительство состоит из министров. Однако в состав правительства, кроме главы правительства и министров, которые обычно возглавляют министерства или правительственные департаменты, входят и должностные лица — государственные министры, министры без портфеля, статс-секретари и т. д. Как правило, одно лицо (один министр) возглавляет министерство, хотя бывают случаи, что во главе министерства стоят сразу два или более министра. Гораздо чаще наряду с министром назначается государственный министр, статс-секретарь, который либо является его заместителем, либо ведает определенным участком работы. Иногда бывают министры или статс-секретари при президенте либо премьер-министре. Правительство может влиять на численность своего состава, поскольку помимо членов правительства и основных министров премьер может назначать государственных министров или статс-секретарей, которые будут выполнять министерские обязанности.

В абсолютных и дуалистических монархиях и президентских республиках фактическим главой правительства и главой исполнительной власти является глава государства (монарх или президент). В парламентарных и смешанных республиках, парламентарных монархиях всегда имеется должность главы правительства. Изначально он считался как бы первым среди равных, но в настоящее время практически повсеместно, где данный институт существует, он выступает как олицетворение всего правительства. Глава правительства подбирает остальных его членов, и они остаются в должности, пока это ему угодно. Это в значительной мере верно и для тех случаев, когда правительство опирается на партийную коалицию, а министров предлагают главе правительства партии-участницы. Мало влияют на такую ситуацию конституционные положения, требую-

щие, чтобы правительство принимало решения коллегиально. Хотя формально члены правительства обычно назначаются и смещаются главой государства, последний обязан действовать при этом в соответствии с предложениями главы правительства. Исключения можно встретить в отдельных постсоветских смешанных республиках. Особый статус главы правительства стал находить свое отражение и в конституциях. В ряде стран он образует своеобразное постоянное совещание приближенных министров, возглавляющих наиболее влиятельные ведомства.

Говоря о РФ, необходимо отметить, что в соответствии с ч. 2 ст. 110 Конституции РФ Правительство РФ состоит из Председателя Правительства РФ, заместителей Председателя Правительства РФ и федеральных министров. При этом членом Правительства РФ может быть гражданин РФ, достигший возраста 30 лет, не имеющий гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина РФ на территории иностранного государства.

Порядок формирования Правительства РФ имеет ряд особенностей. Так, согласно ст. 111 Конституции РФ первым этапом данной процедуры является назначение Президентом РФ после утверждения кандидатуры ГД РФ Председателя Правительства РФ. Представление по кандидатуре Председателя Правительства РФ вносится в ГД РФ Президентом РФ не позднее двухнедельного срока после вступления в должность вновь избранного Президента РФ или после отставки Правительства РФ либо в течение недели со дня отклонения кандидатуры Председателя Правительства РФ ГД РФ или освобождения Президентом РФ от должности либо отставки Председателя Правительства РФ. ГД РФ рассматривает представленную Президентом РФ кандидатуру Председателя Правительства РФ в течение недели со дня внесения представления. После трехкратного отклонения представленных кандидатур Председателя Правительства РФ Государственной Думой Президент РФ назначает Председателя Правительства РФ. В этом случае Президент РФ вправе распустить ГД РФ и назначить новые выборы.

Следует подчеркнуть, что в соответствии с постановлением Конституционного Суда РФ от 11 декабря 1998 г. № 28-П «По делу о толковании положений части 4 статьи 111 Конституции Российской Федерации» Президент РФ при внесении в ГД РФ предложений о кандидатурах на должность Председателя Правительства РФ вправе представлять одного и того же кандидата дважды или трижды либо представлять каждый раз нового кандидата.

Председатель Правительства РФ представляет ГД РФ на утверждение кандидатуры заместителей Председателя Правительства РФ и федеральных министров (за исключением федеральных министров, ведающих вопросами обороны, внутренних дел, юстиции, иностранных дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий). ГД РФ не позднее недельного срока принимает решение по представленным кандидатурам. Заместители Председателя Правительства РФ и федеральные министры, кандидатуры которых утверждены ГД РФ, назначаются на должность Президентом РФ. Президент РФ не вправе отказать в назначении на должность заместителей Председателя Правительства РФ и федеральных министров, кандидатуры которых утверждены ГД РФ.

После трехкратного отклонения ГД РФ представленных кандидатур заместителей Председателя Правительства РФ, федеральных министров Президент РФ вправе назначить заместителей Председателя Правительства РФ, федеральных министров из числа кандидатур, представленных Председателем Правительства РФ. Если после трехкратного отклонения ГД РФ представленных кандидатур более одной трети должностей членов Правительства РФ (за исключением должностей федеральных министров, ведающих вопросами обороны, внутренних дел, юстиции, иностранных дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий) остаются вакантными, Президент РФ вправе распустить ГД РФ и назначить новые выборы.

В случае, предусмотренном ч. 4 ст. 111 Конституции РФ, а также при роспуске ГД РФ в соответствии с Конституцией РФ Президент РФ назначает заместителей Председателя Правительства РФ, федеральных министров (за исключением федеральных министров, ведающих вопросами обороны, внутренних дел, юстиции, иностранных дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий) по представлению Председателя Правительства РФ.

Кроме того, Председатель Правительства РФ не позднее недельного срока после назначения представляет Президенту РФ предложения о структуре федеральных органов исполнительной власти, за исключением случая, когда предшествующий Председатель Правительства РФ освобожден от должности Президентом РФ. В соответствии с Указом Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» в данную систему входят федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства.

Согласно Указу Президента РФ от 15 мая 2018 г. № 215 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» федеральные органы исполнительной власти делятся на три группы:

1. Федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства, руководство деятельностью которых осуществляет Президент РФ, федеральные службы и федеральные агентства, подведомственные этим федеральным министерствам.

2. Федеральные министерства, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство РФ, федеральные службы и федеральные агентства, подведомственные этим федеральным министерствам.

3. Федеральные службы и федеральные агентства, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство РФ.

Говоря о численном составе Правительства РФ, необходимо обратить внимание на то, что Конституция РФ не лимитирует количество заместителей Председателя Правительства РФ и федеральных министров. Их число определяется целесообразностью и текущим положением дел в стране. При этом в отношении отдельных членов правительства допускается совмещение выполнения некоторых функций. Например, в разные периоды различные заместители Председателя Правительства РФ были одновременно соответственно Руководителем Государственной налоговой службы РФ, полномочным представителем Президента РФ в Дальневосточном федеральном округе, полномочным представителем Правительства РФ в Чеченской Республике, Руководителем Аппарата Правительства РФ и др.

К другим особенностям, характеризующим статус членов Правительства РФ, следует отнести установленные ст. ст. 4, 6 ФКЗ о правительстве РФ ограничения и запреты, связанные с пребыванием в его составе. В частности, члены Правительства РФ не вправе:

— быть сенаторами РФ, депутатами ГД РФ, депутатами законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ;

— заниматься предпринимательской деятельностью лично или через доверенных лиц, в том числе участвовать в управлении хозяйствующим субъектом независимо от его организационно-правовой формы, если иное не предусмотрено федеральными законами или если в порядке, установленном Правительством РФ в соответствии с федеральными законами, члену Правительства РФ не поручено участвовать в управлении хозяйствующим субъектом;

— заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности. При этом пре-

подавательская, научная и иная творческая деятельность не может финансироваться исключительно за счет средств иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства, если иное не предусмотрено законодательством РФ, международными договорами РФ или договоренностями на взаимной основе федеральных органов государственной власти с государственными органами иностранных государств, международными и иностранными организациями;

- быть поверенным или представителем по делам третьих лиц в органах государственной власти;

- использовать в неслужебных целях информацию, средства материально-технического, финансового и информационного обеспечения, предназначенные только для служебной деятельности;

- получать гонорары за публикации и выступления в качестве члена Правительства РФ;

- получать в связи с осуществлением своих полномочий от физических и юридических лиц не предусмотренные федеральным законодательством ссуды, подарки, денежное и иное вознаграждение, в том числе услуги, оплату развлечений и отдыха;

- принимать без разрешения Президента РФ почетные и специальные звания, награды и иные знаки отличия иностранных государств и др.

Вместе с тем заместители Председателя Правительства РФ, федеральные министры могут замещать иные государственные должности РФ, государственные должности субъектов РФ, должности государственной службы и муниципальные должности в случае, если это предусмотрено федеральными конституционными законами, федеральными законами, указами Президента РФ.

### **§ 3. Полномочия правительства и основания их прекращения**

Правительства в разных странах наделены широким объемом полномочий, однако существующие конституции, как правило, закрепляют их лишь в общей форме. В парламентских республиках и монархиях правительство реализует полномочия, принадлежащие по конституции главе государства, хотя иногда определяются и некоторые особые его полномочия. В тех президентских республиках, где правительства как коллегиального органа не существует, его полномочия выполняет глава государства, а министры, составляя кабинет, действуют по его указанию, помогая в осуществлении данных полномочий. Аналогичная ситуация

сложилась в тех президентских республиках, где есть советы министров, хотя могут предусматриваться и некоторые собственные полномочия правительства.

На практике вопросы, входящие в компетенцию правительства, часто решаются его президиумом (бюро), комитетами, премьер-министром. В последние десятилетия роль премьера в коллегии правительства во всех странах значительно возросла. Он не просто первый среди равных, а лицо, определяющее политику правительства. Более того, голосования на заседаниях правительства бывают все реже, так как решающее слово принадлежит премьер-министру, от него же зависит и назначение министров.

Как правило, правительство имеет следующие полномочия:

- в области управления, охватывающей все сферы общественной жизни, оно координирует, согласовывает и направляет деятельность всех министерств. Это реализуется посредством специальных актов, приказов, директив, которые принимаются и распространяются сверху вниз по вертикали;

- в законодательной сфере оно издает акты нормативного характера, чем оказывает большое влияние на формирование нормативной правовой базы государства;

- внешнеполитические;

- вопросы войны и мира. В распоряжении правительства находятся вооруженные силы, а министр обороны всегда является членом правительства. Кроме того, правительство ведает вопросами образования, здравоохранения, сельского хозяйства, охраны общественного порядка и окружающей среды, энергетики и т. д.

Чрезвычайные полномочия правительства регламентируются специальными законами, и при возникновении чрезвычайных ситуаций (внешняя угроза, массовые беспорядки и т. п.) правительство может объявить военное, чрезвычайное положение и сосредоточить всю полноту власти в собственных руках.

Полномочия Правительства РФ закреплены в Конституции РФ и ФКЗ о правительстве РФ. Так, в соответствии с ч. 1 ст. 114 Конституции РФ Правительство РФ:

- разрабатывает и представляет ГД РФ федеральный бюджет и обеспечивает его исполнение; представляет ГД РФ отчет об исполнении федерального бюджета; представляет ГД РФ ежегодные отчеты о результатах своей деятельности, в том числе по вопросам ГД РФ;

- обеспечивает проведение в РФ единой финансовой, кредитной и денежной политики;

— обеспечивает проведение в РФ единой социально ориентированной государственной политики в области культуры, науки, образования, здравоохранения, социального обеспечения, поддержки, укрепления и защиты семьи, сохранения традиционных семейных ценностей, а также в области охраны окружающей среды;

— обеспечивает государственную поддержку научно-технологического развития РФ, сохранение и развитие ее научного потенциала;

— обеспечивает функционирование системы социальной защиты инвалидов, основанной на полном и равном осуществлении ими прав и свобод человека и гражданина, их социальную интеграцию без какой-либо дискриминации, создание доступной среды для инвалидов и улучшение качества их жизни;

— осуществляет управление федеральной собственностью;

— осуществляет меры по обеспечению обороны страны, государственной безопасности, реализации внешней политики Российской Федерации;

— осуществляет меры по обеспечению законности, прав и свобод граждан, охране собственности и общественного порядка, борьбе с преступностью;

— осуществляет меры по поддержке институтов гражданского общества, в том числе некоммерческих организаций, обеспечивает их участие в выработке и проведении государственной политики;

— осуществляет меры по поддержке добровольческой (волонтерской) деятельности;

— содействует развитию предпринимательства и частной инициативы;

— обеспечивает реализацию принципов социального партнерства в сфере регулирования трудовых и иных непосредственно связанных с ними отношений;

— осуществляет меры, направленные на создание благоприятных условий жизнедеятельности населения, снижение негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду, сохранение уникального природного и биологического многообразия страны, формирование в обществе ответственного отношения к животным;

— создает условия для развития системы экологического образования граждан, воспитания экологической культуры;

— осуществляет иные полномочия, возложенные на него Конституцией РФ, указами Президента РФ, федеральными законами.

