

Министерство внутренних дел Российской Федерации

**Федеральное государственное казённое
образовательное учреждение высшего образования
«Орловский юридический институт
Министерства внутренних дел Российской Федерации
имени В.В. Лукьянова»**



О.В. Беляева, Л.А. Алексеева

**СРАВНИТЕЛЬНОЕ
КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО
РОССИИ И ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН**

*Учебное пособие
для иностранных слушателей*

Орёл
ОрЮИ МВД России имени В.В. Лукьянова
2022

Министерство внутренних дел Российской Федерации

**Федеральное государственное казенное
образовательное учреждение высшего образования
«Орловский юридический институт
Министерства внутренних дел Российской Федерации
имени В.В. Лукьянова»**

О.В. Беляева, Л.А. Алексеева

СРАВНИТЕЛЬНОЕ КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО РОССИИ И ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН

*Учебное пособие
для иностранных слушателей*

**Орёл
ОрЮИ МВД России имени В.В. Лукьянова
2022**

УДК 342
ББК 67.99(2)0
Б44

Рецензенты:
А.Ю. Гарашко,
кандидат юридических наук, доцент
(Московский университет МВД России имени В.Я. Кикотя);
А.В. Сычёв,
кандидат юридических наук
(Брянский филиал ВИПК МВД России)

Беляева, О.В.

Б44 **Сравнительное конституционное право России и зарубежных стран** : учебное пособие для иностранных слушателей / О.В. Беляева, Л.А. Алексеева. – Орел : ОрЮОИ МВД России имени В.В. Лукьянова, 2022. – 163, [1] с. – 67 экз. – Текст : непосредственный.

В учебном пособии рассмотрены конституционно-правовые институты через призму сравнения их закрепления и функционирования в разных странах. Особое внимание уделяется особенностям закрепления и функционирования конституционно-правовых институтов в Российской Федерации.

Доступность излагаемого материала позволяет в предельно сжатые сроки систематизировать и конкретизировать знания, полученные в процессе изучения учебной дисциплины, а также определить структуру и краткое содержание ответов на наиболее часто встречающиеся экзаменационные вопросы.

Пособие разработано в соответствии с рабочей программой по курсу «Конституционное право России» и рекомендуется слушателям, направленным на обучение из зарубежных стран Африки и Монголии, для подготовки к семинарским и практическим занятиям, итоговому контролю знаний по дисциплине «Конституционное право России».

УДК 342
ББК 67.99(2)0

© ОрЮОИ МВД России имени В.В. Лукьянова, 2022

Оглавление

Введение	4
Раздел I. Система конституционного права	6
Глава 1. Понятие, предмет и система конституционного права	6
Глава 2. Источники конституционного права	13
Раздел II. Конституция	22
Глава 1. Понятие и общая характеристика конституции как нормативного правового акта высшей юридической силы	22
Глава 2. Содержание и юридические свойства Конституции Российской Федерации, а также конституций рассматриваемых государств	23
Глава 3. Порядок внесения поправок и пересмотра конституции. Правовая охрана конституции	27
Раздел III. Конституционный строй	32
Глава 1. Понятие и принципы конституционного строя	32
Глава 2. Экономическая и социальная системы государства	43
Раздел IV. Конституционно-правовой статус личности	47
Глава 1. Понятие, содержание и принципы правового статуса личности	47
Глава 2. Институт гражданства	57
Глава 3. Конституционно-правовые основы положения иностранных граждан и лиц без гражданства, беженцев и вынужденных переселенцев	69
Раздел V. Государственное устройство	80
Глава 1. Понятие и виды государственного устройства	80
Раздел VI. Выборы и референдум	84
Глава 1. Понятие, виды и сущность выборов и референдума	84
Глава 2. Избирательное право и системы подсчета результатов голосования	88
Глава 3. Избирательный процесс выборов и процесс организации и проведения референдума	96
Раздел VII. Конституционные основы организации и функционирования государственных органов и местного самоуправления	101
Глава 1. Понятие органа государства, его признаки и виды	101
Глава 2. Президент	103
Глава 3. Представительные органы	115
Глава 4. Исполнительные органы власти	126
Глава 5. Судебная власть	137
Глава 6. Конституционно-правовые основы обеспечения национальной безопасности	151
Глава 7. Конституционно-правовые основы местного самоуправления	156
Заключение	163

Введение

Актуальность. Конституционное право в правоведении рассматривается в трех аспектах: 1) как отрасль права конкретного государства; 2) как наука; 3) как учебная дисциплина в системе высшего юридического образования.

Самостоятельность конституционного права в системе права любой страны обуславливается, прежде всего, его особым предметом регулирования. Конституционное право регулирует общественные отношения, которые образуют основу всего устройства общества и государства и непосредственно связаны с осуществлением государственной власти. Эти отношения между человеком, обществом и государством – основополагающие отношения.

В современном конвергентном мире изучение конституционного права как права государствообразующего представляется особенно актуальным, поскольку все существующие конституционно-правовые институты находятся в постоянном развитии и фактическом «поиске» оптимальной модели устройства, отвечающем современным стандартам.

Именно конституционное право как система правовых норм конкретной страны, закрепляющих положение человека в обществе и государстве, основы государственного и общественного устройства позволяет судить об уровне развития того или иного государства.

В современном мире насчитывается более 190 суверенных государств, из них – 193 государства-члена ООН и 2 государства-наблюдателя. Святой Престол (Ватикан) и Государство Палестина являются субъектами международного права и постоянными наблюдателями, но не членами ООН. Естественно, что невозможно осветить в пособии все особенности конституционного строя каждого из них. Конституционные процессы, происходящие в различных государствах, предполагают научное осмысление и обуславливают необходимость совершенствования знаний в области конституционного права зарубежных стран как науки, так и учебной дисциплины.

Изложенные обстоятельства определяют необходимость разработки новых учебников, курсов лекций, пособий, адаптированных к современным реалиям в данной области права.

Объект данного исследования – фундаментальные общественные отношения в сфере основ конституционного строя.

Предмет исследования – правовые акты и нормы законодательства Российской Федерации, Бенина, Бурунди, Габона, Гвинеи, Зимбабве, Монголии, Сан-Томе и Принсипи, Сьерра-Леоне, закрепляющие положение человека в обществе и государстве, основы государственного и общественного устройства.

Цель работы – сравнительное исследование конституционного права России и таких зарубежных стран, как Бенин, Бурунди, Габон, Гвинея, Зимбабве, Монголия, Сан-Томе и Принсипи, Сьерра-Леоне.

Указанная цель обусловила постановку следующих **задач**:

1) охарактеризовать систему конституционного права;

- 2) рассмотреть основные признаки и свойства конституции как основного закона государства;
- 3) исследовать основы конституционного строя;
- 4) проанализировать конституционно-правовой статус личности;
- 5) раскрыть особенности государственного устройства;
- 6) охарактеризовать институт выборов и референдума;
- 7) изучить конституционные основы организации и функционирования государственных органов и органов местного самоуправления.

Предлагаемое учебное пособие «Сравнительное конституционное право России и зарубежных стран» предлагает изучение конституционно-правовых институтов через призму сравнения их закрепления и функционирования в разных странах в целях освоения образовательной программы, формирования суммы научных знаний по основам функционирования государственной и муниципальной власти.

Пособие позволяет ознакомить обучающихся с основными понятиями и теориями научных знаний в области конституционного права, основополагающими источниками, регулирующими конституционно-правовые отношения в различных странах, сформировать должный уровень правового сознания и правовой культуры, а также подготовить к практической деятельности, в той или иной степени затрагивающей сферу конституционно-правовых отношений.

В методологическую основу данного исследования легли такие **методы** научного познания, как диалектико-материалистический метод, общенаучные методы анализа и синтеза, логические и частно-научные методы – системно-структурный, моделирования, формально-юридический, сравнительно-правовой.

Структурно учебное пособие состоит из введения, семи разделов, включающих двадцать одну главу, заключения.

Раздел I. Система конституционного права

Глава 1. Понятие, предмет и система конституционного права

В правоведении термины «конституционное» и «государственное право» нередко употребляются как синонимы. Так, англо-саксонская и романская правовые системы традиционно пользуются термином «конституционное право», тогда как для германской системы характерно употребление термина «государственное право». В настоящее время только ограниченная группа стран пользуется термином «государственное право», подавляющее же их большинство обозначает основополагающую отрасль своего права термином «конституционное право».

В отечественной юридической литературе термин «конституционное право» употребляется в трех значениях. Во-первых, под конституционным правом понимается отрасль права; во-вторых – отрасль юридической науки; в-третьих – учебная дисциплина.

Любая отрасль права отличается от других по характеру регулируемых отношений. Таким образом, конституционное право – это отрасль права, в сферу регулирования которой входят политические отношения в рамках одной страны.

Право любой страны представляет собой сложную структурированную систему, в рамках которой каждая отдельная отрасль права занимает свое особое место и играет соответствующую роль. Это вполне относится и к конституционному праву. Своеобразие конституционного права состоит, прежде всего, в том, что оно занимает центральное место в правовой системе государства и играет основополагающую и ведущую роль по отношению ко всем иным отраслям права. С конституционного права начинается формирование всей системы национального права, всех отраслей, и в этом его системообразующая роль. Ни одна отрасль национального права не может развиваться, если она не находит опоры в конституционных принципах или нормах конституционного законодательства, а тем более противоречит им.

Система российского права включает в себя ряд отраслей: гражданское, семейное, трудовое, земельное, административное, финансовое, уголовное, уголовно-исполнительное, гражданско-процессуальное и уголовно-процессуальное право. В настоящее время сформированы новые отрасли: коммерческое, муниципальное, экологическое право. Ведущее место в этой системе занимает конституционное право. Это обусловлено соответствующим значением и характером тех общественных отношений, на регулирование которых направлено конституционное право как система особых норм – конституционно-правовых. Прежде всего, это отношения, лежащие в самом фундаменте общественного строя, взаимоотношений личности, общества и государства, осуществления государственной власти. Конституционное право закрепляет сущность, формы и структуру государства, правовой статус человека и гражданина, систему государственных органов и общий механизм их функционирования.