Согласно части 1 ст. 13 ФКЗ о правительстве РФ Правительство РФ:

1) организует реализацию внутренней и внешней политики РФ;  
2) осуществляет взаимодействие органов публичной власти и координацию их деятельности в рамках единой системы исполнительной власти в РФ;

3) обеспечивает единство системы исполнительной власти в РФ, координирует и контролирует деятельность органов исполнительной власти, а также способствует устранению разногласий между ними;

4) участвует в установлении единых правовых основ системы здравоохранения, системы воспитания и образования, в том числе непрерывного образования;

5) обеспечивает реализацию национальных целей, национальных проектов, формирует федеральные целевые программы, государственные программы РФ и общенациональные планы действий, обеспечивает их реализацию;

6) реализует предоставленное ему право законодательной инициативы.

Правительство РФ по соглашению с органами исполнительной власти субъектов РФ может передавать им часть своих полномочий, если это не противоречит Конституции РФ и действующему законодательству.

На основании ст. 12 ФКЗ о правительстве РФ руководство деятельностью федеральных министерств и иных федеральных органов исполнительной власти осуществляется Президентом РФ и Правительством РФ в соответствии со структурой федеральных органов исполнительной власти (ч. 1). Президент РФ руководит деятельностью федеральных министерств и иных федеральных органов исполнительной власти, ведающих вопросами обороны, безопасности государства, внутренних дел, юстиции, иностранных дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий, общественной безопасности и другими вопросами в соответствии со структурой федеральных органов исполнительной власти, назначает на должность и освобождает от должности руководителей и заместителей руководителей этих органов, а также осуществляет иные полномочия как Верховный Главнокомандующий Вооруженными Силами РФ и Председатель Совета Безопасности РФ (ч. 2).

Правительство РФ в соответствии с указами, распоряжениями и поручениями Президента РФ координирует деятельность федеральных министерств и иных федеральных органов исполнительной власти (ч. 5 ст. 12). Кроме того, оно осуществляет руководство деятельностью федеральных министерств и иных федеральных органов исполнительной

власти, за исключением федеральных министерств и иных федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Президент РФ (ч. 6 ст. 12).

Правительство РФ на основании и во исполнение Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов, указов, распоряжений и поручений Президента РФ издает постановления и распоряжения, а также обеспечивает их исполнение (ч. 1 ст. 5). Акты, имеющие нормативный характер, издаются в форме постановлений Правительства РФ. Акты по оперативным и другим текущим вопросам, не имеющие нормативного характера, издаются в форме распоряжений Правительства РФ (ч. 2 ст. 5).

Акты Правительства РФ могут быть обжалованы в суд (ч. 8 ст. 5), могут быть отменены Президентом РФ в случае их противоречия Конституции РФ, федеральным конституционным законам, федеральным законам, указам и распоряжениям Президента РФ (ч. 9 ст. 5).

Председатель Правительства РФ возглавляет Правительство РФ и в соответствии с Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами, указами, распоряжениями и поручениями Президента РФ определяет основные направления деятельности Правительства РФ и организует его работу.

Правила организации деятельности Правительства РФ по реализации его полномочий устанавливаются Регламентом Правительства РФ.

Согласно ст. 30 ФКЗ о правительстве РФ заседания Правительства РФ проводятся не реже одного раза в месяц (ч. 1). Заместители Председателя Правительства РФ и федеральные министры участвуют в заседаниях лично (ч. 2). Представители палат ФС РФ, Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ, Генеральной прокуратуры РФ, Следственного комитета РФ, Счетной палаты РФ, Центрального банка РФ, иные лица вправе участвовать в заседаниях Правительства РФ в соответствии с федеральными конституционными законами и федеральными законами либо в порядке, установленном Правительством РФ (ч. 3).

На основании статьи 32 ФКЗ о правительстве РФ для решения оперативных вопросов Правительство РФ по предложению Председателя Правительства РФ может образовать Президиум Правительства РФ (ч. 1), заседания которого проводятся по мере необходимости (ч. 2). При этом Президент РФ, Правительство РФ вправе отменить любое решение Президиума Правительства РФ (ч. 4).

Правительством РФ создаются координационные и совещательные органы. Координационные органы именуются комиссиями или органи-

зационными комитетами и образуются для обеспечения согласованных действий заинтересованных органов исполнительной власти при решении определенного круга задач. Совещательные органы именуются советами и создаются для предварительного рассмотрения вопросов и подготовки по ним предложений, носящих рекомендательный характер.

За свою деятельность правительство, его отдельные члены несут политическую, гражданско-правовую и уголовную ответственность. При этом в отношении последних речь идет только об ответственности при исполнении ими служебных обязанностей. За другие правонарушения члены правительства несут ответственность как обычные граждане в соответствии с законом.

Политическая ответственность правительства или отдельных министров состоит в том, что они обязаны уйти в отставку при выражении волею недоверия. При солидарной ответственности уходит в отставку весь кабинет, при индивидуальной — только тот министр, которому выражено недоверие. Вопрос о том, какая форма ответственности будет применена, в одних странах решает сам кабинет, в других — парламент.

Гражданско-правовая ответственность означает возмещение ущерба, причиненного гражданам и юридическим лицам в результате деятельности правительства или министров, если при этом были нарушены законы. Возмещение осуществляется по решению суда в результате обращения в него потерпевшего с гражданским иском.

Наконец, существует и уголовная ответственность членов правительства за нарушение законов при исполнении служебных обязанностей. Во многих случаях ее формы аналогичны ответственности президента (суд, осуществляемый одной из палат парламента; особый суд, специально образуемый парламентом; процесс, проводимый в конституционном суде). Уголовная ответственность всего состава правительства применялась в некоторых странах Африки. Члены правительства в Италии, Японии подвергались уголовной ответственности за взяточничество и за неуплату налогов.

Согласно ст. ст. 116, 117 Конституции РФ основаниями прекращения полномочий Правительства РФ являются сложение им таковых перед вновь избранным Президентом РФ и его отставка. В первом случае решение оформляется распоряжением Правительства РФ в день вступления в должность Президента РФ. Во втором — возможны следующие варианты:

1. Правительство РФ может подать в отставку, которая принимается или отклоняется Президентом РФ.

2. Президент РФ может принять решение об отставке Правительства РФ.

3. ГД РФ может выразить недоверие Правительству РФ. После принятия данного решения Президент РФ вправе объявить об отставке Правительства РФ либо не согласиться с ним. В случае, если ГД РФ в течение трех месяцев повторно выразит недоверие Правительству РФ, Президент РФ объявляет об отставке Правительства РФ либо распускает ГД РФ и назначает новые выборы.

4. Председатель Правительства РФ вправе поставить перед ГД РФ вопрос о доверии Правительству РФ, который подлежит рассмотрению в течение семи дней. Если ГД РФ отказывает в доверии Правительству РФ, Президент РФ в течение семи дней вправе принять решение об отставке Правительства РФ или о роспуске ГД РФ и назначении новых выборов. Если Правительство РФ в течение трех месяцев повторно поставит перед ГД РФ вопрос о доверии, а ГД РФ в доверии Правительству РФ откажет, Президент РФ принимает решение об отставке Правительства РФ или о роспуске ГД РФ и назначении новых выборов.

Председатель Правительства РФ, заместитель Председателя Правительства РФ, федеральный министр вправе подать в отставку, которая принимается или отклоняется Президентом РФ.

В случае отставки или сложения полномочий Правительство РФ по поручению Президента РФ продолжает действовать до формирования нового Правительства РФ. В случае освобождения от должности Президентом РФ или отставки Председателя Правительства РФ, заместителя Председателя Правительства РФ, федерального министра Президент РФ вправе поручить этому лицу продолжать исполнять обязанности по должности или возложить их исполнение на другое лицо до соответствующего назначения.

ГД РФ не может выразить недоверие Правительству РФ, а Председатель Правительства РФ не может ставить перед ГД РФ вопрос о доверии Правительству РФ в случаях, предусмотренных чч. 3–5 ст. 109 Конституции РФ, а также в течение года после назначения Председателя Правительства РФ в соответствии с ч. 4 ст. 111 Конституции РФ.

## ГЛАВА XIV. СУДЕБНАЯ ВЛАСТЬ И ПРОКУРАТУРА

### § 1. Судебная власть: понятие и основные функции

Социальная роль судебной власти в демократическом обществе заключается в том, чтобы при юридических конфликтах обеспечивать господство права.

Судебная деятельность (правосудие) — одна из форм государственной деятельности. Но правосудие (в отличие от законодательной и исполнительной власти) обеспечивает законность своими, только ему присущими методами в особом, четко регламентированном порядке.

В любом государстве правовые предписания в большинстве своем добровольно выполняются гражданами и должностными лицами в силу их сознательности. Когда же эти предписания нарушаются, государство применяет к нарушителям принуждение. Правовые конфликты и правонарушения рассматриваются различными органами, среди которых судебным отводится важная роль. Все судебные органы имеют общие признаки:

- правосудие реализуется только судом. Это означает, что в государстве ни один другой орган или общественная организация не осуществляют разбирательства судебных дел;

- правосудие исполняется только при помощи способов, указанных в законе;

- правосудие основано на точном соблюдении закона;

- правосудие производится только в процессуальной форме;

- суду предоставлено право применять государственное принуждение.

Центральное место в системе полномочий судебной власти занимает правосудие. Это обусловлено тем, что отправлением правосудия тесно связано с реализацией прав граждан, защитой интересов государства и его органов.

Правосудие — это конституционно закрепленная особая форма деятельности государства в сфере осуществления судебной власти, вы-

ражающаяся в процессуальной деятельности судов по рассмотрению гражданских, уголовных, административных дел с применением государственного принуждения, основанного на законе.

Судебная власть реализуется посредством отправления правосудия по разным категориям дел специальными органами (судами), самостоятельность которых предполагает конституционный принцип разделения власти. Эти органы составляют единую систему, между элементами которой распределяются все дела, связанные с защитой прав в рамках конституционного права на судебную защиту.

Закрепление в конституционно-правовой доктрине и нормативных правовых актах отдельных стран такого словосочетания, как «судебная власть», предполагает не только формально-юридическое признание принципа разделения власти. Это означает также законодательное признание самостоятельности, независимости и исключительности судебной деятельности в общем механизме реализации государственной власти. В сферу этих судебно-властных отношений включаются вопросы формирования и организации деятельности судебных учреждений, организационно-правовой порядок реализации правомочий и гарантий осуществления судебной власти и пр.

В абсолютном большинстве современных конституций государств имеются специальные разделы, в которых нашли отражение конституционные основы судебной власти: определение судебной власти, основные принципы организации и деятельности судебной системы (принципы судостроительства и судопроизводства, правовой статус судей), судебные гарантии прав и законных интересов граждан, основы конституционного правосудия. Соответствующие главы, титулы или разделы конституций могут иметь самые различные названия.

Наиболее часто иерархическая судостроительная система носит трехступенчатый характер, но с учетом усложненной структуры первой инстанции. На уровне первой инстанции осуществляется разделение труда и имеется категория судов, рассматривающих наиболее простые дела. Это не только мировые судьи в тех странах, где они сохранились, но и ординарные суды, наряду с которыми существуют и другие ординарные суды первой инстанции, призванные рассматривать более серьезные дела. Наиболее явственно такое разграничение можно увидеть на примере Франции, где на первой судостроительной ступени действуют суды малой инстанции и суды большой инстанции, различающиеся по компетенции.