ния. Конституционно-правовые нормы являются исходными для всех других отраслей права, развивающих и конкретизирующих их на ином, своем уровне. Именно потому, что конституция и иные конституционно-правовые акты направлены на закрепление и регулирование не всех и не любых общественных отношений, а только тех, которые определяют главные, коренные, качественные устои государства и общества, конституционное право выступает как центральная, основополагающая и ведущая отрасль права каждой страны.

Если конституционное право регулирует те общественные отношения, которые позволяют обеспечить определенный баланс публично-правовых и частноправовых явлений в общественной жизни, то это означает наличие вполне определенного объекта регулирования и возможность построения конституционного права именно как отрасли.

Предметом конституционного права выступают общественные отношения, которые образуют основу всего устройства общества и государства и непосредственно связаны с осуществлением государственной власти. Это отношения между человеком, обществом, государством и основополагающие отношения, определяющие устройство государства и его функционирование.

В предмете конституционного права можно выделить две основные сферы общественных отношений:

1) это, прежде всего, охрана прав и свобод человека, т.е. отношения между человеком и государством;

2) отношения по поводу устройства государства и организации государственной власти, т.е. властеотношения.

В разных странах существуют неодинаковые доктринальные подходы ученых к предмету отрасли конституционного права.

В общем смысле предмет конституционного права – это правоотношения, обеспечивающие целостность, стабильность и эффективность функционирования общественной системы в конкретной стране (т.н. «статутные отношения», или «отношения первого порядка»).

Основанием ограничения конституционного права от других отраслей права также служит и **метод правового регулирования**, то есть совокупность приемов и способов правового воздействия на сложившиеся общественные отношения. К методам конституционно-правового регулирования общественных отношений относятся:

- метод установления прав (ст. 73 Конституции Российской Федерации, ст. 72 Конституции Гвинеи, ст. 61 Конституции Зимбабве, ст. 29 Конституции Сан-Томе и Принсипи, ст. 9 Конституции Бенина, ст. 6 Конституции Монголии);

- метод обязывания – именно в такой форме провозглашается большинство норм конституционного права зарубежных стран, относящихся к организации власти «Все органы и государственные предприятия обязаны оказывать депутатам необходимое содействие в выполнении ими своих обязанностей» (ст. 108 Конституции Российской Федерации, ст. 23, 72, Конституции Гвинеи, ст. 107 Конституции Зимбабве, ст. 65 Конституции Сан-Томе и Принсипи, ст. 40 Конституции Бенина, ст. 11 Конституции Монголии);

- метод запрета: «Дискриминация по мотивам расы, цвета кожи, пола и национального происхождения запрещена и карается законом» ч. 2 ст. 21 Конституции Российской Федерации (ст. 9 Конституции Гвинеи, ст. 53, 55 Конституции Зимбабве, ст. 22 Конституции Сан-Томе и Принсипи, ст. 16 Конституции Бенина, ст. 14 Конституции Монголии);

- метод дозволения – применяется преимущественно к регулированию статуса человека и гражданина, а также при определении полномочий государственных органов (ч. 2 ст. 117 Конституции Российской Федерации, ст. 72 Конституции Гвинеи, ст. 64 Конституции Зимбабве, ст. 26 Конституции Сан-Томе и Принсипи, ст. 31 Конституции Бенина, ст. 18 Конституции Монголии).

Система конституционного (государственного) права – это совокупность субъектов и объектов, обеспечивающих структурную целостность и функциональную эффективность конституционно-правовых отношений. Основными компонентами являются:

- субъекты конституционно-правовых отношений;
- источники;
- нормы;
- институты конституционного права;
- принципы и методы конституционно-правового регулирования.

Субъекты конституционно-правовых отношений – это индивиды, группы лиц, общественные институты, чья деятельность и взаимодействие создают способные общественные «отношения первого порядка».

В наиболее обобщенном виде в число субъектов конституционно-правовых отношений обычно включаются:

- 1) социальные и национальные общности;
- 2) государство и его составные части;
- 3) основные органы государства;
- 4) общественные объединения и коллективы граждан публичного характера, т.е. те, которые участвуют в политике (например, партии), а не занимаются, скажем, извлечением прибыли, как акционерные общества;
- 5) депутаты представительных органов, обладающие, например, правом депутатского вопроса к представителям исполнительной власти;
- 6) органы местного самоуправления и управления;
- 7) индивиды.

Принципы конституционного права – это качественные характеристики конституционного регулирования общественных отношений, основные начала строения и функционирования системы конституционного права зарубежных стран.

Конституционные принципы могут формулироваться в тексте конституции (преамбуле, в специальных разделах, в составе отдельных норм), могут закрепляться специальными решениями органов конституционного надзора, устанавливаться путем ситуативного толкования конституционных актов.

Конституционные принципы можно разделить на три группы:

1. **Универсальные принципы** – выражают сущность конституционализма как особого типа правопонимания и поэтому характерны для конституций любых моделей и систем. Обычно выделяется три таких принципа:

- *принцип национального (народного) суверенитета*, сущность которого понимается универсально: народ является источником и учредителем власти; власть не является «богоданной», т.е. народ вправе выбирать форму власти и менять ее. Без этой установки невозможна сама идея конституционного строительства;

- *принцип правового формализма* – это принцип, с помощью которого достигается четкое разделение политики и права. Государство в условиях конституционного строительства превращается в правовую систему, где бюрократия уже не творит закон, а лишь исполняет его. Проявление же самостоятельной политической воли бюрократии рассматривается как произвол. Одновременно происходит обособление права как самостоятельного социального института от морали, экономики и политики. Право превращается во всеобщего универсального посредника в человеческих отношениях, в высший авторитет, в неоспоримую ценность и воплощение власти. Как следствие, формируемая в системе конституционного права правосубъектность рассматривается как целостная модель общественного поведения, а не набор регламентирующих норм и правил;

- *принцип институциональной демократии* – выражение двух предыдущих принципов. Реализация принципа народного суверенитета на основе принципа правового формализма требует создания особой институциональной системы – особого организационно-правового механизма «народовластия». При том, что реализация этого принципа может быть предельно разнообразной, сама идея демократии входит в любую конституционную доктрину, и в любой конституции формирование системы государственной власти, как выражение «воля народа», является ключевой задачей.

2. **Особенные принципы** – принципы, получившие реализацию в рамках той или иной конституционной модели, в конституциях стран, принадлежащих к одной правовой семье. Примеры:

– *Принципы, реализующие идею институциональной демократии:*

а) прямая демократия – форма народовластия, основанная на принятии политических решений непосредственно всеми без исключения гражданами (например в ходе референдума);

б) плебисцитарная демократия – форма народовластия с сильными авторитарными тенденциями, в рамках которой лидер режима использует одобрение масс как основное средство легитимации своих политических решений;

в) представительная, или плюралистическая демократия – форма народовластия, при которой граждане участвуют в принятии политических решений не лично, а через своих представителей, избранных ими и ответственных перед ними;

г) цензовая демократия – разновидность представительной демократии, в рамках которой избирательное право (как основное право, гарантирующее участие в политическом процессе) принадлежит ограниченному кругу гражд-

дан. В зависимости от характера ограничений цензовая демократия может являться *элитарной* (в т.ч. либерального толка), *классовой* (пролетарская, буржуазная демократия).

– *Принципы, характеризующие компетенцию государства и задачи государственной власти:*

а) принцип правового государства (впервые – в Декларации прав человека и гражданина 1789 г. как идея особого государственного устройства, гарантирующего верховенство естественных прав человека; в современной конституционной практике закрепляется через самостоятельные принципы: *верховенство права, разделение властей, реальность прав и свобод человека*);

б) принцип социального государства.

– *Принципы, характерные для временных конституций развивающихся стран:* например, принцип национализма – как приоритет завоеваний национальной государственности и ее самобытности.

– *Принципы, характерные для социалистических конституций:*

а) принцип руководящей роли партии – провозглашение политической партии в качестве единственного законного выразителя политических интересов народа в данной стране и закрепление ее прерогатив в политической системе общества;

б) принцип интернационализма – провозглашение отказа от националистической политики и признания равенства и братства представителей всех наций в борьбе за общие классовые интересы.

3. Единичные принципы – встречающиеся в конституционных системах отдельных стран. Некоторые из них достаточно распространены – *отказ от войны как средства политики, признание приоритета международного права*. Но страны, где они получили распространение, не образуют компактные группы или семьи, и такие принципы отражают специфику конституционного строительства в данной конкретной стране, а не какие-либо общие закономерности.

Конституционно-правовые институты – это определенная система норм конституционного права, регулирующих однородные и взаимосвязанные общественные отношения и образующих относительно самостоятельную группу.

Основными критериями выделения конституционно-правовых институтов, их отграничения друг от друга выступают несколько признаков:

1) круг общественных отношений, на регулирование которых направлены нормы правового института;

2) специфика правовых норм института, а также правовых отношений, возникающих под воздействием этих норм;

3) круг источников, содержащих нормы правового института.

К числу конституционно-правовых институтов относятся:

- основы общественного строя;
- форма правления;
- правовой статус человека и гражданина;
- избирательное право;
- народное представительство;

- конституционный контроль (надзор);
- институт системы органов государственной власти;
- институт местного самоуправления и др.

Таким образом, институты конституционного права – это относительно самостоятельные группы источников и норм конституционного права, регулирующих однородные и взаимосвязанные правоотношения (правовой статус человека и гражданина, основы общественного строя, система народного волеизъявления, правовой статус главы государства, правовые принципы территориальной организации и т.д.).

Именно система институтов является основой для упорядочивания конституционно-правовых систем в зарубежных странах. Причина заключается в том, что институт объединяет любые типы источников, регулирующих определенный вид общественных отношений. Поэтому, если у романо-германцев институты формируются в пределах определенной отрасли права, то у англосаксов и мусульман институт может охватывать нормы из разных отраслей (то есть выполнять ту же системную функцию, что отрасль права у романо-германцев).

Конституционно-правовые нормы – это общеобязательные правила поведения, установленные или санкционируемые государством в целях охраны и регулирования определенных общественных отношений, которые осуществляются через конкретные права и обязанности и обеспечиваются принудительной силой государства.

Нормы в романо-германской традиции определяют как «юридические правила, установленные или санкционированные государством» (и составляют базовый тип источников права.).

Нормой у англосаксов является сущностная часть судебного вердикта.