Вторая инстанция повсеместно носит название апелляционных судов. Их значение велико. Это обусловлено тем, что наряду с основной

функцией — рассмотрением дел и жалоб на решения судов первой инстанции, на апелляционные суды возложены и некоторые организационные и контрольные полномочия. Кроме того, территориальные сферы деятельности этих судов отличаются обширностью.

Третьей и высшей инстанцией также почти повсеместно является верховный суд. Его правовой статус как высшего судебного органа в ряде стран подкреплён конституционно. Имеется несколько видов верховных судов:

- 1) верховные суды, обладающие, наряду с собственно судебными функциями, также и правом конституционного контроля;

- 2) суды, таковым правом не обладающие. Пример первых — Верховный суд США, верховные суды скандинавских стран в Европе. Пример вторых — Кассационный суд во Франции, Италии, Федеральная судебная палата ФРГ и др. Статья 123 Конституции Испании устанавливает, что Верховный суд, юрисдикция которого распространяется на всю Испанию, является высшей судебной инстанцией во всех областях судебной деятельности, за исключением того, что касается конституционных гарантий. Иногда различают кассационные и верховные суды, не связанные строго кассационным способом рассмотрения жалоб.

Специфика в организации судов, конституционных и законодательных нормах, регулирующих работу этой части государственного механизма, возникает в связи с федеративной структурой государства. Судебные системы в различных федерациях различаются в зависимости от уровня самостоятельности членов федерации, распределения компетенции между ними и центром, от соотношения федерального права и правовых норм, принимаемых в государственных образованиях, формирующих федерацию.

В одной из старейших федераций, какой является США, основная масса законов принимается в штатах, что соответствует поправке X Конституции США. На этой основе складывается дуалистическая структура судебной системы, в которую входят федеральные суды и относительно самостоятельная судебная система штатов. Власть судов штатов весьма широка, так как в их ведении находятся все дела, не подпадающие на основе законов в перечень дел, охватываемых судебной властью федерации. Дуализм судебной деятельности проявляется в том, что во многих случаях истец сам решает, обратиться ему в суд штата или федеральный суд.

В России основы организации судебной власти закреплены в главе 7 Конституции РФ 1993 г., а также в федеральных конституционных законах от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Россий-

ской Федерации», от 28 апреля 1995 г. № 1-ФКЗ «Об арбитражных судах в Российской Федерации», от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации», федеральных законах от 26 июня 1992 г. № 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации», от 17 декабря 1998 г. № 188-ФЗ «О мировых судьях в Российской Федерации», от 14 марта 2002 г. № 30-ФЗ «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации» и др.

Судебная власть осуществляется посредством конституционного, гражданского, арбитражного, административного и уголовного судопроизводства. Перечисление в Конституции РФ используемых видов судопроизводства (а также их дублирование в ч. 3 ст. 1 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации») особо подчеркивает, что деятельность судов, в отличие от всех других органов государственной власти, строго регламентирована установленными законом процессуальными правилами, определяющими, как должно совершаться каждое действие суда при рассмотрении и разрешении дел. Различия в формах судопроизводства обусловлены характером рассматриваемых дел и назначением соответствующего суда.

Конституционное судопроизводство охватывает рассмотрение дел о соответствии федерального и регионального законодательства Конституции РФ, разрешение споров между органами власти, проверку жалоб граждан на нарушение конституционных прав и толкование Конституции РФ. Процедура конституционного судопроизводства определяется как самой Конституцией РФ (ст. 125), так и Федеральным конституционным законом «О Конституционном Суде Российской Федерации». Конституционное судопроизводство осуществляют также конституционные (уставные) суды субъектов РФ.

Порядок гражданского судопроизводства определяется Гражданским процессуальным кодексом РФ (далее — ГПК РФ), принятым 14 ноября 2002 г. и введенным в действие с 1 февраля 2003 г.; порядок гражданского судопроизводства у мирового судьи регулируется также Федеральным законом «О мировых судьях в Российской Федерации». Гражданское судопроизводство ведется в соответствии с федеральными законами, действующими во время рассмотрения и разрешения гражданского дела, совершения отдельных процессуальных действий или исполнения судебных постановлений. В случае отсутствия нормы процессуального права, регламентирующей отношения, возникшие в ходе гражданского судопроизводства, федеральные суды общей юрисдикции и мировые судьи применяют норму, регулиющую сходные отношения (аналогия закона),

а при отсутствии такой нормы действуют, исходя из принципов осуществления правосудия в РФ (аналогия права).

Административное судопроизводство связано с решениями суда по проступкам, посягающим на государственный или общественный порядок, собственность, права и свободы граждан, если такого рода умышленные или неосторожные действия предусмотрены законом об административной ответственности и по своему характеру не влекут уголовного наказания.

Арбитражное судопроизводство реализуется в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности арбитражными судами путем разрешения экономических споров и рассмотрения иных дел, отнесенных к их компетенции.

Уголовное судопроизводство — это рассмотрение дел о готовящихся или совершенных преступлениях, под которыми понимаются общественно опасные деяния, запрещенные УК РФ под угрозой уголовного наказания.

Гражданское, административное и уголовное судопроизводство осуществляется судами общей юрисдикции, в том числе специализированными военными судами, а также мировыми судьями, рассматривающими соответственно гражданские, уголовные и административные дела. Однако все эти суды осуществляют судопроизводство в гражданском процессуальном, уголовно-процессуальном и административно-процессуальном порядке, который устанавливается в зависимости от вида дел, а не судов и закрепляется соответственно в ГПК РФ, Уголовно-процессуальном кодексе РФ и Кодексе административного судопроизводства РФ. Следовательно, все суды общей юрисдикции пользуются одними и теми же кодифицированными правилами.

Российская судебная система представляет собой установленную Конституцией РФ и принятым на ее основе федеральным конституционным законом совокупность судов разных уровней, организованных и действующих в соответствии с их компетенцией, с учетом федеративного и административно-территориального деления страны. Конституционные положения, устанавливая роль и место высших судебных органов страны (Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ), тем самым предопределяют основные параметры судебной системы, которая складывается из двух подсистем.

*Первый уровень — это федеральные суды:*

- Конституционный Суд РФ;
- Верховный Суд РФ;

— кассационные суды общей юрисдикции, апелляционные суды общей юрисдикции, верховные суды республик, краевые, областные суды, суды городов федерального значения, суды автономной области и автономных округов, районные суды, военные и специализированные суды, составляющие систему федеральных судов общей юрисдикции;

— арбитражные суды округов, арбитражные апелляционные суды, арбитражные суды субъектов РФ и специализированные арбитражные суды, составляющие систему федеральных арбитражных судов.

*Второй уровень — это суды субъектов РФ:*

— конституционные (уставные) суды субъектов РФ;

— мировые судьи, являющиеся судьями общей юрисдикции субъектов РФ.

На федеральном уровне система судов разделена на конституционную юстицию, представленную Конституционным Судом РФ и системой судов, возглавляемой Верховным Судом РФ и рассматривающей дела в порядке гражданского, арбитражного, административного и уголовного судопроизводства.

Конституционный Суд РФ является высшим судебным органом конституционного контроля в РФ, осуществляющим судебную власть посредством конституционного судопроизводства в целях защиты основ конституционного строя, основных прав и свобод человека и гражданина, обеспечения верховенства и прямого действия Конституции РФ на всей территории РФ.

Верховный Суд РФ — это высший судебный орган по гражданским делам, по разрешению экономических споров, по уголовным, административным и иным делам, подсудным судам общей юрисдикции и арбитражным судам, образованным в соответствии с федеральным конституционным законом и осуществляющий судебную власть посредством гражданского, арбитражного, административного и уголовного судопроизводства. Верховный Суд РФ реализует в предусмотренных федеральным законом процессуальных формах судебный надзор за деятельностью судов общей юрисдикции и арбитражных судов и дает разъяснения по вопросам судебной практики.

*Федеральные суды общей юрисдикции*

— верховные суды республик, краевые и областные суды, суды городов федерального назначения, суды автономной области и автономных округов, являющиеся непосредственно вышестоящей инстанцией по отношению к районным судам соответствующих субъектов Федерации;

— районные суды, являющиеся непосредственно вышестоящими инстанциями по отношению к мировым судьям, действующим на территории соответствующего судебного района;

— военные суды, создаваемые по территориальному принципу по месту дислокации войск и флотов и осуществляющие судебную власть в войсках, органах и формированиях, где предусмотрена военная служба;

— специализированные суды по рассмотрению гражданских и административных дел, учреждаемые путем внесения изменений и дополнений в Федеральный конституционный закон «О судебной системе Российской Федерации».

#### *Федеральные арбитражные суды*

— федеральные арбитражные суды округов (действуют на территориях соответствующих судебных округов);

— арбитражные апелляционные суды;

— арбитражные суды субъектов РФ (образуются в каждом субъекте Федерации и являются основным звеном системы арбитражных судов).

#### *Суды субъекта Российской Федерации*

— конституционный (уставный) суд субъекта РФ, который может создаваться субъектом для рассмотрения соответствия законов субъекта РФ, нормативных правовых актов органов государственной власти субъекта РФ, органов местного самоуправления субъекта РФ конституции (уставу) субъекта РФ, а также для толкования конституции (устава) субъекта РФ. Решение конституционного (уставного) суда субъекта РФ, принятое в пределах его полномочий, не может быть пересмотрено иным судом;

— мировые судьи (рассматривают гражданские, административные и уголовные дела в качестве суда первой инстанции).

Суд является единственным легитимным органом, осуществляющим судебную власть в стране. Создание параллельных или дополняющих судебную систему РФ инстанций будет считаться неконституционным. В государственную судебную систему не входят ни коммерческие третейские суды, ни суды, осуществляющие международную защиту прав.

## **§ 2. Принципы осуществления судебной власти**

Судебная система организована в соответствии с принципами, закрепленными в законе: единством судебной системы, федеративностью, разграничением подсудности, независимостью судебных органов.

Принципы осуществления судебной власти — это закрепленные в Конституции РФ основополагающие начала построения и функционирования судебной системы и каждого ее суда. Они обеспечивают эффективное выполнение функций по осуществлению судебной власти.

Единство судебной системы предполагает единую правовую основу их деятельности (как в части применяемых при разрешении споров пра-

вовых норм, так и в части правил судопроизводства и организации судебной системы), единый статус судей, признание и исполнение решений на всей территории РФ, государственное финансирование судов.

При организации системы судов учитывается федеративное устройство: суды делятся на федеральные и суды субъектов (создаваемые и финансируемые субъектами РФ самостоятельно), а территория деятельности федеральных судов, в свою очередь, ограничивается территорией субъекта РФ (республиканские, краевые, областные суды) и административно-территориальных единиц субъекта (районные суды).

Разграничение подведомственности (какие дела подлежат рассмотрению в судах) и подсудности (распределение дел между судами) осуществляется процессуальным законодательством, а споры о подсудности между судами не допускаются.

В каждом суде создается собственная организационная структура, включающая председателя суда и президиум суда (единоличный и коллегиальный органы, избираемые судьями этого суда), пленум (собрание всех судей), палаты (в Конституционном Суде РФ) и коллегии (создаваемые в других судах и специализирующиеся на рассмотрении определенных категорий дел). Правосудие может осуществляться от лица всего суда, единолично судьей или коллегиально.

От принципов организации судебной системы необходимо отличать общие правила рассмотрения дел в судах — принципы отправления правосудия. Среди них следует отметить права граждан и принципы их реализации (равенство перед законом и судом; право на судебную защиту, на юридическую помощь, на рассмотрение уголовного дела судом присяжных, на недопустимость использования доказательств, полученных с нарушением закона; презумпция невиновности), а также обязательность решений судов, гласность, открытость и устный характер судебного разбирательства, государственный язык судопроизводства, состязательность сторон. Право на судебную защиту включает в себя также и право на обжалование и пересмотр судебного решения вышестоящим судом в порядке как апелляции, так и кассации, которые, однако, не распространяются на сферу конституционной юстиции.

Данные принципы закрепляются как в конституции государства, так и в текущем законодательстве.

К конституционным принципам относятся следующие основополагающие положения:

1. *Независимость судей и подчинение их только закону* (ст. 120 Конституции РФ), данный принцип выражается в том, что:

— судья — единственный государственный служащий, который никому не подчиняется и не отчитывается в своей работе;

— все решения судья принимает самостоятельно, никто не вправе воздействовать на судей при принятии ими решения;

— всякое вмешательство в деятельность суда, от кого бы оно ни исходило, преследуется законом. При рассмотрении дела в коллегиальном составе все судьи, входящие в коллегию, равны, без преимуществ. Любое решение судья принимает на основе закона, руководствуясь правосознанием и совестью.

Независимость судов обеспечивается самостоятельным решением всех организационных, финансовых и кадровых вопросов. В этих целях все судьи РФ образуют профессиональное объединение — судейское сообщество. В его рамках создаются специальные органы: съезды и конференции судей, советы судей, квалификационные коллегии, Судебный департамент при Верховном Суде РФ.

Статус судей обеспечивает эффективность осуществления судебной власти и включает ряд гарантий и прав, установленных законом. Судья реализует свои полномочия как профессиональную деятельность, которая несовместима с иной оплачиваемой деятельностью. Независимость судебных органов обеспечивается независимостью судей, которые при рассмотрении дел должны руководствоваться только законом и своим убеждением, сложившимся в процессе рассмотрения дела. Эта независимость обеспечивается исключительно организационной подчиненностью председателю суда, несменяемостью до истечения срока, на который судья был назначен, неприкосновенностью судей, а также запретом быть членом политической партии.

Судьям обеспечивается ряд гарантий, многие из которых сохраняются при определенных условиях за судьей и после прекращения исполнения им судейских полномочий (за судьей в отставке).

Можно выделить следующие гарантии независимости судей:

1) политические — реально закрепленные и существующие на практике принципы разделения власти;

2) социально-экономические, к числу которых относятся:

— размеры должностных окладов судей устанавливает федеральный нормативный правовой акт;

— деятельность судов обеспечивается специальным государственным органом — Судебным департаментом;

— судьям предоставляется ежегодный оплачиваемый отпуск;

— судьям оплачивается стоимость проезда к месту отдыха и обратно;

— судьям предоставляется во внеочередном порядке по месту нахождения суда жилье;

— судьям предоставляется право на внеочередное установление домашнего телефона;

- 3) правовые:
- предусмотренная законом процедура осуществления правосудия;
  - установленный порядок прекращения и приостановки полномочий судьи;
  - несменяемость судей и их право на отставку;
  - неприкосновенность судей.

Для назначения на должность судьи кандидат должен отвечать определенным требованиям, обеспечивающим необходимую квалифицированность в принятии решений. Одним из условий назначения выступает обязанность сдать квалификационный экзамен. Судьи всех федеральных судов, за исключением высших (Верховного и Конституционного), назначаются Президентом РФ.

*Требования к судьям:*

- ценз гражданства;
- возрастной ценз;
- образовательный ценз;
- квалификационный ценз (претендент на должность судьи должен сдать квалификационный экзамен);
- нравственный ценз (кандидат в судьи должен быть лицом, не допускающим порочащих поступков, т. е. с безупречной репутацией);
- стаж работы по юридической специальности — 5 лет.

2. *Равенство граждан перед законом и судом* — этот принцип не носит абсолютного характера, так как в Конституции РФ и нормах российского законодательства предусмотрены основания неравного отношения к определенным категориям граждан (депутаты, президент, судьи и т. д.).

Говоря об исключении из данного принципа, нужно отметить следующее:

- все случаи неравенства должны быть предусмотрены законом;
- каждый из случаев неравенства должен быть обусловлен объективными причинами, исключительными обстоятельствами.

3. *Гласность судебного разбирательства*

- доступ в залы судебного заседания свободен для всех граждан;
- сведения о судебных процессах могут быть опубликованы в СМИ, а также заранее определены тем или иным судом.

Исключения из данного принципа предусмотрены законом. В закрытом режиме рассматриваются:

- уголовные и гражданские дела, дела об экономических спорах, когда открытое рассмотрение противоречит государственной тайне;

— дела о преступлениях лиц, не достигших 18 лет, половых преступлениях, в целях предотвращения распространения сведений об интимных сторонах жизни участвующих в деле лиц, когда этого требуют интересы обеспечения безопасности свидетелей или др.

В арбитражных судах закрытые судебные разбирательства разрешаются по ходатайству участвующего в деле лица, ссылающегося на сохранение коммерческой или иной тайны.

4. *Обеспечение права на защиту* — в качестве защитника допускается адвокат, а также иные лица, предусмотренные законом. Участие защитника является обязательным по делам, в которых участвуют:

- государственный обвинитель (прокурор);
- несовершеннолетние;
- немые, глухие, слепые, иные лица, которые в силу своих физических недостатков не могут осуществлять свою защиту;
- лица, не владеющие языком, на котором ведется судопроизводство;
- лица, между интересами которых имеются противоречия, если хотя бы один из них имеет защитника.

5. *Состязательность и равноправие сторон* — стороны в процессе должны быть наделены равными возможностями для отстаивания своих интересов, суд должен играть роль беспристрастного арбитра.

Ответственность судей ограничивается рядом условий. Лишение судей неприкосновенности для привлечения к публично-правовой ответственности, как и привлечение к дисциплинарной ответственности, осуществляется органами судейского сообщества.

### **§ 3. Конституционная юстиция**

В качестве наиболее существенного элемента охраны конституции (обеспечения соблюдения и исполнения конституционных норм) выступает конституционная юстиция. Мировой практике известны ее различные модели: осуществление охраны конституции судами общей юрисдикции (американская модель), создание несудебных или квазисудебных органов (французская модель) и образование специальных судов (австро-германская модель). Последняя была доктринально обоснована в рамках правовой теории Г. Кельзена — австрийского ученого, выдвигнувшего, помимо концепции «чистого права», идею системности правовых норм, выстроенных в иерархическую подчиненность. Для обеспечения непротиворечия частных норм основным, более общим нормам, содержащимся в документе высшей юридической силы — конституции, создаются специальные конституционные суды.

Полномочия органов конституционного контроля можно разделить на четыре основные группы:

- 1) контроль за конституционностью нормативных актов;
- 2) контроль за решениями государственных органов;
- 3) рассмотрение внутрифедеральных конфликтов;
- 4) рассмотрение конфликтов между органами государства.

В ряде стран Конституционный суд наделяется правом возбуждения и рассмотрения судебных дел против высокопоставленных должностных лиц государства, а также функциями высших избирательных судов по проверке правильности проведения выборов.

Главное же назначение института конституционного судопроизводства — контроль за конституционностью законов. Этот контроль может быть предварительным и последующим. Классический пример предварительного — Конституционный совет Франции. Он может вторгаться в законодательный процесс на различных его этапах. В последующем контроле различают два вида: абстрактный и конкретный.

*Абстрактный контроль.* Суд рассматривает вопрос о конституционности закона безотносительно к каким-либо конкретным ситуациям, потому что такие сомнения возникли у лиц, наделенных законным правом обращения по этому поводу в Конституционный Суд. Это право обычно принадлежит группам депутатов определенной численности (например, в ФРГ — треть депутатов бундестага), главе государства (президенту, правительству), в федеративном государстве — высшим органам членов федерации, в некоторых странах — группам граждан. Кроме того, в некоторых государствах (Австрия) суд может поставить вопрос о конституционности закона по собственной инициативе.

*Конкретный контроль.* Вопрос о конституционности возникает в связи с рассмотрением конкретного дела в судах. Существует правило, согласно которому суд, придя при рассмотрении конкретного дела к выводу, что подлежащая применению норма не соответствует конституции, обязан приостановить дело и направить соответствующий запрос в Конституционный суд. В американской модели существует только конкретный контроль, однако он выглядит несколько иначе, так как вопрос о конституционности решает сам суд, рассматривающий дело.

В России создание органов конституционной юстиции относится к началу 1990-х гг. Французская модель конституционной юстиции была использована в СССР в 1990 г. при создании Комитета конституционного надзора СССР. В РСФСР сразу закрепилась германская модель: в 1991 г.

вступил в силу закон о Конституционном Суде РФ (второй закон был принят уже после принятия Конституции 1993 г. — в 1994 г.).

Конституционный Суд РФ, выполняя функцию охраны Конституции, по запросам Президента РФ, СФ РФ, ГД РФ, одной пятой сенаторов РФ или депутатов ГД РФ, Правительства РФ, ВС РФ, органов законодательной и исполнительной власти субъектов РФ разрешает дела о соответствии Конституции РФ:

- а) федеральных конституционных законов, федеральных законов, нормативных актов Президента РФ, СФ РФ, ГД РФ, Правительства РФ;

- б) конституций республик, уставов, законов и иных нормативных актов субъектов РФ, изданных по вопросам, относящимся к ведению органов государственной власти РФ и совместному ведению органов государственной власти РФ и органов государственной власти субъектов РФ;

- в) договоров между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ, договоров между органами государственной власти субъектов РФ;

- г) не вступивших в силу международных договоров РФ.

Кроме того, КС РФ разрешает споры о компетенции между:

- а) федеральными органами государственной власти;

- б) органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ;

- в) высшими государственными органами субъектов РФ.

Стоя на страже прав и свобод человека и гражданина, КС РФ проверяет по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан конституционность законов и иных нормативных актов, примененных в конкретном деле, если исчерпаны все другие внутригосударственные средства судебной защиты.

В результате конституционной реформы в 2020 г. существенно расширилась компетенция КС РФ в сфере предварительного конституционного контроля.

По запросу Президента РФ суд проверяет конституционность проектов законов РФ о поправке к Конституции РФ, проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов, а также принятых в порядке, предусмотренном чч. 2 и 3 ст. 107 и ч. 2 ст. 108 Конституции РФ, законов до их подписания Президентом РФ, разрешает вопрос о возможности исполнения решений межгосударственных органов, принятых на основании положений международных договоров РФ в их истолковании, противоречащем Конституции РФ, а также о возможности исполнения решения иностранного или международного (межгосударственного)

суда, иностранного или международного третейского суда (арбитража), налагающего обязанности на РФ, в случае, если это решение противоречит основам публичного правопорядка РФ.

По запросу Президента РФ Конституционный Суд РФ проверяет конституционность законов субъекта РФ до их обнародования высшим должностным лицом субъекта РФ (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ).

Кроме того, КС РФ дает официальное и общеобязательное толкование норм Конституции РФ, разрешает вытекающие из конституционных положений споры о компетенции и дает заключение о соблюдении установленного конституцией порядка выдвижения обвинения Президента РФ в совершении государственной измены или иного тяжкого преступления.

Судей КС РФ назначает Совет Федерации Федерального Собрания по представлению Президента РФ.

КС РФ состоит из 11 судей, включая Председателя и его заместителя. Работу суда организует председатель.

Правила конституционного судопроизводства основываются на принципах, общих для различных форм осуществления судебной власти, в то же время они имеют некоторую специфику. Среди них можно отметить непрерывность рассмотрения дела, состязательность (которая имеет определенную особенность). Отличительной чертой является рассмотрение с проведением слушаний и без них.

В порядке абстрактного нормоконтроля для толкования Конституции РФ, разрешения спора о компетенции и получения заключения в КС РФ могут обращаться перечисленные в Конституции РФ и законе органы и должностные лица, а в порядке конкретного — физические лица и суды. Физические лица подают в КС РФ жалобы, по спорам о компетенции подается ходатайство, а во всех остальных случаях — запросы. Обращения (жалобы, ходатайства, запросы) являются поводом для рассмотрения дела в КС РФ, поскольку, как и другие суды, он связан внешней инициативой (в отличие от французской модели).

Сторонами в конституционном процессе являются обратившиеся физические лица, органы или должностные лица, а также органы, издавшие нормативный акт, конституционность которого ставится под сомнение, и органы, чья компетенция оспаривается.