Нормами в системе исламского права считаются, прежде всего, правила, установленные в священных текстах, а также в порядке толкования Корана авторитетными улемами (богословами).

Таким образом, норма конституционного (государственного) права может формироваться на основе самых различных источников. В качестве универсального можно привести следующее определение: **«конституционно-правовые нормы** – это общеобязательные юридические принципы и правила, определяющие статус и компетенцию субъектов конституционного права или регулирующие конкретные виды общественных отношений в сфере конституционного права».

Нормы имеют внутреннюю *структуру*: гипотеза, диспозиция, санкция. Однако некоторые положения конституций зарубежных стран не обеспечены санкциями вообще. Нормам конституционного права России и зарубежных государств присущи следующие особенности:

- регулируют наиболее широкие и существенные общественные отношения, оформляют правовые основы государства;
- имеют общий характер и не являются представительско-обязывающими, то есть в них отсутствует связь между конкретными правами и обязанностями;
- выражаются в статьях конституций и других источниках;

- имеют двухэлементную и одноэлементную структуру.

Санкции в нормах конституционного права встречаются редко (они обычно названы в актах других отраслей права), а если и имеются, то обычно носят политический характер: отставка правительства, отрешение от должности президента и т.д. Уголовная ответственность может быть предусмотрена лишь за определенные преступления и формулируется в самом общем виде (например, за государственную измену или взяточничество президента), но наступает она лишь после отрешения от должности и, как и для обычного гражданина, по нормам уголовного права. Гражданская ответственность высших должностных лиц за нанесение ущерба гражданам в результате незаконных действий при исполнении служебных обязанностей тоже может быть предусмотрена конституцией, но наступает она по нормам гражданского права. Что касается гипотезы (условия применения нормы), то она также редко имеет словесное выражение в актах конституционного права и обычно подразумевается или формулируется косвенным образом.

Конституционно-правовые нормы можно классифицировать по следующим основаниям:

По содержанию:

- нормы, закрепляющие основы конституционного строя;
- нормы, регулирующие права и свободы человека и гражданина;
- нормы, определяющие федеративное устройство Российской Федерации;
- нормы, определяющие порядок осуществления форм непосредственного народовластия;
- нормы, устанавливающие основы организации государственной власти;
- нормы, закрепляющие систему местного самоуправления;
- нормы, определяющие статус основного закона государства.

Нормы-правила регулируют конкретные общественные отношения, определяют права и обязанности субъектов конституционных правоотношений. Они подразделяются:

- по характеру регулируемых отношений: на материальные (среди них особо важны организационные, или институционные – связанные с институцированием государственных органов) и процессуальные (или процедурные, важные во многих сферах конституционного регулирования (например в области защиты прав человека));

- по времени действия: на постоянные (основное количество) и временные (исключение – используются для регламентации переходных положений), исключительные;

- по функциональной направленности: на регулятивные – непосредственно регулирующие общественные отношения и охранительные – предполагающие определенные виды нарушений и запрещающие определенные виды деятельности и отношений;

- по способу воздействия на субъекты права: на управомочивающие нормы, обязывающие нормы, запрещающие нормы.

Нормы-цели – это нормативная ориентация общественного развития, декларирование основных ориентиров общественного строительства и, соответственно, законодательного процесса.

Нормы-принципы достаточно близки по смыслу, но в отличие от норм-целей не декларируют намерение, а закрепляют статус-кво в обществе, формулируют существующие базовые принципы общественной и государственной жизни.

Нормы-определения служат для качественного определения элементов структуры общества и государства, их качественных отличий и особенностей (светское, правовое государство, представительный характер власти и т.д.).

По юридической силе – конституционно-правовые нормы различают в зависимости от разграничения предметов ведения между Федерацией и ее субъектами, какой акт является источником нормы.

По территории действия:

- нормы, которые действуют на всей территории Российской Федерации;

- нормы, которые распространяются на часть ее территории (субъект Российской Федерации, муниципальное образование).

Таким образом, выявив предмет и метод конституционно-правового регулирования, систему, можно сформулировать определение **отрасли конституционного права**: это система правовых норм конкретной страны, регулирующих положение человека в обществе и государстве, основы общественного строя, основы организации и деятельности системы государственных органов, а также органов самоуправления.

Глава 2. Источники конституционного права

Под **источником конституционного права** принято понимать внешнюю форму выражения общих правил поведения, регулирующих отношения государственно-правового (конституционного) характера. Если рассматривать конституционное право как отрасль права, то под этим термином понимается упорядоченная совокупность правовых норм, охраняющих права и свободы человека и учреждающих в этих целях определенную систему государственной власти. Следовательно, источники конституционного права, различаясь по форме, наименованию, происхождению и юридической силе, образуют систему. Это преимущественно Конституция Российской Федерации и законы, другие правовые акты, правовые обычаи и договоры.

Источниками конституционного права являются только действующие в настоящий период правовые акты. Все они прямо связаны с предметом отрасли конституционного права.

На современном этапе общая характеристика системы источников конституционного права имеет особенности:

- 1) множественность форм выражения конституционных норм;
- 2) иерархическая соподчиненность;

3) приоритет закона;

4) существование (хотя и в ограниченных формах) таких «нетрадиционных» регуляторов общественных отношений, какими являются государственно-правовой договор и соответствующий обычай.

Профессор М.В. Баглай классифицирует источники конституционного права по следующим основаниям:

1) по юридической важности (законы, подзаконные акты);

2) по органам, принимающим нормативный акт (подзаконные, исполнительные);

3) по форме акта (закон, указ, постановление, распоряжение и т.д.);

4) по схеме действия (общефедеральные, республиканские, отраслевые, ведомственные).

Особое место среди источников государственного права в рассматриваемых зарубежных государствах и России занимает **конституция** (Российская Федерация, Республика Монголия, Республика Бенин, Республика Зимбабве, Республика Сьерра-Леоне, Республика Габон, Республика Бурунди, Республика Гвинея, Республика Сан-Томе и Принсипи и др.). Она является основным источником отрасли права. Ее роль обусловлена следующими факторами:

1. Нормы, выражаемые в конституции, имеют учредительный характер, являются первичными. Для их установления не существует каких-либо обязательных правовых предписаний, которые были бы при этом юридически значимыми.

2. Через конституцию получают выражение наиболее принципиальные государственно-правовые нормы общего характера, являющиеся основополагающими для всего последующего государственно-правового регулирования.

3. Конституция характеризуется и широтой содержания выраженных в ней норм. Они касаются всех сфер жизни общества, его политической организации, сущности и формы государства, субъекта власти, механизма ее реализации, принципов участия в управлении всех субъектов политической деятельности.

4. Выраженные в конституции нормы обладают высшей, по сравнению с другими источниками, юридической силой.

Все другие правовые акты издаются на основе и в соответствии с конституцией, не могут ей противоречить.

5. В конституции определяются и другие источники отрасли. В ней дано их наименование, юридическая сила.

6. Значение конституции как основного источника определяется и тем, что выраженные в ней нормы выступают как наивысшая форма воплощения государственной воли народа.

7. Конституция является актом общественного значения. Ее нормы касаются каждого гражданина, человека как субъекта общественной деятельности.

К числу основных источников конституционного (государственного) права относятся также **конституции республик в составе России**. Другие субъекты Российской Федерации принимают свои **уставы**.

Следующим видом источников конституционного права являются **законы**, содержащие государственно-правовые нормы.

Обычно под законом понимают нормативный правовой акт наибольшей после Конституции Российской Федерации силы, принятый в установленном порядке и направленный на регулирование социально значимых, типичных и устойчивых общественных отношений. Чаще всего к числу общих признаков закона относятся:

- а) регулирование им наиболее важных общественных отношений;
- б) особый порядок принятия;
- в) наибольшая юридическая сила.

Источником конституционного права является не любой закон, а только тот, который содержит конституционно-правовые нормы.

Конституционный закон – это закон, который вносит изменения и дополнения в конституцию, принимается в особом, усложненном порядке, обладает той же юридической силой, что и сама конституция. Предметом регулирования содержащихся в нем правовых норм являются непосредственно объекты конституционного регулирования (например референдум, изменение границ государства). Конституционные законы имеют ту же силу, что и конституция.

Согласно ст. 108 Конституции Российской Федерации они обладают следующими специфическими (присущими только им) чертами:

- 1) развивают и дополняют Конституцию Российской Федерации;
- 2) принимаются по вопросам, прямо предусмотренным конституцией;
- 3) обладают большей юридической силой, чем обычный закон;
- 4) подготавливаются и принимаются в особо сложном порядке;
- 5) не могут быть отклонены президентом Российской Федерации.

Органический закон – это закон, который принимается по прямому предписанию конституции в особом порядке (так, органический закон определяет состав экономического, социально-экологического и культурного совета Республики Гвинея, организацию и функционирование Конституционного суда, условия участия, льготы, иммунитеты и режим дисциплинарного взыскания с его членов (ст. 116), правила действия и процедура работы Верховного суда (ст. 132), определяет состав, организацию и функционирование Национальной избирательной комиссии (ст. 141). В Гвинее органические законы в обязательном порядке предоставляются президентом республики в Конституционный суд для их одобрения (ст. 105 Конституции Гвинеи).

При этом одни и те же вопросы в одних странах могут быть объектом регулирования органических законов, а в других – обычных.

По общему правилу органические законы содержат нормы, относящиеся к наиболее важным конституционно-правовым институтам (законы об избирательном праве, статусе депутата парламента, конституционном контроле, гражданстве, режиме чрезвычайного положения, политических партиях, судостроительстве и т.п.).

Например, органические законы, предусмотренные Конституцией Габонской Республики, рассматриваются и принимаются в соответствии с

обычной законодательной процедурой. Однако до их принятия передаются в Конституционный суд премьер-министром.

Обычные законы составляют часть текущего законодательства.

В большинстве стран область общественных отношений, регулируемых обычными законами, предметно не лимитирована. Вместе с тем в конституции, как правило, имеется ряд отсылочных или бланкетных статей, предусматривающих их. Например, в Республике Бурунди, Республике Сьерра-Леоне, Габонской Республике, Республике Гвинея правовая система основана на романо-германском праве, т.е. законе, однако население, особенно за пределами городов, продолжает широко применять местное обычное право и мусульманское право. Правовая система Сьерра-Леоне носит смешанный характер. Ее составляют общее право, доктрина права справедливости, статуты общего применения, действовавшие в Англии на 1 января 1880 г.; английские законы, введенные в Сьерра-Леоне после указанной даты; местные законы, принятые после получения независимости; не противоречащие законам нормы африканского обычного права, применимые к различным общинам, проживающим в стране. Системы обычного права, существенно различающиеся у отдельных племен, регулируют брачно-семейные, наследственные и земельные отношения, а также традиционные институты управления (вожди, советы старейшин и т.д.). Кроме того, у мусульманской общины Сьерра-Леоне в вопросах брака, развода и наследования ограничено применяется мусульманское право (сильно смешавшееся с обычным правом).

Современная правовая система Монголии входит в романо-германскую правовую семью, сохраняя определенные черты социалистического права. Первичным элементом национальной системы права Монголии является юридическая норма. Определение и характеристики правовых норм Монголии предельно схожи с российскими и представляются наиболее понятными для отечественной науки.

Чрезвычайные (специальные) законы – это законы, принимаемые парламентом, но обладающие большей юридической силой, чем иные законы, включая и саму конституцию.

Следует подчеркнуть, что речь идет не о законах, регламентирующих институт чрезвычайного положения и существующих во всех странах, а о «конституционно нарушающих законах», которые согласно конституции могут не соответствовать ее положениям.

Во многих странах ряд законов, по существу, представляют собой *законы-рамки, реальное содержание которых определяется нормативными актами исполнительной власти.*

В Российской Федерации среди обычных федеральных законов выделяют **Основы законодательства и кодексы**. Основы представляют важный кодифицированный акт отрасли или определенной сферы государственного управления. Они издаются по предметам совместного ведения федеральных органов государственной власти и органов власти субъектов Российской Федерации. Кодексы – это законодательные акты, отличающиеся повышенной обобщенностью и систематизированностью правовых предписаний. Феде-

ральные законы не могут противоречить Конституции Российской Федерации и федеральным конституционным законам, что определяет более высокое место федеральных конституционных законов по отношению к федеральным законам в иерархии источников права.

Кодексы – это законы, которые обычно содержат нормы, регулирующие комплекс общественных отношений, составляющих основу того или иного правового института. Принятие кодексов по вопросам конституционного права практикуется в ряде стран (например Гражданский, Семейный, Торговый и Уголовный кодексы Республики Бурунди; Земельный, Горный, Инвестиционный кодексы Республики Гвинея; Трудовой и Уголовный кодексы Габонской Республики). В отличие от большинства бывших английских колоний в Африке, в Сьерра-Леоне не был введен свой уголовный кодекс и в настоящее время действует Уголовный кодекс Португалии 1886 г. В качестве источников уголовного права применяется английское общее и статутное право, дополненное отдельными местными законами.

Нормативные правовые акты органов исполнительной власти – это акты, издаваемые *главой государства, правительством, министрами и руководителями различных ведомств*. К ним могут быть также отнесены акты, принимаемые формально независимыми, но состоящими преимущественно из государственных служащих комиссиями (избирательные комиссии, комиссии по делам судебной администрации и т.п.). Например, Национальная ассамблея Республики Сан-Томе и Принсипи может разрешить правительству издавать декреты-законы.

В подавляющем большинстве стран они являются как по своему содержанию, так и по количеству одним из важнейших видов источников конституционного права.

Следует выделить **нормативные правовые акты, которые издаются главой государства – президентом, монархом**. Принимаются они как по прямому предписанию конституции, так и по уполномочию парламента. Это декреты-законы, ордонансы, декреты, указы. Они имеют силу закона.

Указы и распоряжения президента Российской Федерации. Такие акты обычны для главы государства. Они не должны противоречить Конституции Российской Федерации и федеральным законам, что, соответственно, определяет их «подзаконность», т.е. они могут быть отменены федеральным законом. Указы президента могут быть как нормативными, так и ненормативными. Первые издаются на основании конституционных полномочий президента Российской Федерации или в случае пробелов в законодательстве. Вторые – это, прежде всего, акты непосредственного применения президентом какого-либо закона. По кругу лиц и по времени действия они носят ограниченный характер. Президент издает указы в пределах своей компетенции. Распоряжения президента достаточно редко носят нормативный характер.

Более распространенным является делегирование парламентом законодательных полномочий не главе государства, а правительству.

Все правительственные акты должны соответствовать Конституции Российской Федерации, федеральным законам и указам президента Россий-

ской Федерации. Нормативные правовые акты вышестоящих органов исполнительной власти обязательны для нижестоящих. Постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации должны быть официально опубликованы. Постановления Правительства Российской Федерации являются обязательными для органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по вопросам, относящимся к ведению Российской Федерации и совместному ведению Российской Федерации и её субъектов.

По общему правилу акты главы государства и правительства, министров в рассматриваемых зарубежных странах, имеющие силу закона, представляются на утверждение парламента.

Наиболее обширную группу нормативных правовых актов исполнительной власти составляют подзаконные акты в собственном смысле слова, то есть издаваемые на основе и во исполнение законов (декреты, постановления, правила, указы, инструкции и т.д.).

Следует, однако, различать нормативные акты так называемого *делегированного законодательства и акты, издаваемые «на основе и во исполнение законов»*.

Первые – это нормативные акты, принимаемые по прямому или косвенному уполномочию парламента. В странах общего права под делегированным законодательством понимаются законы, изданные вне парламента – обычно министрами и местными властями – на основе полномочий, предоставленных актом парламента.

В странах, где действует континентальная система права или сильно ее влияние, под делегированным законодательством обычно понимаются акты, имеющие силу закона, которые принимаются по уполномочию парламента правительством и главой государства.

Особой разновидностью нормативных актов органов исполнительной власти являются *акты, издаваемые в период чрезвычайного положения*.

Они характеризуются двумя специфическими чертами:

- носят временный характер – действуют лишь в период чрезвычайного положения;

- обладают большей юридической силой, чем законы, включая конституцию. Последнее прямо предусмотрено конституциями и законами о чрезвычайном положении многих стран, наделяющими главу государства или правительство правом издания нормативных актов, которые могут приостанавливать действие отдельных статей конституции, противоречить ее положениям или положениям действующего законодательства.

Судебные решения. Акты правосудия могут двумя способами влиять на систему норм. Во-первых, признавая незаконными или неконституционными действующие нормы, и тем самым прямо или косвенно отменяя, изменяя их. Во-вторых, в тех случаях, когда законом установлено, что решения определенных судов являются обязательными для судов той же или низшей инстанции.

В России акты правосудия не считаются правовыми прецедентами, и существующие суды осуществляют нормотворчество путем признания дей-

ствующих норм несоответствующими нормам, имеющим более высокую юридическую силу.

Существуют два вида актов правосудия как источников права:

1) во-первых, акты судов общей юрисдикции (в том числе и военных) и арбитражных судов, которые могут признать не соответствующими закону или решениям вышестоящих органов подзаконные акты вплоть до постановлений Правительства Российской Федерации;

2) второй вид актов правосудия, которые признаны источниками конституционного права, – постановления Конституционного суда Российской Федерации и конституционных (уставных) судов субъектов Федерации. Конституционному суду Российской Федерации предоставлены полномочия по разрешению дел о соответствии Конституции Российской Федерации федеральных законов, указов президента Российской Федерации, актов Правительства Российской Федерации и ряда других актов, названных в ст. 125 Конституции Российской Федерации. Акты, их отдельные положения, признанные неконституционными, утрачивают силу.

Юридическая природа актов органов судебного контроля во многом определяется характером механизма конституционного контроля и действующей в стране правовой системы.

В Республике Монголия особое место в системе источников права занимают решения Суда конституционного надзора, которыми может быть аннулирована любая норма закона или подзаконного акта.

В странах, где конституционный контроль осуществляют суды общей юрисдикции и действует система общего права, принимаемые судами решения по конституционным вопросам содержат не только вывод о соответствии или несоответствии нормативного акта (отдельных его положений) конституции, но нередко также и новую конституционно-правовую норму (Республика Сьерра-Лионе, Республика Гвинея, Республика Сан-Томе и Принсипи).

Эти решения – *конституционные судебные прецеденты* – развивают, дополняют и изменяют конституционные положения. На основе прецедентов в рассматриваемой группе стран сложилось так называемое казуальное или судебное конституционное право, существенно дополняющее нормативные акты, принимаемые парламентом и органами исполнительной власти.

В странах, где действует континентальная или близкая к ней система права, конституционный контроль осуществляют специализированные органы – Конституционный суд, Конституционный совет (Габонская Республика, Республика Бурунди, Республика Бенин, Республика Зимбабве, Республика Монголия).

Конституционный обычай. Конституционный обычай – это норма, которая регулирует общественные отношения, связанные с осуществлением государственной власти; складывается в результате длительного и единообразного применения участниками этих отношений и может быть прямо или косвенно санкционирована государством.

Конституционный обычай имеет две разновидности:

1) обычай, складывающийся в практической деятельности конституционного механизма на основе конституционных положений (так называемые конституционные соглашения или конвенционные нормы);

2) обычай, складывающийся вне рамок конституционного механизма и лишь санкционируемый государством (обычное африканское право – Республика Сан-Томе и Принсипи).

Конституционные соглашения играют неодинаковую роль в конституционном праве отдельных стран.

*Источниками мусульманского права (шариата) являются **Коран и сунна***. Коран – священная книга, представляющая собой собрание божественных откровений, ниспосланных Аллахом пророку Магомету. Сунна – собрание имеющих нормативное значение, толкование высказываний, поступков и даже молчания Магомета. Согласно доктрине, нормы, содержащиеся в Коране и сунне, имеют божественное происхождение; они вечны и неизменны и, как таковые, обладают высшей юридической силой.

Государственные органы могут принимать нормативные акты только по вопросам, не урегулированным Кораном и Сунной. В Сьерра-Леоне нормы обычного права, существенно различающиеся у отдельных племен, регулируют брачно-семейные, наследственные и земельные отношения, а также традиционные институты управления (вожди, советы старейшин и т.д.). Кроме того, у мусульманской общины Сьерра-Леоне в вопросах брака, развода и наследования ограничено применяется мусульманское право (сильно смешавшееся с обычным правом).