К основаниям для производства в КС РФ относится неопределенность в вопросах применения Конституции (вопросе о соответствии нормативных актов Конституции по форме или содержанию, вопросе о содержании ее положений и т. д.).

Закон устанавливает процедуру рассмотрения дела в КС РФ, включающую ряд стадий: предварительное рассмотрение обращения, подготовку дела к слушанию, слушание дела и вынесение решения.

По поводу места решений КС РФ в правовой системе и их природы в литературе не сложилось единого мнения. В большинстве работ за этими решениями признается роль источников правовых норм: КС РФ, признавая нормативный акт не соответствующим Конституции, выступает «негативным законодателем». Кроме того, многие считают, что КС создает новые нормы при толковании Конституции. Однако если оценивать природу этого органа, следует отметить, что решения Конституционного Суда, как и решения других судов, по своему характеру являются актами правоприменительными. КС лишь делает вывод о соответствии либо несоответствии нормативного акта Конституции, при этом он не обладает свободой усмотрения и не может применить какие-либо последствия по своему усмотрению. Последствия решения суда установлены в законе и вытекают из юридической силы акта и его места в системе других нормативных актов. Следовательно, новых норм права в них формулироваться не может.

То же самое можно сказать и по отношению к решениям о толковании Конституции. Ничего нового КС в содержание норм Конституции не должен вносить, он только раскрывает их смысл. Толкование норм осуществляется КС и в процессе рассмотрения дел других категорий. Судебная и иная правоприменительная деятельность в любом случае предполагает уяснение содержания той нормы права, которая применяется.

Решения КС, как и решения других судов, состоят из четырех частей: вводной, описательной, мотивировочной и резолютивной. В практике КС были развиты положения закона о том, что обязательной является не только резолютивная часть решения, но и правовая позиция суда (определенное содержание или вариант применения нормы либо правового принципа), выраженная в мотивировочной части решения.

Решения КС — постановления, определения и заключения — принимаются большинством голосов судей на закрытом совещании. Они вступают в силу с момента провозглашения, постановления и заключения и подлежат обязательному официальному опубликованию.

В отличие от решений других судов, акты органов конституционной юстиции не подлежат обжалованию и пересмотру, за исключением изменения правовой позиции самим КС при рассмотрении другого дела, что, однако, не влечет отмены первоначального решения.

В результате принятия решения КС акты (или их части), признанные неконституционными, не подлежат применению. Правопримени-

тельные решения, ранее вынесенные на основании этого акта, подлежат пересмотру в порядке производства по вновь открывшимся обстоятельствам (так как в силу упоминавшейся презумпции конституционности правовых актов правоприменитель не знал и не мог знать о его неконституционности). Кроме указанного порядка исполнения решений КС законом предусматривается специальная процедура совершения необходимых действий по изменению акта в части, признанной неконституционной.

Система органов конституционной юстиции включает, помимо федерального КС, также конституционные и уставные суды субъектов (соответственно в республиках и других субъектах РФ). Эти органы образуются субъектами РФ самостоятельно и могут наделяться полномочиями по проверке нормативных актов субъекта на соответствие конституции или уставу субъекта, по толкованию конституции или устава, а также иными полномочиями, соответствующими природе органов конституционной юстиции. Федеральным конституционным законом от 8 декабря 2020 г. № 7-ФКЗ «О внесении изменений в отдельные федеральные конституционные законы» конституционные и уставные суды субъектов РФ упраздняются не позднее 1 января 2023 г.

#### **§ 4. Конституционно-правовые основы организации и деятельности прокуратуры**

Конституция РФ — это основополагающий нормативный источник правового регулирования, закрепляющий основы организации и деятельности органов прокуратуры РФ, в том числе систему их построения, иерархичность, порядок назначения прокуроров.

Согласно пункту «о» ст. 71 Конституции РФ правовое регулирование организации и деятельности прокуратуры РФ находится в ведении РФ. Анализ этого конституционного положения позволяет сформулировать следующий вывод: несмотря на то что в ряде случаев региональное законодательство регламентирует некоторые вопросы деятельности прокуратуры, считать его элементом обозначенных нормативных источников не совсем обоснованно, поскольку региональные нормативные акты принимаются лишь в развитие норм федерального законодательства и направлены на его уточнение и конкретизацию.

Правовой основой организации деятельности прокуратуры РФ, помимо Конституции РФ, является Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (далее — Закон о прокуратуре РФ).

Прокуратура представляет собой один из важнейших органов государственной власти, но при этом не входит ни в одну из перечисленных в ст. 10 Конституции РФ ветвей власти. Правовой статус прокуратуры РФ в Конституции до сих пор не определен. Система и структура органов прокуратуры РФ сложилась в конце 1970-х гг. и остается достаточно стабильной.

Прокуратура РФ — единая федеральная централизованная система органов, осуществляющих надзор за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, прав и свобод человека и гражданина, уголовное преследование в соответствии со своими полномочиями, а также выполняющих иные функции.

В целях обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства прокуратура РФ выполняет:

- надзор за исполнением законов федеральными органами исполнительной власти, Следственным комитетом РФ, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов РФ, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, субъектами осуществления общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания, органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций, а также за соответствием законам издаваемых ими правовых актов;

- надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина федеральными органами исполнительной власти, СК РФ, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов РФ, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, субъектами осуществления общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания, 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 судебными приставами;

- 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 РФ;

— координацию деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью;

— возбуждение дел об административных правонарушениях и проведение административного расследования в соответствии с полномочиями, установленными КоАП РФ и другими федеральными законами.

Прокуроры в соответствии с процессуальным законодательством РФ участвуют в рассмотрении дел судами, арбитражными судами, опротестовывают противоречащие закону решения, приговоры, определения и постановления судов.

Прокуратура РФ принимает участие в правотворческой деятельности.

Несмотря на различия в функциональном предназначении, вся система органов прокуратуры строится на принципах единства и централизации, подчинения нижестоящих прокуроров вышестоящим и Генеральному прокурору РФ.

Закон о прокуратуре РФ не допускает создания и деятельности на территории России органов прокуратуры, не входящих в единую систему прокуратуры РФ. Образование, реорганизация и упразднение органов и учреждений прокуратуры, определение их статуса и компетенции осуществляются Генеральным прокурором РФ. Прокуроры субъектов Федерации и приравненные к ним прокуроры вносят последнему соответствующие предложения, которые учитываются при принятии решений по организационным вопросам.

Система органов прокуратуры закреплена в указанном Федеральном законе и представляет собой разветвленную сеть территориальных, военных и иных специализированных прокуратур, научных и образовательных учреждений, других организаций, являющихся юридическими лицами, организационно между собой взаимосвязанных и взаимообусловленных единством решаемых задач по обеспечению режима законности и правопорядка. Система органов прокуратуры строится в соответствии с государственно-федеративным и административно-территориальным устройством РФ. Кроме того, при организации военных и иных специализированных прокуратур учитываются приоритетные направления надзора или особенности организации объекта надзора.

*Систему органов прокуратуры РФ составляют:*

— Генеральная прокуратура РФ;

— прокуратуры субъектов Федерации и приравненные к ним военные и другие специализированные прокуратуры;

— прокуратуры городов и районов и приравненные к ним военные и специализированные прокуратуры;

— научные и образовательные учреждения.

Система органов прокуратуры РФ, которую возглавляет Генеральный прокурор РФ, включает три звена (уровня). К высшему относится Генеральная прокуратура РФ во главе с Генеральным прокурором РФ.

Прокуратуры второго звена — это прокуратуры республик в составе РФ, прокуратуры краев, областей, городов федерального значения, автономных округов и Еврейской автономной области, специализированные прокуратуры (природоохранная прокуратура, прокуратура ЗАТО г. Межгорье и комплекса «Байконур», прокуратуры военных округов, флотов, ракетных войск стратегического назначения, Федеральной пограничной службы ФСБ России, Московская городская военная прокуратура).

Прокуратурами третьего (низового) звена являются прокуратуры районов и городов (в городах без районного деления), а также военные прокуратуры гарнизонов и приравненные к ним прокуратуры.

К территориальным прокуратурам относятся: Генеральная прокуратура РФ, прокуратуры края, прокуратуры области, прокуратуры городов федерального значения, прокуратура автономной области, прокуратуры автономных округов, прокуратуры городов и районов, иные территориальные (межрайонные) прокуратуры.

Специализированные органы прокуратуры считаются неотъемлемым элементом прокурорской системы.

Системой органов прокуратуры руководит Генеральный прокурор РФ, возглавляющий Генеральную прокуратуру РФ.

Генеральный прокурор РФ назначается на должность Президентом РФ после консультаций с Советом Федерации Федерального Собрания РФ. На должность Генерального прокурора РФ назначается гражданин РФ не моложе 35 лет.

Президент РФ направляет в Совет Федерации Федерального Собрания РФ представление по кандидатуре на должность Генерального прокурора РФ и другие материалы, характеризующие представляемую кандидатуру.

Совет Федерации Федерального Собрания РФ не позднее недельного срока со дня получения представления по кандидатуре на должность Генерального прокурора РФ и других материалов, характеризующих представленную кандидатуру, информирует в письменной форме Президента РФ о результатах рассмотрения представленной кандидатуры.

Председатель Совета Федерации Федерального Собрания РФ приводит к присяге лицо, назначенное на должность Генерального прокурора РФ.

Срок полномочий Генерального прокурора РФ — пять лет. Одно и то же лицо может быть назначено на должность Генерального прокурора РФ неоднократно. На Генерального прокурора РФ не распространяется предельный возраст нахождения на службе. Генеральный прокурор РФ освобождается от должности Президентом РФ.

## ГЛАВА XV. КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

### **§ 1. Местное самоуправление и местное управление. Муниципальные системы зарубежных стран**

Система местного управления — это управление делами, главным образом местного значения, осуществляемое теми или другими органами и должностными лицами. Возможны два подхода к организации местного управления. Во-первых, это самоуправление, т. е. деятельность самого населения местной территориальной единицы и его выборных органов по управлению собственными делами. Во-вторых, это местное управление, реализуемое центральной властью или администрацией вышестоящего территориального уровня управления. Оно производится через назначаемые вышестоящей властью административные органы.

В большинстве современных государств управление всеми делами на местном уровне ведется специальными органами местного самоуправления, имеющими представительный характер, а также специально назначенными из центра органами местного управления.

Европейская хартия о местном самоуправлении, принятая Советом Европы 15 октября 1985 г., дает общее универсальное определение местного самоуправления — это право и действительная способность местных сообществ контролировать и управлять в рамках закона под свою ответственность и на благо населения значительной частью общественных дел.

В зависимости от того, каковы полномочия органов местного самоуправления, как соотносятся органы управления на местах друг с другом и с центральными властями, различают несколько основных систем местного самоуправления. В настоящее время ведущими являются англо-американская (англосаксонская) и континентальная (европейская или романо-германская) системы.

Англо-американская система возникла в Великобритании, а затем была заимствована многими государствами мира. Она действует в США, Канаде, Австралии, Новой Зеландии и др., прежде всего в бывших колониях Великобритании.

Англо-американская система имеет следующие характерные черты:

1) населением избирается совет (коллегиальный представительный орган), этот орган признается основным органом муниципального образования, имеющим право принятия решений, руководства и контроля;

2) местное самоуправление осуществляется на всех уровнях ниже общегосударственного, субъекта Федерации или государственно-автономного региона;

3) полномочия муниципальных органов являются специальными и строго определены законом; им разрешается делать лишь то, что непосредственно закреплено в законе, выйти за рамки установленных полномочий возможно лишь в случае согласования вопроса с уполномоченным на то государственным органом;

4) деятельность местных органов контролируется государством: по вопросам осуществления собственных полномочий в рамках закона или по вопросам делегированных полномочий — специальным министерством, отраслевыми министерствами;

5) отменить решения органов местного самоуправления в административном порядке нельзя; действия органов местного самоуправления могут быть оспорены в судебном порядке.

В государствах этой правовой системы организация местного самоуправления характеризуется разнообразием его форм. Так, в США подобные различия проявляются даже в пределах одного штата. Штаты делятся на графства (всего 3042), в которых население избирает советы (комитеты) графства, а также некоторых должностных лиц (шерифа, казначея и др.). В США города выделены из графств и имеют свою систему самоуправления.

Существует три системы городского самоуправления. В большинстве городов применяется система *совет — управляющий*. Население избирает совет, который избирает мэра; но мэр только председательствует в совете и не занимается управленческой деятельностью. Управление осуществляет нанимаемый по контракту специалист — чиновник-менеджер. Он отвечает за исполнение бюджета, нанимает чиновников для управления конкретными сферами, руководит их работой. Приблизительно в 40% городов действует система *совет — мэр*. Население отдельно избирает городской совет и мэра, который управляет городом. Он имеет право отлагательного

вето по отношению к решениям совета, назначает чиновников, исполняет бюджет и решения совета. В немногих городах существует *комиссионная система*: население избирает комиссию в составе обычно 3–7 человек, которые одновременно выполняют функции городского совета и ведают поделенными между ними отраслями управления.

Графства делятся на тауны и тауншипсы. Эти названия сложились исторически, и, по существу, разницы между ними нет, хотя иногда таунами называют мелкие города с прилегающими окрестностями, а тауншипсами — группу примерно однородных поселков. В этих мелких административно-территориальных единицах проводятся собрания жителей, на которых решаются общие вопросы и избирается исполнительный комитет (3–5 человек). В более крупных единицах собрания жителей проводятся по поселкам. Наряду с решением общих вопросов и выборами исполнительного комитета, собрания выбирают также некоторых должностных лиц: казначея, констебля — ответственного за общественный порядок\*.

В Великобритании во всех административно-территориальных единицах избираются советы сроком на четыре года. Лишь в малых приходах (с населением менее 150 человек) решения принимаются на общих собраниях (сходах) жителей — лиц, обладающих избирательным правом. Состав советов обновляется ежегодно на треть, председатель совета (в городах он называется мэром) и вице-председатель переизбираются ежегодно. Исполнительного органа общей компетенции (исполкома) у советов нет, из состава совета образуются специальные комиссии (одна треть их — эксперты, которые являются оплачиваемыми работниками). Комиссии ведают различными сферами местной жизни (дороги, рынки, противопожарная служба, социальное обслуживание населения и др.) и нанимают для этого муниципальных чиновников, утверждаемых советом на пленарных заседаниях. Назначенных на места чиновников для контроля за местными органами самоуправления в Великобритании нет, но контроль центра существует. Наравне с законами министры (особенно министр по делам местного самоуправления) издают обязательные инструкции для подконтрольных местных служб (например, министр внутренних дел — по вопросам муниципальной полиции). Существует институт адаптивных законов. Это типовые инструкции министерств (особенно по делам местного самоуправления), которые могут быть приняты местными советами в качестве образцов для собственных регламентов. Контроль реализуется в форме министерского инспектирования (проверки работы),

---

\* *Иностранное конституционное право* / под ред. проф. В. В. Маклакова. М., 1996. 512 с.

правом на которое наделены некоторые министерства, соприкасающиеся с местным самоуправлением (образование, дороги и т. д.). Имеется финансовый контроль: проверяется правильное использование дотаций, выделяемых центром.

Европейская, или континентальная, система распространена во Франции, Италии, Финляндии, Польше и других государствах. Ей свойственны следующие черты:

1) в административно-территориальной единице проявляется сочетание системы местного самоуправления и системы местного управления; действуют выборные органы местного самоуправления и их исполнительные органы и одновременно назначаются полномочные представители правительства;

2) субъектами местного самоуправления признаются местные сообщества, наделенные правами юридического лица;

3) компетенция местного сообщества определяется по принципу «разрешено все, что не запрещено»;

4) полномочные представители правительства, действующие на местном уровне, осуществляют административный надзор за деятельностью органов местного самоуправления.

Родоначальницей этой системы считается Франция. Во Франции традиционно существует высокая степень централизации местного управления и самоуправления, что выражается в системе административного контроля центральной власти за местными органами. Проведенная во Франции в начале 80-х гг. реформа расширила полномочия территориальных коллективов, обеспечила им большую самостоятельность, но сохранила за центральной властью сильные позиции на местах. На местном уровне имеется специальный уполномоченный правительства, контролирующий органы местного самоуправления. В каждом департаменте есть представитель государства, выполняющий административный контроль за законностью решений, принимаемых коммунами, которые являются основой местного самоуправления. Во Франции насчитывается более 36 тыс. коммун. Каждая имеет совет, который избирает из своего состава мэра. Мэр — одновременно и государственный служащий, и глава местного самоуправления. Органы территориального самоуправления имеются также в 96 департаментах, 22 регионах и в округах Парижа, Марселя и Лиона.

В целом для современных государств характерно большое разнообразие моделей местного самоуправления, обусловленное историческими традициями, особенностями административно-территориального деления, экономической целесообразностью и пр.

## **§ 2. Понятие и сущность местного самоуправления Российской Федерации**

В Российской Федерации местное самоуправление является одной из основ конституционного строя. Статья 12 Конституции РФ закрепляет, что в Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление.

В соответствии со ст. 3 Конституции РФ народ осуществляет свою власть через органы государственной власти и органы местного самоуправления. Кроме того, народ осуществляет свою власть непосредственно: через референдум, выборы и другие формы прямого волеизъявления.

Местное самоуправление — одна из демократических основ системы управления обществом, одна из форм реализации народом принадлежащей ему власти. Своеобразие местного самоуправления как формы осуществления власти народа обусловлено тем, что оно, согласно ст. 12 Конституции РФ, в пределах своих полномочий самостоятельно и не входит в систему органов государственной власти.

В соответствии со ст. 130 Конституции РФ местное самоуправление обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью. Местное самоуправление реализуется гражданами путем форм прямого волеизъявления. Еще одним признаком самостоятельности местного самоуправления выступает законодательно закрепленная гарантия невмешательства органов государственной власти в вопросы местного значения.

Новая редакция ст. 131 Конституции РФ предусматривает широкий выбор способов территориальной организации местного самоуправления, участия государственных органов в их формировании, изменении границ территорий, на которых оно осуществляется, а также специфики городского самоуправления. Именно федеральный закон провозглашен источником определения таких форм, он же установил ограничения вмешательства государства в дела местного самоуправления.

Согласно Закону о поправке к Конституции в ст. 132 Конституции РФ впервые в интересах населения на законодательном уровне было введено понятие единой системы публичной власти, включающей в себя органы государственной власти и местного самоуправления. Провозглашение единства публичной власти предусматривает вхождение в нее всех органов государственной власти и местного самоуправления, а также обязанность их взаимодействия в целях наиболее эффективного решения стоящих перед ними задач в интересах населения. В статье 133 Конституции РФ закрепляются гарантии местного самоуправления на компенсацию

дополнительных расходов, возникших в результате выполнения муниципальными органами во взаимодействии с органами государственной власти публичных функций и полномочий, имеющих государственное значение.

Самостоятельность местного самоуправления характеризует и наличие соответствующей компетенции у муниципальных органов. В уставах муниципальных образований определяются компетенция и сроки полномочий органов и должностных лиц местного самоуправления. Эти полномочия направлены на решение конкретных вопросов жизнедеятельности муниципального сообщества. Для обеспечения самостоятельности местного самоуправления и эффективного жизнеобеспечения населения местные органы наделяются правом на материально-финансовые ресурсы.

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — Закон о местном самоуправлении) выделил местное самоуправление в качестве формы осуществления народом своей власти, обеспечивающей в пределах, установленных Конституцией РФ, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, законами субъектов РФ, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения, с учетом исторических и иных местных традиций.

Местное самоуправление — это уровень власти в государстве, наиболее приближенный к населению. Граждане имеют равные права на осуществление местного самоуправления как непосредственно, так и через своих представителей, независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям.

Гражданам гарантируется право избирать и быть избранными в органы местного самоуправления, право равного доступа к муниципальной службе, право обращаться в органы местного самоуправления и к должностным лицам местного самоуправления.

### **§ 3. Основы местного самоуправления**

*Правовую основу* местного самоуправления составляют Конституция РФ, общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры РФ, федеральные конституционные законы, федеральные законы, издаваемые в соответствии с ними иные нормативные

правовые акты РФ, указы и распоряжения Президента РФ, постановления и распоряжения Правительства РФ, другие нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, конституции (уставы), законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ, уставы муниципальных образований, муниципальные правовые акты. Эти нормативные документы подлежат обязательному исполнению на территории муниципального образования.

Согласно Закону о местном самоуправлении по вопросам местного значения населением муниципальных образований непосредственно и (или) органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления принимаются муниципальные правовые акты (ч. 1 ст. 7).

По вопросам осуществлению отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов РФ, могут приниматься муниципальные правовые акты на основании и во исполнение положений, установленных соответствующими федеральными законами и (или) законами субъектов РФ (ч. 2 ст. 7).

Муниципальные правовые акты, принятые органами местного самоуправления, подлежат обязательному исполнению на всей территории муниципального образования. За неисполнение муниципальных правовых актов граждане, руководители организаций, должностные лица органов государственной власти и должностные лица органов местного самоуправления несут ответственность в соответствии с федеральными законами и законами субъектов РФ (ч. 3 ст. 7).

Муниципальные правовые акты не должны противоречить Конституции РФ, федеральным конституционным законам, указанному Федеральному закону, другим федеральным законам и иным нормативным правовым актам РФ, а также конституциям (уставам), законам, иным нормативным правовым актам субъектов РФ (ч. 4 ст. 7).

Муниципальные нормативные правовые акты иных муниципальных образований, затрагивающие вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности, в целях выявления положений, необоснованно затрудняющих осуществление предпринимательской и инвестиционной деятельности, могут подлежать экспертизе, проводимой органами местного самоуправления соответствующих муниципальных образований в порядке, установленном муниципальными нормативными правовыми актами в соответствии с законом субъекта РФ (абзац 2 ч. 6 ст. 7).

Законом субъекта Российской Федерации устанавливается перечень муниципальных районов, муниципальных и городских округов, в которых проведение экспертизы муниципальных нормативных правовых актов, затрагивающих вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности, является обязательным. При этом законом субъекта Российской Федерации определяются критерии включения муниципальных районов, муниципальных и городских округов в указанный перечень, отражающие объективные особенности осуществления местного самоуправления в данном субъекте Российской Федерации, включая степень концентрации возложенных на такие муниципальные образования государственных полномочий (ч. 7 ст. 7).

Уставом муниципального образования регулируются вопросы организации местного самоуправления на территории муниципального образования в соответствии с федеральными законами и законами субъектов РФ. Устав муниципального образования принимается представительным органом муниципального образования, а в поселениях, в которых полномочия представительного органа осуществляются сходом граждан, — населением непосредственно на сходе граждан. Устав муниципального образования подлежит государственной регистрации в территориальном органе уполномоченного федерального органа исполнительной власти в сфере регистрации уставов муниципальных образований в порядке, установленном федеральным законом.

Все муниципальные образования, чьи уставы зарегистрированы в установленном порядке, вносятся в государственный реестр муниципальных образований.

*Территориальные основы местного самоуправления.* Осуществление власти в государстве и обществе неразрывно связано с его административно-территориальным устройством. Местное самоуправление имеется на всей территории РФ в городских, сельских поселениях и в других муниципальных образованиях, создаваемых в порядке, закрепленном законодательством. Оно действует в границах определенных территориальных единиц, составляющих территориальные основы местного самоуправления.

Муниципальное образование — публично-территориальная единица, в границах которой местное самоуправление осуществляется населением и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления в целях решения вопросов местного значения. Обязательными признаками муниципального образования являются:

- единая населенная территория;
- устав муниципального образования;

— наличие собственной компетенции по решению установленных вопросов местного значения;

— наличие выборных и иных органов местного самоуправления;

— закрепленная муниципальная собственность;

— местный бюджет.

Муниципальное образование — городское или сельское поселение, муниципальный район, муниципальный округ, городской округ, городской округ с внутригородским делением, внутригородской район либо внутригородская территория города федерального значения.