Таким образом, многообразие источников права в России и в рассматриваемых зарубежных странах отражает специфику: правовых систем в современном мире; состав высших органов государства; правовых актов высших органов государства и их юридическую силу. Многие положения, содержащиеся в конституционных источниках, конкретизируются в отраслевом законодательстве государства.

Принципы и нормы международного права и международных договоров в системе конституционно-правового регулирования

Под общепризнанными принципами международного права следует понимать основополагающие императивные нормы международного права, принимаемые и признаваемые международным сообществом государств в целом, отклонение от которых недопустимо.

В Российской Федерации, в соответствии с федеральным законодательством, **международным договором** признается международное соглашение, заключенное Российской Федерацией с иностранным государством (или государствами) либо с международной организацией в письменной форме и регулируемое международным правом, независимо от того, содержится такое соглашение в одном документе или в нескольких связанных между собой документах, а также независимо от его конкретного наименования.

В системе конституционно-правового регулирования в соответствии с п. 4 ст. 15 Конституции Российской Федерации общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации

являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора. Вместе с тем, согласно ст. 79 Конституции Российской Федерации, решения межгосударственных органов, принятые на основании положений международных договоров Российской Федерации, в их исполнении, противоречащем Конституции Российской Федерации, не подлежат исполнению в России.

Международное обычное право является частью законодательства Зимбабве, если оно не противоречит конституции или акту парламента. Согласно ст. 327 Конституции Зимбабве, международный договор, заключенный или исполненный президентом или под его руководством, не является обязательным для Зимбабве до тех пор, пока не будет одобрен парламентом и не будет являться частью законодательства Зимбабве, пока не включен в закон посредством парламентского акта.

Согласно Конституции Габонской Республики мирные договоры, торговые договоры, договоры, регулирующие государственные финансы, те, которые изменяют положения законодательного характера, могут быть утверждены и ратифицированы парламентом, и только на основании закона.

В Республике Гвинея международный договор или соглашение может быть ратифицировано или утверждено только после разрешения Национального собрания, при этом ратифицирует и одобряет международные обязательства сам президент республики.

В Республике Бенин, согласно ст. 147 Конституции Бенина, законно ратифицируемые международные соглашения и договоры с момента их публикации имеют власть, превосходящую власть законов, при условии, что каждый договор и соглашение осуществляется второй подписавшей стороной, при этом президент не только заключает договор, но и сам его ратифицирует. Аналогичный порядок вступления в силу международных договоров и соглашений закреплен в Конституции Республики Бурунди.

Согласно Конституции Монголии (ст. 11) с момента вступления в силу закона, регулирующего утверждение или присоединение Монголии к международным договорам, последние имеют ту же силу, что и внутреннее законодательство.

Таким образом, все источники конституционного права можно разделить на две основные **сферы**:

- естественное право – это общечеловеческие представления о свободе, справедливости и неотъемлемости прав человека, что является важнейшим гарантом свободы и демократии;

- позитивное право – это писанные правовые акты, которые являются результатом нормотворческой деятельности государственных органов (парламента, главы государства, правительства, региональных органов власти и местного самоуправления).

Раздел II. Конституция

Глава 1. Понятие и общая характеристика конституции как нормативного правового акта высшей юридической силы

Под конституцией в юридической науке понимается основной закон (система законов), обладающий высшей юридической силой и закрепляющий основы общественного строя и государственного устройства, взаимоотношений государства и личности, организации и деятельности системы государственных органов и органов местного самоуправления.

Все конституции можно классифицировать по различным основаниям:

1. В зависимости от способа объектирования государственной воли всего общества или отдельного слоя населения (по форме):

1) *Писаные (кодифицированные)* – составленные в виде единого документа, принимаемые и изменяемые в особом порядке, обладающие высшей юридической силой. Такими являются конституции России, Монголии, ряда стран Африки и т.д.

2) *Неписаные (некодифицированные)* – состоящие из законов парламента, содержащих нормы конституционного характера, судебных прецедентов и правовых обычаев, содержащиеся в нескольких актах. Такая конституция действует в Великобритании.

2. По порядку установления:

1) *октроированные*, т.е. дарованные сверху (монархом, королем). Данная конституция была характерна для прошлых столетий (Конституция Японии 1889 г.);

2) *неоктроированные*, т.е. принятые высшим законодательным органом власти, учредительным собранием или референдумом. Первой конституцией, принятой легитимным путем Учредительным собранием, была и остается Конституция США 1787 г.

3. По порядку изменения, внесения поправок и дополнений в конституции:

1) *гибкие* (подвижные) – т.е. конституции изменяются и дополняются в том же порядке, что и текущее законодательство. К ним относятся «неписанные» конституции Великобритании, Новой Зеландии, Конституция Израиля;

2) *жесткие* (конституции, которые изменяются и дополняются в более сложном порядке, чем акты текущего законодательства), например конституции Российской Федерации, Франции.

4. По форме закрепления политической власти:

1) *монархические* (современными монархическими конституциями являются конституции Бельгии, Швеции, Японии);

2) *республиканские* (к республиканским относятся конституции Монголии, России, Бенина, Бурунди, Габона и т.д.).

5. В зависимости от закрепляемого конституцией политического режима выделяют:

1) *демократические* – не только провозглашают права и свободы, но и создают условия для их реализации, закрепляют идеологическое и политическое многообразие – это конституции всех рассматриваемых в настоящем пособии стран;

2) *авторитарные*;

3) *тоталитарные*.

Глава 2. Содержание и юридические свойства Конституции Российской Федерации, а также конституций рассматриваемых государств

С 1992 г. началась работа над проектом новой Конституции России. В ноябре 1993 г. президентом Российской Федерации проект был окончательно вынесен на обсуждение; всенародный референдум состоялся 12 декабря 1993 г.

Открывается Конституция Российской Федерации **преамбулой**. Преамбулы имеют место во всех конституциях, рассматриваемых в настоящем пособии государств. Преамбула, то есть вводная часть, не содержит правовых норм, поэтому не имеет юридической силы. Однако она имеет существенное значение для понимания смысла как конституции в целом, так и ее отдельных статей, так как именно в ней указаны основания и обстоятельства, послужившие поводом к принятию конституции.

Структурно конституции рассматриваемых государств состоят из разделов, глав и статей. В частности, такую структуру имеют конституции России, Сан-Томе и Принсипи; разделы и статьи включают в себя конституции Бенина, Бурунди, Габона, Гвинеи; главы и статьи включают конституции Монголии и Сьерра-Леоне. Главы, части и статьи имеет в своей структуре Конституция Зимбабве.

Что касается Конституции Российской Федерации, то **раздел I** не имеет наименования и состоит из **9 глав**, которые включают в себя **141 статью**. Раздел II – это заключительные и переходные положения.

В Конституции Российской Федерации закреплены:

в главе 1 «Основы конституционного строя» (ст. 1–16) – исходные принципы конституционного регулирования важнейших сторон жизни российского общества, они определяют сущность государства, правовое положение человека, принципы социальных и экономических отношений, основы политической системы общества, взаимоотношений государства и религии;

в главе 2 «Права и свободы человека и гражданина» (ст. 17–64) – принципы правового положения человека и гражданина в России; принципы гражданства в России; система гражданских (личных), политических, экономических, социальных и культурных прав и свобод человека и гражданина; гарантии прав и свобод; основные (конституционные) обязанности человека и гражданина;

в главе 3 «Федеративное устройство» (ст. 65–79) – структура Российского государства, полный перечень наименований субъектов Российской Федерации; конституционный статус Российской Федерации, субъектов в ее составе; разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти ее субъектов;

в главе 4 «Президент Российской Федерации» (ст. 80–93) – статус президента Российской Федерации как главы государства; порядок вступления в должность президента Российской Федерации; полномочия президента Российской Федерации, основания их досрочного прекращения; порядок отстранения президента Российской Федерации от должности;

в главе 5 «Федеральное Собрание Российской Федерации» (ст. 94–104) – статус Федерального собрания Российской Федерации – парламента как представительного и законодательного органа Российской Федерации; порядок формирования Федерального собрания и его структура; компетенция Совета Федерации – «верхней» палаты парламента и Государственной думы – «нижней» палаты парламента; законодательный процесс в Российской Федерации; порядок роспуска Государственной думы президентом Российской Федерации;

в главе 6 «Правительство Российской Федерации» (ст. 110–117) – порядок формирования, структура Правительства Российской Федерации; компетенция Правительства Российской Федерации; порядок отставки, выражения недоверия Правительству Российской Федерации;

в главе 7 «Судебная власть» (ст. 118–129) – структура судебной системы в России; статус судей и принципы судопроизводства; порядок формирования и компетенция Конституционного и Верховного судов Российской Федерации, прокуратуры Российской Федерации;

в главе 8 «Местное самоуправление» (ст. 130–133) – формы местного самоуправления; функции местного самоуправления; гарантии местного самоуправления;

в главе 9 «Конституционные поправки и пересмотр Конституции» (ст. 134–137) порядку изменения действующей Конституции Российской Федерации посвящено 4 статьи, которые призваны обеспечить стабильность конституционного строя и вместе с тем динамику его развития с учетом постоянно меняющихся общественных отношений.

Раздел II. Заключительные и переходные положения. Раздел не содержит статей, а включает в себя 9 пунктов. Назначение раздела 2, завершающего текст Конституции Российской Федерации, состоит в том, чтобы процессы формирования системы органов государственной власти, приведения текущего законодательства в соответствие с конституционными нововведениями сделать менее резким, постепенным, учитывая преемственность конституционных институтов и норм.

Конституции рассматриваемых зарубежных стран во многом закрепляют сходные институты. Также имеет место и ряд существенных отличий.

Так, Конституция Бенина, состоящая из 12 глав, объединяющих 160 статей, содержит нормы: о государстве и суверенитете; о правах и обязанностях лиц; об исполнительной власти; о Национальном собрании; об отношениях Национального собрания и правительства; о Конституционном суде; о судебной власти; о Верховном суде; об экономическом и социальном совете; о Верховном органе аудиовизуальных средств и сообщения; о международных договорах и соглашениях; об административно-территориальных образованиях; о пересмотре; о переходных и заключительных положениях.