Межселенная территория — территория муниципального района, находящаяся вне границ поселений.

В городских округах в соответствии с законами субъекта РФ местное самоуправление может осуществляться также на территориях внутригородских районов.

Наделение муниципальных образований статусом городского, сельского поселения, муниципального района, городского округа, городского округа с внутригородским делением, внутригородского района, внутригородской территории городов федерального значения реализуется законами субъектов РФ (п. 11 ч. 1 ст. 10).

Сельское поселение — один или несколько объединенных общей территорией сельских населенных пунктов (поселков, сел, станиц, деревень, хуторов, кишлаков, аулов и др.), в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления.

Городское поселение — город или поселок, в которых местное самоуправление реализуется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления.

Муниципальный район — несколько поселений или поселений и межселенных территорий, объединенных общей территорией, в границах которой местное самоуправление осуществляется в целях решения вопросов местного значения межпоселенческого характера населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления, которые могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Муниципальный округ — несколько объединенных общей территорией населенных пунктов (за исключением случая, предусмотренного Законом о местном самоуправлении, не являющихся муниципальными образованиями, в которых местное самоуправление

осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления, которые могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Городской округ — один или несколько объединенных общей территорией населенных пунктов, не являющихся муниципальными образованиями, в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления, которые могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, при этом не менее двух третей населения такого муниципального образования проживает в городах и (или) иных городских населенных пунктах.

Городской округ с внутригородским делением — городской округ, в котором в соответствии с законом субъекта Российской Федерации образованы внутригородские районы как внутригородские муниципальные образования.

Внутригородской район — внутригородское муниципальное образование на части территории городского округа с внутригородским делением, в границах которой местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления. Критерии для деления городских округов с внутригородским делением на внутригородские районы устанавливаются законами субъекта Российской Федерации и уставом городского округа с внутригородским делением.

Внутригородская территория (внутригородское муниципальное образование) города федерального значения — часть территории города федерального значения, в границах которой местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления.

Территория субъекта РФ разграничивается между поселениями. Границы территорий муниципальных образований устанавливаются и изменяются законами субъектов РФ в соответствии с требованиями федерального законодательства. Муниципальное образование не может состоять из территориально не связанных друг с другом частей. Границы поселений не могут пересекаться границами населенных пунктов. Территория поселения не может входить в состав территории другого поселения. Территория городского округа не входит в состав территории муниципального района.

Изменение границ муниципального образования осуществляется по инициативе населения, органов местного самоуправления, органов государственной власти субъекта Федерации, федеральных органов государственной власти в соответствии с Законом о местном самоуправлении. Инициатива населения об изменении границ муниципального образования реализуется в порядке, установленном для выдвижения инициативы проведения местного референдума (ч. 1 ст. 12).

*Экономическая основа местного самоуправления.* Одним из важнейших принципов организации и деятельности местного самоуправления является соразмерность его полномочий и материально-финансовых ресурсов. Без должной экономической основы местное самоуправление перестает быть в полной мере самоуправлением, становится своеобразным гибридом государственного местного управления.

Экономическую основу местного самоуправления составляют находящееся в муниципальной собственности имущество, средства местных бюджетов, а также имущественные права муниципальных образований (ч. 1 ст. 49).

Конституция РФ гарантирует право на самостоятельное решение населением вопросов владения, пользования и распоряжения муниципальной собственностью. Муниципальная собственность признается и защищается государством наравне с иными формами собственности (ч. 2 ст. 8 Конституции РФ).

Органы местного самоуправления от имени муниципального образования самостоятельно владеют, пользуются и распоряжаются муниципальным имуществом в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами и принимаемыми нормативными правовыми актами органов местного самоуправления. Они вправе передавать муниципальное имущество во временное или в постоянное пользование физическим и юридическим лицам, органам государственной власти Российской Федерации (органам государственной власти субъекта Российской Федерации) и органам местного самоуправления иных муниципальных образований, отчуждать, совершать иные сделки в соответствии с федеральными законами (ч. 1 ст. 51).

Согласно статье 50 Закона о местном самоуправлении, в собственности муниципальных образований может находиться:

- 1) имущество, предназначенное для решения установленных указанным Федеральным законом вопросов местного значения;
- 2) имущество, предназначенное для осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправ-

ления, в случаях, установленных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, а также имущество, предназначенное для осуществления отдельных полномочий органов местного самоуправления, переданных им в порядке, предусмотренном законом;

3) имущество, предназначенное для обеспечения деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, муниципальных служащих, работников муниципальных предприятий и учреждений в соответствии с нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования;

4) имущество, необходимое для решения вопросов, право решения которых предоставлено органам местного самоуправления федеральными законами и которые не отнесены к вопросам местного значения;

5) имущество, предназначенное для решения вопросов местного значения, а также имущество, предназначенное для осуществления полномочий по решению вопросов местного значения.

Порядок и условия приватизации муниципального имущества определяются нормативными правовыми актами органов местного самоуправления в соответствии с федеральными законами. Доходы от использования и приватизации муниципального имущества поступают в местные бюджеты (ч. 3 ст. 51).

Муниципальные образования могут создавать муниципальные предприятия и учреждения, участвовать в создании хозяйственных обществ, в том числе межмуниципальных, необходимых для осуществления полномочий по решению вопросов местного значения. Функции и полномочия учредителя в отношении муниципальных предприятий и учреждений осуществляют уполномоченные органы местного самоуправления (ч. 4 ст. 51).

В соответствии с Конституцией РФ органы местного самоуправления наделены правом самостоятельно формировать, утверждать и исполнять местный бюджет, что еще раз подтверждает финансовую самостоятельность местного самоуправления.

Местный бюджет формируется за счет различных источников:

- доходов от местных налогов и сборов;
- доходов от федеральных и региональных налогов и сборов;
- дотаций, субвенций, субсидий, иных средств финансовой помощи;
- доходов от имущества, находящегося в муниципальной собственности;
- части прибыли муниципальных предприятий и иных поступлений.

Муниципальные образования вправе осуществлять муниципальные заимствования, в том числе путем выпуска муниципальных ценных бумаг, в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации и уставом муниципального образования (ст. 64).

В настоящее время общемировой тенденцией стало участие органов местного самоуправления в реализации государственных полномочий. Это объясняется тем, что многие вопросы более целесообразно исполнять на местах. Такая система взаимоотношений между органами местного самоуправления и органами государственной власти ведет к децентрализации управления и обеспечивает паритетное участие этих органов в решении региональных государственных задач. Вместе с тем о полном равенстве между местными и государственными органами говорить нельзя, так как органы государственной власти осуществляют контроль за исполнением отдельных государственных полномочий органами местного самоуправления.

Еще одной положительной стороной этого выступает гарантированное государством материально-финансовое обеспечение органов местного самоуправления, исполняющих отдельные государственные полномочия. Это предполагает закрепление за местным бюджетом необходимых источников доходов, передачу материальных и финансовых ресурсов.

*Организационные основы местного самоуправления.* Понятие «организационные основы местного самоуправления» характеризует структуру органов местного самоуправления; порядок, формы и принципы их деятельности; организацию муниципальной службы.

Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. В соответствии с Законом о местном самоуправлении органы местного самоуправления — это избираемые непосредственно населением и (или) образуемые представительным органом муниципального образования органы, наделенные собственными полномочиями по решению вопросов местного значения. Характерным признаком любого органа местного самоуправления является то, что он обладает собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

В каждом муниципальном образовании, как правило, функционируют несколько видов органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления. Будучи разделенными, они действуют системно, т. е. в порядке, обусловленном процедурами их образования, взаиморасположением и взаимоотношениями, которые обеспечивают достижение общих целей.

Структуру органов местного самоуправления составляют представительный орган муниципального образования, глава муниципального образования, местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования), контрольно-счетный орган муниципального образования, иные органы и выборные должностные лица местного самоуправления, предусмотренные уставом муниципального образования и обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения (ч. 1 ст. 34).

Наличие в структуре органов местного самоуправления представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования, местной администрации (исполнительно-распорядительного органа муниципального образования) является обязательным, за исключением случаев, предусмотренных Законом о местном самоуправлении (ч. 2 ст. 34).

Порядок формирования, полномочия, срок полномочий, подотчетность, подконтрольность органов местного самоуправления, а также иные вопросы организации и деятельности указанных органов определяются уставом муниципального образования. Наименования представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования, местной администрации (исполнительно-распорядительного органа муниципального образования) устанавливаются законом субъекта Российской Федерации с учетом исторических и иных местных традиций (ч. 3 ст. 34).

Представительный орган муниципального образования — это выборный орган местного самоуправления, наделенный собственными полномочиями по решению вопросов местного значения, представляющий интересы населения и принимающий от его имени муниципальные правовые акты, действующие на территории муниципального образования. Данный орган состоит из депутатов, как правило, избираемых на муниципальных выборах. Он не формируется, если численность жителей поселения, обладающих избирательным правом, составляет менее 100 человек. В этом случае полномочия представительного органа осуществляются сходом граждан.

Численность депутатов представительного органа поселения, в том числе городского округа, определяется уставом муниципального образования и не может быть менее числа, установленного в Законе о местном самоуправлении.

Представительный орган муниципального образования обладает правами юридического лица.

В исключительной компетенции представительного органа муниципального образования согласно ч. 10 ст. 35 находятся следующие вопросы:

- 1) принятие устава муниципального образования и внесение в него изменений и дополнений;
- 2) утверждение местного бюджета и отчета о его исполнении;
- 3) установление, изменение и отмена местных налогов и сборов в соответствии с законодательством РФ о налогах и сборах;
- 4) принятие планов и программ развития муниципального образования, утверждение отчетов об их исполнении;
- 5) закреплению порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности;
- 6) определение порядка принятия решений о создании, реорганизации и ликвидации муниципальных предприятий, а также об установлении тарифов на услуги муниципальных предприятий и учреждений, выполнение работ, за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами;
- 7) определение порядка участия муниципального образования в организациях межмуниципального сотрудничества;
- 8) определение порядка материально-технического и организационного обеспечения деятельности органов местного самоуправления;
- 9) контроль за исполнением органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения;
- 10) принятие решения об удалении главы муниципального образования в отставку;
- 11) утверждение правил благоустройства территории муниципального образования.

В соответствии с уставом муниципального образования организацию деятельности представительного органа муниципального образования осуществляет глава муниципального образования, а в случае, если указанное должностное лицо является главой местной администрации, — председатель представительного органа муниципального образования, избираемый этим органом из своего состава (ч. 14 ст. 35).

Полномочия представительного органа муниципального образования независимо от порядка его формирования могут быть прекращены досрочно в случае его роспуска в порядке и по основаниям, которые предусмотрены указанным выше Законом.

Глава муниципального образования является высшим должностным лицом муниципального образования и наделяется уставом муниципального образования собственными полномочиями по решению вопросов местного значения (ч. 1 ст. 36).

На основании части 2 ст. 36 глава муниципального образования в соответствии с законом субъекта Российской Федерации и уставом муниципального образования:

1) избирается на муниципальных выборах, либо представительным органом муниципального образования из своего состава, либо представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса. В поселении, в котором полномочия представительного органа муниципального образования осуществляются сходом граждан, глава муниципального образования избирается на сходе граждан и исполняет полномочия главы местной администрации;

2) в случае избрания на муниципальных выборах либо входит в состав представительного органа муниципального образования и исполняет полномочия его председателя, либо возглавляет местную администрацию;

3) в случае избрания представительным органом муниципального образования из своего состава исполняет полномочия его председателя либо возглавляет местную администрацию. Полномочия депутата представительного органа муниципального образования, избранного главой данного муниципального образования, возглавляющим местную администрацию, прекращаются;

4) не может одновременно исполнять полномочия председателя представительного органа муниципального образования и полномочия главы местной администрации;

5) в случае избрания представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, возглавляет местную администрацию.