Конституция Бурунди – достаточно объемный нормативный акт, состоящий из 17 разделов, включающих в себя 292 статьи, регламентирующие государство и суверенитет народа; основные права и обязанности человека и гражданина; систему политических партий; выборы; исполнительную власть; законодательную власть; отношения между исполнительными и законодательными органами; судебную власть; омбудсмена; органы обороны и безопасности; национальную разведывательную службу; местные органы; национальные советы; международные договоры и соглашения; пересмотр конституции; переходные положения; заключительные положения.

Конституция Габона состоит из 9 разделов, 12 частей и 114 статей, содержащих положения, посвященные предыстории: принципам и основным правам; республике и суверенитету; исполнительной власти; отношениям между исполнительной и законодательной властью; судебной власти; Счетной палате; Высокому суду; Суду правосудия республики и других чрезвычайных юрисдикций; Конституционному суду; Экономическому, Социальному и Экологическому совету; местному управлению; договорам и международным соглашениям; соглашениям о сотрудничестве и ассоциациям; пересмотру конституции.

Конституция Гвинеи состоит из 18 разделов, включающих 161 статью, регламентирующих такие институты, как государство и суверенитет; права, свободы и обязанности; исполнительная власть; отношения между исполнительной и законодательной властью; Конституционный суд; судебная власть, Верховный суд; Суд аудиторов; Высший суд; экономический, социально-экологический, культурный совет; посредник республики; Национальная избирательная комиссия; Высший совет местных властей; Независимый национальный институт прав человека; международные договоры и соглашения; африканское единство и интеграция; пересмотр конституции; переходные положения.

Конституция Зимбабве является самым объемным нормативным актом среди рассматриваемых. Она включает в себя 345 статей, объединенных в 14 глав. Существенным отличием конституционных норм Республики Зимбабве является не столько их декларативный, сколько регулятивный характер. В конституции нашли закрепление: основополагающие положения; национальные цели; гражданство; Декларация прав; исполнительная власть; законодательный орган; выборы; судебные органы власти; принципы государственного управления; служба безопасности; независимые комиссии, поддерживающие демократию; институты по борьбе с коррупцией и преступно-

стью; провинциальные и местные органы власти; традиционные лидеры; сельскохозяйственные земли; финансы; общие и дополнительные положения.

В отличие от Конституции Зимбабве, Конституция Монгольской Народной Республики является самым лаконичным нормативным актом, состоящим из 6 глав и 70 статей, закрепляющих: суверенитет монгольского государства; права и свободы человека; государственное устройство Монголии; административные и территориальные единицы Монголии и их руководящие органы; Конституционный суд Монголии; внесение изменений в Конституцию Монголии.

Конституция Демократической Республики Сан-Томе и Принсипи состоит из 5 разделов и 80 статей. При этом некоторые разделы подразделяются на главы. В конституции закрепляются основы и цели; основные права и социальный порядок; организация политической власти; гарантии и пересмотр конституции.

Конституция Сьерра-Леоне состоит из 14 глав и 192 статей. В данных статьях нашли отражение такие институты, как Республика Сьерра-Леоне; принципы государственной политики; признание и защита основных прав и свобод человека; представительство народа; исполнительная часть; законодательная часть; судебная система; омбудсмен; общественная служба; Вооруженные силы; законы Сьерра-Леоне; разное; переходные положения.

Конституция Российской Федерации и конституции рассматриваемых стран обладают рядом сходных характерных черт:

1) Адекватность складывающимся общественным отношениям.

2) Наличие основополагающих положений. Все рассматриваемые конституции содержат нормы, регулирующие наиболее важные общественные отношения и служащие правовой основой для текущего законодательства.

3) Прямое действие. Нормы конституций не нуждаются в каком-либо ином правовом подтверждении.

4) Незыблемость и обеспечение прав и свобод человека и гражданина. Все рассматриваемые конституции признают и защищают права и свободы человека и гражданина.

5) Легитимность конституций как основных законов государства и общества – проявляется в том, что конституции принимаются законно избранным высшим органом государственной власти или непосредственно самим народом путем референдума – всенародного голосования.

6) Реальность. Главным критерием для оценки реальности конституции служит соответствие её действительности. Если содержание конституции и действительности находится в диалектическом единстве, можно говорить о реальности конституции. Отрыв конституции от социальной действительности делает её, равно как и другие акты правовой системы данного государства, фиктивной.

7) Преэстивенность. Она обусловлена непрерывностью процесса исторического развития государственности, идущей из глубины веков. Каждая новая конституция определенным образом связана с предыдущим конститу-

ционном развитии. В обществе складываются определенные правовые традиции, которые получают конституционное закрепление.

8) Перспективность. Каждая конституция не только регистрирует достигнутое, но и определяет перспективы развития общества. Будущее коренится в прошлом и настоящем.

9) Стабильность, т.е. незыблемость конституционных предписаний. Конституция – акт долговременного действия.

Конституция, кроме основных черт, имеет юридические свойства.

Юридические свойства – это правовые признаки конституции как основного закона государства. Юридические свойства Конституции Российской Федерации и конституций государств Азии и Африки имеют сходство.

1. Все рассматриваемые конституции – это **нормативные правовые акты**. Конституционно-правовые нормы носят общеобязательный характер и характеризуются неперсонифицированностью адресата.

2. Все рассматриваемые конституции **базируются на государственной воле общества**. При этом конституции России, Бенина, Бурунди, Гвинеи, Сан-Томе и Принсипи были приняты на всенародном голосовании. Конституция Зимбабве была принята на Конференции независимости. Конституция Габона была принята Национальным собранием и сенатом, Монголии – парламентом, а Конституцию Сьерра-Леоне принимали парламент и президент.

3. Всем рассмотренным конституциям присуще **верховенство** – высшая юридическая сила по отношению ко всем иным нормативно правовым актам, включая и законы. Все они должны соответствовать конституции.

4. Конституционные нормы являются **базой текущего законодательства**, служат источником его норм.

5. Каждой из рассмотренных конституций характерен также **особый порядок принятия и изменения**.

Основные свойства и принципы конституции взаимосвязаны и взаимозависимы. Каждое не существует изолированно друг от друга. Все они проявляются в системе, оказывая друг на друга влияние. Основные свойства и принципы конституции представляют собой не простую совокупность, а органическое единство, целостную систему и выражают качественную определенность её содержания.

Глава 3. Порядок внесения поправок и пересмотра конституции. Правовая охрана конституции

Конституция – акт долговременного действия. Ее важнейшим свойством является стабильность. Юридической гарантией стабильности российской конституции служит особый (жесткий) порядок ее пересмотра и принятия конституционных поправок.

В Конституции Российской Федерации 1993 года порядок изменения и принятия новой конституции регламентируется в главе 9. В этой главе можно

выделить три модели решения вопроса об изменении Конституции Российской Федерации:

1) положения главы 1, 2 и 9 не подлежат изменению. Необходимость их изменения влечет за собой принятие новой конституции (ст. 135);

2) поправки к положениям глав 3–8 Конституции Российской Федерации, за исключением ст. 65, вносятся в порядке, предусмотренном для принятия федеральных конституционных законов, после их одобрения законодательными (представительными) органами не меньше, чем 2/3 субъектов Российской Федерации (ст. 136);

3) особый порядок установлен на случай изменения ст. 65 Конституции Российской Федерации, определяющей состав Российской Федерации. Соответствующие федеральные законы также принимаются в порядке, предусмотренном для принятия федеральных конституционных законов, но не подлежат одобрению со стороны законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации (ст. 137).

Более широко вопрос об изменении Конституции Российской Федерации изложен в Федеральном законе «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации», принятом Государственной думой 6 февраля 1998 года.

Предложения о поправках и пересмотре Конституции Российской Федерации могут вносить (ст. 134) президент Российской Федерации, Совет Федерации Российской Федерации, Государственная дума Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, законодательные (представительные) органы субъектов Российской Федерации, а также группы численностью не менее 1/5 членов Совета Федерации или депутатов Государственной думы.

Сходные нормы содержат конституции и других государств. Так, в Бенине за проект с изменениями, внесенный членами правительства или депутатами, должно проголосовать больше 2/3 членов Национального собрания. Пересмотр имеет место после утверждения на референдуме, кроме случаев, если проект был принят большинством в 4/5 голосов всех членов Национального собрания. Объектом пересмотра не может быть территориальная целостность, республиканская форма правления и светский характер.

В Бурунди инициатива по пересмотру принадлежит президенту после консультации с правительством, Национальной ассамблеей или сенатом, принимающим решение абсолютным большинством голосов своих членов. Президент может вынести поправки на референдум.

Аналогичный порядок предусмотрен и в Габоне, где инициатива по пересмотру конституции принадлежит президенту, Кабинету министров, членам парламента. Пересмотр производится либо путем референдума, либо парламентским путем.

В Гвинее инициатива по пересмотру принадлежит президенту и депутатам. Проект принимается большинством членов Национального собрания и утверждается на референдуме. Поправки, предложенные президентом, могут

быть приняты без проведения референдума, если за них проголосовало 2/3 членов Национального собрания.

В Республике Зимбабве изменения принимаются в Национальном собрании и сенате 2/3 голосов членов каждой палаты. Поправки, касающиеся Декларации прав и сельскохозяйственных земель, выносятся на всенародный референдум.

В Монголии с инициативой по внесению изменений могут выступать организации и должностные лица, наделенные законодательной инициативой, а также Конституционный суд. По вопросу внесения изменений может быть проведен референдум. Вносимые изменения утверждаются не менее чем 3/4 членов парламента.

В Сан-Томе и Принсипи конституцию может пересмотреть Национальное собрание, но не ранее чем через 5 лет после последнего пересмотра. Поправки принимаются 2/3 голосов. Рассмотрение поправок на референдуме конституцией запрещено (ст. 71).

В Республике Сьерра-Леоне вносить изменения в конституцию может парламент (ст. 108).

Конституция тогда является реальной, а не формальной, когда она действует. Охрана конституции в самом широком смысле предполагает совокупность разнообразных мер по обеспечению действия конституции. Это не только меры юридического характера, но и меры образовательного и воспитательного плана, меры экономические и политические.

К охране Конституции Российской Федерации привлечены практически все ветви государственной власти и все виды органов государственной власти. Режим правовой охраны установлен непосредственно в Конституции Российской Федерации. Согласно ст. 80 Конституции Российской Федерации президент Российской Федерации является гарантом. Вступая в должность, он обязуется соблюдать и защищать Конституцию Российской Федерации, уважать и охранять права и свободы человека и гражданина, верно служить народу (текст присяги президента Российской Федерации – ч. 1 ст. 82). Президент Российской Федерации наделен неограниченным правом законодательной инициативы, позволяющим ему в конкретной правовой форме ставить вопросы о реализации в законах конституционных положений, приведении законодательства Российской Федерации в соответствие с российской конституцией. Президент Российской Федерации вправе использовать вето на стадии подписания федеральных законов (ч. 3 ст. 107), в том числе как гарантию обеспечения их конституционности. При противоречии постановлений и распоряжений Правительства Российской Федерации Конституции Российской Федерации, федеральным законам и указам президент Российской Федерации вправе отменять акты Правительства Российской Федерации (ч. 3 ст. 115). Обеспечивая единство исполнительной власти в государстве, президент Российской Федерации вправе приостанавливать действие актов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, в первую очередь в случае противоречия этих актов Конституции Российской Федерации (ч. 2

ст. 85), а также предписывать соответствующим органам и должностным лицам необходимость строго следовать Конституции Российской Федерации.

Контроль за исполнением и соблюдением Конституции Российской Федерации в субъектах Российской Федерации осуществляет полномочный представитель президента Российской Федерации в федеральном округе, обеспечивающий реализацию конституционных полномочий главы государства.

Правовая охрана конституции и ее организация связаны с созданием и обеспечением реального действия правовых гарантий конституционной законности:

1. Совершенствование законодательства.

2. Контрольно-надзорные меры:

- парламентский контроль;
- контроль управленческих органов;
- судебный контроль;
- общественный контроль;
- специализированный конституционный контроль (или надзор);
- прокурорский контроль.

Особую роль в правовой охране Конституции Российской Федерации играет Конституционный суд Российской Федерации. Обязанности по организации правовых мер охраны Конституции Российской Федерации лежат на компетентных государственных органах. Президент Российской Федерации, Совет Федерации и Государственная дума Федерального собрания Российской Федерации, 1/5 членов Совета Федерации или депутатов Государственной думы, Правительство Российской Федерации, Верховный суд Российской Федерации, органы законодательной и исполнительной власти субъектов Российской Федерации могут обратиться в Конституционный суд Российской Федерации с запросом о соответствии Конституции Российской Федерации иных видов нормативных правовых актов (ч. 2 ст. 125).

В Бенине президент – гарант конституции (ст. 41). Конституционный суд, по запросу президента или любого члена Национального собрания, может высказать свое мнение по поводу конституционности законов перед их ратификацией (ст. 121). Любой гражданин может обратиться в Конституционный суд по поводу неконституционности законов (ст. 122).

В Республике Бурунди президент является гарантом конституции (ст. 96). При принятии органических законов президент должен проверить их соответствие конституции (ст. 202).

В Габонской Республике президент является гарантом конституции (ст. 8). В Конституционный суд для проверки на соответствие конституции могут передавать законы президент, премьер-министр, председатели палат парламента, 1/10 членов каждой палаты либо председатели Кассационного суда, Государственного совета и Счетной палаты, либо любые граждане или юридические лица, ущемленные законом или постановлением.

В Гвинее президент является гарантом конституции (ст. 34). Обычные законы до их опубликования могут быть переданы в Конституционный суд

президентом, премьер-министром, председателем Национального собрания либо 1/10 частью депутатов.

В Республике Зимбабве президент является гарантом конституции (ст. 90). Парламент должен защищать конституцию (ст. 119). Если у президента есть оговорки в отношении законопроекта, он может направить его в Конституционный суд для получения заключения о его конституционности (ст. 131).

В Монголии Конституционный суд является органом, осуществляющим высший контроль за выполнением конституции и выносящим решения о нарушении ее положений и рассматривающим конституционные споры. Он является гарантией неукоснительного соблюдения конституции (ст. 64).

В Сан-Томе и Принсипи президент республики должен защищать конституцию (ст. 80). Если Конституционный суд выносит решение о неконституционности нормы, президентом должно быть наложено вето, и документ возвращается в орган, его утвердивший (ст. 146).

В Республике Сьерра-Леоне президент также является гарантом конституции (ст. 40), однако механизм ее правовой охраны в конституции не закреплён.

Раздел III. Конституционный строй

Глава 1. Понятие и принципы конституционного строя

Любое общество представляет собой сложный комплекс различных слагаемых: населения, материальных ресурсов, культуры и т.д. Далекое не все эти стороны являются объектами регулирования конституционного права.

Общественный строй – это термин, имеющий самые различные толкования и трактовки. В целом под ним понимается организация общества, обусловленная определенным уровнем его экономического и социального развития, особенностями общественного сознания и определенными чертами во взаимоотношениях людей и государства. В состав общественного строя входят экономические, социальные, духовно-культурные и политические отношения. Конкретное наполнение названных групп отношений изучается различными науками – политологией, экономикой, социологией, философией, религиоведением, общей теорией государства и права, отраслевыми правовыми науками.

В современных конституциях понятие «основы общественного строя» включает четыре слагаемых:

- основы политических отношений;
- основы экономических отношений;
- основы социальных отношений;
- основы духовно-культурных отношений.

По своему смыслу термин «общественный строй» («общественное устройство») включает различные институты общества, в том числе его важнейший институт – государство. Возникновение конституционализма привнесло принципиальную новизну в традиционные механизмы закрепления основ общественного строя. При формировании *конституционного строя* речь не шла о регулировании всех основных видов общественных отношений. Конституции не могли стать «статутом общества». Но принятие конституции означало гораздо большее, нежели смену юридической формы основного законодательства.

В науке конституционного права существуют различные подходы к определению понятия «конституционный строй». Назовём наиболее значимые из них.

Конституционный строй – это представленная в соответствующих структурах государства и общества и их институтов и закреплённая нормами основного закона система основополагающих общественных отношений.

Конституционный строй есть система господствующих политико-социальных, экономических и духовно-культурных отношений в их конституционной форме, воплощающих суверенитет народа, права и свободы человека и определяющих сущностные характеристики общества в целом.

Конституционный строй представляет собой порядок, при котором соблюдаются права и свободы человека, а государство действует в соответствии с конституцией.

Конституционный строй представляет собой совокупность норм конституционного права, закрепляющих основы общественного устройства государства.

Выделяя общие черты названных подходов, можно констатировать, что **конституционный строй** – это, прежде всего, система общественных отношений как предмет конституционного регулирования. Конституционный строй – это и конституционные нормы, и конституционные принципы, регулирующие отдельные виды общественных отношений существующего социального строя. Поэтому, говоря об основах конституционного строя, представляется необходимым выделить две их стороны: во-первых, это реальные объективные общественные отношения; во-вторых, особый правовой институт, установленный законодателем. В Российской Федерации указанный институт нашёл своё закрепление в главе 1 Конституции Российской Федерации «Основы конституционного строя». Группы норм названной главы можно разделить на определённые виды:

- 1) нормы, регламентирующие деятельность государства и его органов;
- 2) нормы, определяющие правовое положение личности;
- 3) нормы, закрепляющие юридическую силу Конституции Российской Федерации;
- 4) нормы, регулирующие правовое положение негосударственных организаций.

Конституция Сьерра-Леоне закрепляет основы конституционного строя в главе II «Основные принципы государственной политики». Конституция Бурунди в разделе I «Государство и суверенитет народа» закрепляет общие принципы и основные ценности конституционного строя. В Конституции Зимбабве принципы конституционного строя закреплены в двух главах (глава I «Основополагающие положения» и глава II «Национальные цели»). Всего четыре статьи Конституции посвящено основам конституционного строя Республики Гвинеи (раздел I «Государство и суверенитет»). В Конституции Габонской Республики в части I «Республика и суверенитет» закреплены основы государственного строя, а в Конституции Республики Бенин – это раздел I «О государстве и суверенитете». В разделе I «Основы и цели» Конституции Сан-Томе и Принсипи закреплены принципы конституционного строя республики. В Конституции Монголии это глава первая – «Суверенитет монгольского государства».

Говоря о Российской Федерации, можно отметить, что к принципам-элементам конституционного строя относятся:

- народовластие;
- разделение властей;
- государственный суверенитет;
- приоритет прав и свобод человека;
- верховенство права;

- политический и идеологический плюрализм;
- многообразие форм экономической деятельности;
- социальный характер государства;
- светское государство;
- федерализм;
- республиканская форма правления;
- признание и гарантированность местного самоуправления.

Проанализируем каждый из этих элементов с точки зрения их юридического содержания и общественно-политической сущности.

Народовластие (ст. 3 Конституции Российской Федерации; ст. 3 Конституции Монголии; ст. 5 Конституции Сьерра-Леоне; ст. 2–6 Конституции Бенина; ст. 3 Конституции Габонской Республики; ст. 2 Конституции Гвинейской Республики; ст. 6–7 Конституции Республики Бурунди; ст. 6 Конституции Сан-Томе и Принсипи; ст. 3 Конституции Зимбабве) является одним из главных решающих устоев конституционного строя. В этой норме, прежде всего, раскрывается само понятие народовластия. Во-первых, оно даётся в органической связи с понятием «суверенитет народа»; во-вторых, только с народом связано употребление термина «источник власти». Это ключевое положение надо понимать таким образом, что все полномочия на осуществление государственной власти (законодательство, исполнительно-распорядительная деятельность, правосудие) институты и должностные лица государства приобретают в той или иной форме в результате свободно выражаемой воли народа. Только она делает власть государства легитимной, правомерной.

Демократия как основа конституционного строя предполагает осуществление народом своей власти непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления.

Под **демократией** традиционно понимается форма политического строя, основанная на признании народовластия, а значит, прав, свобод и равенства граждан. Демократия предполагает подчинение меньшинства большинству, выборность основных органов государственной власти, наличие широких прав и политических свобод граждан, а главное – эффективных средств и условий их реализации и соблюдения.

В демократическом государстве власть всегда исходит от народа, но непосредственным носителем государственной власти выступает государство в лице соответствующих органов, которым народ делегирует осуществление своих прав по управлению государством и обществом.

Главной формой демократии является демократия представительная. Это выборные должностные лица, органы государственной власти и местного самоуправления, состоящие из депутатов.