Глава муниципального образования подконтролен и подотчетен населению и представительному органу муниципального образования (ч. 5 ст. 36).

Глава муниципального образования представляет представителю органу муниципального образования ежегодные отчеты о результатах своей деятельности, а в случае, если глава муниципального образования возглавляет местную администрацию, о результатах деятельности местной администрации и иных подведомственных ему органов местного са-

моуправления, в том числе о решении вопросов, поставленных представительным органом муниципального образования (ч. 5<sup>1</sup> ст. 36).

Местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования) наделяется уставом муниципального образования полномочиями по решению вопросов местного значения и полномочиями для осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации (ч. 1 ст. 37).

Местной администрацией руководит глава местной администрации на принципах единоначалия. Главой местной администрации является глава муниципального образования либо лицо, назначаемое на должность главы местной администрации по контракту, заключаемому по результатам конкурса на замещение указанной должности на срок полномочий, определяемый уставом муниципального образования (ч. 2 ст. 37).

В целях осуществления внешнего муниципального финансового контроля представительный орган муниципального образования вправе образовать контрольно-счетный орган муниципального образования (ч. 1 ст. 38).

Избирательная комиссия муниципального образования организует подготовку и проведение муниципальных выборов, местного референдума, голосования по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, голосования по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования. Избирательная комиссия муниципального образования является муниципальным органом, который не входит в структуру органов местного самоуправления (ч. 1 ст. 39).

#### **§ 4. Формы непосредственной демократии в системе местного самоуправления**

Важная роль в процессе совершенствования местного самоуправления отведена институтам прямого народовластия. Конституционные положения, закрепляющие основные формы непосредственного участия населения в решении вопросов местного самоуправления, получили дальнейшее развитие в действующем муниципальном законодательстве.

Закон о местном самоуправлении содержит развернутый перечень форм непосредственного участия населения в осуществлении

местного самоуправления. К формам непосредственной демократии относятся:

- референдум;
- выборы;
- территориальное общественное самоуправление;
- обращения граждан в органы местного самоуправления;
- правотворческая инициатива граждан;
- публичные слушания;
- опрос граждан;
- собрания;
- сходы;
- конференции граждан (собрания делегатов);
- голосование по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления; голосование по вопросам изменения границ муниципального образования или преобразования муниципального образования;
- другие формы.

Ведущее место среди форм непосредственной демократии в системе местного самоуправления занимают референдум и муниципальные выборы. В соответствии со ст. 3 Конституции РФ референдум и свободные выборы являются высшим непосредственным выражением власти народа.

Закон не только расширил перечень форм прямой демократии в системе местного самоуправления, но и конкретизировал порядок их проведения. Это, с одной стороны, свидетельствует о возможности активизации такого субъекта муниципально-правовых отношений, как население муниципального образования, и привлечения его для более широкого участия в решении вопросов местной жизни, а с другой стороны, выступает основой для унификации процедурных механизмов по реализации форм непосредственной демократии в РФ.

Кроме того, Закон допускает использование и иных форм непосредственного участия населения в осуществлении местного самоуправления. Это обусловлено тем, что практика местного самоуправления может вырабатывать самые разнообразные формы непосредственного участия населения в решении вопросов местного значения. Данные формы могут быть предусмотрены уставами муниципальных образований.

## **§ 5. Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления.**

### **Гарантии местного самоуправления**

Одним из основных признаков местного самоуправления в России является ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления. Они несут ответственность перед населением, перед государством, а также физическими и юридическими лицами. Принцип ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением призван обеспечить эффективность исполнения местных задач, отнесенных к ведению муниципальных образований; учет и защиту интересов населения муниципальных образований в деятельности органов местного самоуправления; тесную связь с органами и должностными лицами местного самоуправления.

*Ответственность перед населением муниципального образования* предусматривает отзыв выборных лиц, досрочное прекращение их полномочий. Основания наступления ответственности органов местного самоуправления, депутатов, членов выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления перед населением и порядок решения соответствующих вопросов определяются уставами муниципальных образований в соответствии с Законом о местном самоуправлении.

*Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед государством* наступает на основании решения соответствующего суда в случае нарушения ими Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов, конституции (устава), законов субъекта Российской Федерации, устава муниципального образования, а также в случае ненадлежащего осуществления указанными органами и должностными лицами переданных им отдельных государственных полномочий (ст. 72).

Субъектами ответственности перед государством являются:

- представительный орган муниципального образования;
- глава муниципального образования;
- глава местной администрации.

В результате привлечения к ответственности они прекращают свою деятельность.

*Основанием для ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления перед физическими и юридическими лицами* выступают действия органов и должностных лиц местного самоуправле-

ния, нарушающие права и свободы граждан, причиняющие имущественный и иной ущерб физическим и юридическим лицам. Ответственность в этом случае наступает, прежде всего, в судебном порядке.

Местное самоуправление обеспечивается системой гарантий: формально-юридических, экономических, социальных, международных.

Конституционно-правовые гарантии местного самоуправления — это условия и правовые средства, обеспечивающие населению муниципальных образований, отдельному гражданину защиту прав, свобод и законных интересов со стороны органов публичной власти и их должностных лиц, других субъектов муниципальных правовых отношений.

В соответствии со ст. 133 Конституции РФ местное самоуправление в РФ гарантируется:

- правом на судебную защиту;
- правом на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате выполнения органами местного самоуправления во взаимодействии с органами государственной власти публичных функций;
- запретом на ограничение прав местного самоуправления, установленных Конституцией РФ и федеральными законами.

Наиболее действенна гарантия судебной защиты, которая подразумевает, с одной стороны, судебную защиту права граждан на местное самоуправление, а с другой — судебную защиту прав органов местного самоуправления на реализацию своих полномочий.

## ОГЛАВЛЕНИЕ

### ГЛАВА I. КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО

#### КАК ОСНОВНАЯ ОТРАСЛЬ НАЦИОНАЛЬНОГО ПРАВА

|                                                     |    |
|-----------------------------------------------------|----|
| § 1. Понятие и предмет конституционного права ..... | 3  |
| § 2. Конституционно-правовые нормы .....            | 4  |
| § 3. Конституционно-правовые отношения .....        | 7  |
| § 4. Источники конституционного права России .....  | 11 |

### ГЛАВА II. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ КОНСТИТУЦИИ

|                                                                 |    |
|-----------------------------------------------------------------|----|
| § 1. Понятие и сущность конституции, ее виды .....              | 15 |
| § 2. Содержание, структура и основные функции конституции ..... | 19 |
| § 3. Юридические свойства конституции .....                     | 22 |

### ГЛАВА III. ОСНОВЫ КОНСТИТУЦИОННОГО СТРОЯ

|                                                                                   |    |
|-----------------------------------------------------------------------------------|----|
| § 1. Понятие и содержание основ конституционного строя .....                      | 31 |
| § 2. Гуманистические основы конституционного строя .....                          | 32 |
| § 3. Основные характеристики Российского государства .....                        | 34 |
| § 4. Основы организации государственной власти<br>и местного самоуправления ..... | 39 |
| § 5. Экономические и политические основы<br>конституционного строя .....          | 42 |

### ГЛАВА IV. КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ ГРАЖДАНСТВА

|                                                                                  |    |
|----------------------------------------------------------------------------------|----|
| § 1. Понятие гражданства .....                                                   | 45 |
| § 2. Принципы института гражданства .....                                        | 47 |
| § 3. Приобретение и прекращение гражданства<br>Российской Федерации .....        | 50 |
| § 4. Государственные органы по делам о гражданстве<br>Российской Федерации ..... | 60 |

## ГЛАВА V. КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ ПРАВОВОГО СТАТУСА ЛИЧНОСТИ

- § 1. Понятие и принципы основ правового статуса личности ..... 65
- § 2. Система прав и свобод человека и гражданина. .... 71

## ГЛАВА VI. ПРАВОВОЙ СТАТУС ИНОСТРАННЫХ ГРАЖДАН, ЛИЦ БЕЗ ГРАЖДАНСТВА, БЕЖЕНЦЕВ И ВЫНУЖДЕННЫХ ПЕРЕСЕЛЕНЦЕВ

- § 1. Правовое положение иностранцев и лиц без гражданства ..... 78
- § 2. Правовой статус лиц, получивших убежище  
в Российской Федерации, и вынужденных переселенцев. .... 83

## ГЛАВА VII. КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННО-ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО УСТРОЙСТВА

- § 1. Государственно-территориальное устройство государства,  
его формы ..... 96
- § 2. Унитарное государство. Понятие автономии. .... 97
- § 3. Федеративное государство ..... 102

## ГЛАВА VIII. КОНСТИТУЦИОННЫЙ МЕХАНИЗМ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ: ПОНЯТИЕ ОРГАНА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ, СИСТЕМА, ПРИНЦИПЫ

- § 1. Понятие и признаки органа государственной власти.  
Виды органов государственной власти ..... 108
- § 2. Система органов государственной власти  
Российской Федерации. .... 111
- § 3. Конституционные принципы построения и деятельности  
системы государственных органов Российской Федерации ..... 116
- § 4. Организация государственной власти в субъектах  
Российской Федерации ..... 118

## ГЛАВА IX. ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ПРАВО И ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ СИСТЕМЫ ..... 128

- § 1. Избирательное право ..... 128
- § 2. Избирательные системы ..... 135

## ГЛАВА X. ГЛАВА ГОСУДАРСТВА

- § 1. Конституционно-правовой статус главы государства. . . . . 140
- § 2. Компетенция главы государства . . . . . 145
- § 3. Правовые акты Президента Российской Федерации . . . . . 153
- § 4. Основания и порядок прекращения полномочий  
Президента Российской Федерации. . . . . 154

## ГЛАВА XI. ПАРЛАМЕНТ — ВЫСШИЙ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЙ ОРГАН ГОСУДАРСТВА

- § 1. Парламент: понятие, виды, структура, полномочия . . . . . 157
- § 2. Федеральное Собрание — парламент Российской Федерации . . . 161

## ГЛАВА XII. КОНСТИТУЦИОННЫЙ СТАТУС ЧЛЕНА ПАРЛАМЕНТА

- § 1. Правовая природа мандата члена парламента. . . . . 173
- § 2. Основные формы деятельности члена парламента . . . . . 180
- § 3. Основные гарантии деятельности члена парламента . . . . . 182

## ГЛАВА XIII. КОНСТИТУЦИОННЫЙ СТАТУС ПРАВИТЕЛЬСТВА

- § 1. Понятие и виды правительств . . . . . 187
- § 2. Порядок формирования и состав правительства . . . . . 190
- § 3. Полномочия правительства и основания их прекращения . . . . . 196

## ГЛАВА XIV. СУДЕБНАЯ ВЛАСТЬ И ПРОКУРАТУРА

- § 1. Судебная власть: понятие и основные функции . . . . . 203
- § 2. Принципы осуществления судебной власти . . . . . 209
- § 3. Конституционная юстиция. . . . . 213
- § 4. Конституционно-правовые основы организации  
и деятельности прокуратуры. . . . . 218

## ГЛАВА XV. КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

- § 1. Местное самоуправление и местное управление.  
Муниципальные системы зарубежных стран . . . . . 223
- § 2. Понятие и сущность местного самоуправления  
Российской Федерации . . . . . 227
- § 3. Основы местного самоуправления . . . . . 228

|                                                                                                                   |     |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| § 4. Формы непосредственной демократии<br>в системе местного самоуправления .....                                 | 239 |
| § 5. Ответственность органов и должностных лиц местного<br>самоуправления. Гарантии местного самоуправления ..... | 241 |

Учебное издание

# **КОНСТИТУЦИОННОЕ (ГОСУДАРСТВЕННОЕ) ПРАВО**

---

Редактор Е. А. Жукова

Корректор М. В. Виноградова

Технический редактор П. В. Ярославцева

ИД № 03160 от 02 ноября 2000 г.

Подписано в печать 20.12.2021. Формат 60×84/16. Бумага офсетная № 1.

Усл. печ. л. 14,4. Уч.-изд. л. 13,5. Тираж 210 экз. Заказ № 269.