Непосредственная демократия представляет собой прямое участие граждан в обсуждении, выработке и принятии решений по вопросам государственного и местного значения, а также в контроле за проведением этих решений в жизнь.

Содержание непосредственной демократии как подсистемы более общей системы – демократии – составляет совокупность нравственных, полити-

ческих, правовых ценностей. Существуют различные концепции, определяющие *демократию* как форму государства, политический режим, политическую идеологию, политический процесс, политическое движение, вместе с тем в качестве основополагающих ценностей демократии во всех этих значениях называют обычно власть большинства при уважении прав меньшинства, свободу и политические права личности, равенство индивидов, уважение к правам человека со стороны государства. Эти нравственные и политические ценности получили правовое закрепление в конституциях современных демократических государств и международное признание.

Непосредственная демократия как система ценностей реализуется посредством основ конституционного строя – выборности, плюрализма, верховенства правового закона и прежде всего – конституции.

Непосредственная демократия как механизм управления представляет собой совокупность институтов, процедур выработки решений, обеспечивающих функционирование всей системы местного самоуправления в соответствии с ценностями демократии, создающих возможность учета мнения местного сообщества по вопросам местной жизни.

В зависимости от предмета правового регулирования правоотношения, составляющие предмет институтов непосредственной демократии, подразделяются на отношения в сфере проведения:

- местных выборов, местного референдума;
- собраний (сходов) граждан;
- собраний и публичных манифестаций;
- отчетов и досрочного отзыва депутатов и выборных должностных лиц местного самоуправления;
- обращений граждан в государственные органы и органы местного самоуправления;
- петиций, народной правотворческой инициативы.

Разделение властей (ст. 10 Конституции Российской Федерации; ст. 5 Конституции Сьерра-Леоне; ст. 5 Конституции Габонской Республики; ст. 2 Конституции Гвинейской Республики; ст. 18, 48 Конституции Республики Бурунди; ст. 6, 69 Конституции Сан-Томе и Принсипи; ст. 3 Конституции Зимбабве). Разделение единой государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную выражается, прежде всего, в осуществлении каждой из них самостоятельными, независимыми друг от друга структурами государственного механизма. Целью такого разделения является обеспечение гражданских свобод и законности, создание гарантий от произвола. Впервые в России принцип разделения властей был провозглашён в Декларации о государственном суверенитете 1990 г.

Государственный суверенитет (ст. 4 Конституции Российской Федерации; ст. 1, 4 и 12 Конституции Монголии; ст. 1, 5 Конституции Сьерра-Леоне; ст. 3, 7 Конституции Габонской Республики; ст. 1–2 Конституции Гвинейской Республики; ст. 1, 2 Конституции Республики Бурунди; ст. 1–3 Конституции Сан-Томе и Принсипи; ст. 3 Конституции Зимбабве). Статья содержит два фундаментальных для основ конституционного строя понятия – «су-

веренитет» и «территория». Суть ч. 1 ст. 4 состоит в провозглашении суверенитета, т.е. верховенства и единства государственной власти Российской Федерации, и распространении её на всю территорию России. Государственный суверенитет имеет и внешнеполитический смысл (ч. 3 ст. 4). Обеспечение целостности и неприкосновенности территории Российской Федерации есть прямое воплощение её суверенитета и полностью соответствует общепризнанным принципам и нормам международного права.

Приоритет прав и свобод человека (ст. 2 Конституции Российской Федерации; ст. 14 Конституции Монголии; ст. 5 Конституции Сьерра-Леоне; ст. 1 Конституции Габонской Республики; ст. 1, 5 Конституции Гвинеической Республики; ст. 7, 19, 13 Конституции Республики Бурунди; ст. 15–21 Конституции Сан-Томе и Принсипи; ст. 3 Конституции Зимбабве). Признание прав и свобод человека высшей ценностью непосредственно вытекает из зафиксированного в ст. 1 Конституции Российской Федерации положения о Российской Федерации как демократическом правовом государстве. В итоге здесь должен действовать принцип: не человек для государства, а государство для человека.

Верховенство права (ст. 1, 15 Конституции Российской Федерации; ст. 1, 10 и 72 Конституции Монголии; ст. 6, 7 Конституции Сьерра-Леоне; ст. 5 Конституции Габонской Республики; ст. 2 Конституции Гвинеической Республики; ст. 18 Конституции Республики Бурунди; ст. 6–7 Конституции Сан-Томе и Принсипи; ст. 3 Конституции Зимбабве) означает связанность государства, его органов правом. Господство права в сферах правотворчества, правореализации, правоприменения. Конституция Российской Федерации и законы обязательны для всех, кому они могут быть адресованы, – для всех органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, граждан и их объединений. В связи с этим важнейшим представляется положение (ч. 3 ст. 15 Конституции Российской Федерации), в соответствии с которым законы подлежат официальному опубликованию. Неопубликованные законы не применяются.

Политический и идеологический плюрализм (ст. 13 Конституции Российской Федерации; ч. 10 ст. 16 Конституции Монголии; ст. 35 Конституции Сьерра-Леоне; ст. 6 Конституции Габонской Республики; ст. 3 Конституции Гвинеической Республики; ст. 4, 32, 37, 75, 76–86 Конституции Республики Бурунди; ст. 63 Конституции Сан-Томе и Принсипи; ст. 3 Конституции Зимбабве). Политическое многообразие и многопартийность, наличие конституционной оппозиции стали неотъемлемой частью общественной жизни России. Закрепление этого положения Конституции означает необратимость процесса становления гражданского общества, в котором партии играют, так сказать, роль посредника между гражданским обществом и государством. Идеиные основы многопартийности выражаются в идеологическом плюрализме. В Российской Федерации запрещается установление в качестве государственной или обязательной какой-либо идеологии (будь то марксизм-ленинизм, либерализм, идеология «национального государства» либо религиозная доктрина).

Политическая система состоит из следующих элементов, закреплённых в главе 1 Конституции Российской Федерации:

1. Россия – демократическое федеративное правовое государство (ст. 1.11);
2. Политические партии (ст. 13);
3. Иные общественные объединения (ст. 3);
4. Органы местного самоуправления (ст. 12);
5. Институты непосредственной демократии – референдум и свободные выборы (ст. 3).

Таким образом, реализация народовластия осуществляется в различных формах: через систему государственных органов, через общественные организации и политические партии, через институты непосредственной демократии. Единство, взаимосвязь и функционирование этих форм представляют собой динамику политической системы России.

Итак, **политическая система** – это совокупность государственных, политических и общественных организаций, через которые народ реализует принадлежащую ему по конституции власть, управляет государством, определяет и проводит в жизнь внутреннюю и внешнюю политику.

Государство занимает первое место в политической системе в силу ряда причин:

1. Государство – это единственная полновластная организация в масштабе страны.
2. Государство представляет весь многонациональный народ России.
3. Государство является собственником значительной доли средств производства, земли, природных богатств, материальных ценностей, охватываемых государственной собственностью.
4. Государство является официальным представителем внутри страны и во взаимоотношениях с другими государствами.

Политическая партия – это общественное объединение, созданное в целях участия граждан Российской Федерации в политической жизни общества посредством формирования и выражения их политической воли, участия в общественных и политических акциях, выборах и референдумах, а также в целях представления интересов граждан в органах государственной власти и органах местного самоуправления.

Политическая партия является видом общественной организации как организационно-правовой формы юридических лиц (п. 3 ст. 50 Гражданского кодекса Российской Федерации).

Политическая партия должна отвечать следующим требованиям:

- 1) Политическая партия должна иметь региональные отделения не менее чем в половине субъектов Российской Федерации, при этом в субъекте Российской Федерации может быть создано только одно региональное отделение данной политической партии.
- 2) В политической партии должно состоять не менее пятисот членов политической партии с учетом требований, которые предусмотрены п. 6 ст. 23 Федерального закона от 11 июля 2001 г. «О политических партиях». Уставом политической партии могут быть установлены требования к мини-

мальной численности членов политической партии в ее региональных отделениях.

3) Руководящие и иные органы политической партии, ее региональные отделения и иные структурные подразделения должны находиться на территории Российской Федерации.

В соответствии с *уставом* политическая партия может иметь местные и первичные отделения.

Основными целями политической партии являются:

- формирование общественного мнения;
- политическое образование и воспитание граждан;
- выражение мнений граждан по любым вопросам общественной жизни, доведение этих мнений до органов власти и общественности;
- выдвижение кандидатов на выборах в законодательные (представительные) органы государственной власти и представительные органы местного самоуправления; участие в выборах в указанные органы и в их работе.

Политическая партия вправе осуществлять свою деятельность на всей территории Российской Федерации.

Принципы деятельности политических партий:

1. Деятельность политических партий основывается на принципах добровольности, равноправия, самоуправления, законности и гласности.

2. Деятельность политических партий не должна нарушать права и свободы человека и гражданина, гарантированные Конституцией Российской Федерации.

3. Политические партии действуют гласно, информация об их учредительных и программных документах является общедоступной.

4. Политические партии должны создавать мужчинам и женщинам, гражданам Российской Федерации разных национальностей, являющимся членами политической партии, равные возможности для представительства в руководящих органах политической партии, в списках кандидатов в депутаты и на иные выборные должности в органах государственной власти и органах местного самоуправления.

Политическим партиям запрещается:

- создание и деятельность политических партий, цели или действия которых направлены на насильственное изменение основ конституционного строя Российской Федерации, нарушение целостности Российской Федерации, подрыв безопасности государства, создание вооруженных и военизированных формирований, разжигание социальной, расовой, национальной или религиозной розни;

- создание по признакам профессиональной, расовой, национальной или религиозной принадлежности;

- создание и деятельность структурных подразделений в органах государственной власти и органах местного самоуправления (за исключением законодательных (представительных)), в Вооруженных силах Российской Федерации, правоохранительных органах и иных органах, в аппаратах законода-

тельных (представительных) органах государственной власти, в государственных организациях;

- вмешательство в учебный процесс образовательных учреждений;
- создание и деятельность на территории Российской Федерации политических партий иностранных государств;
- вмешательство органов государственной власти и их должностных лиц в деятельность партий, равно как и вмешательство партий в деятельность органов государственной власти и их должностных лиц;

Президент Российской Федерации вправе приостановить свое членство в политической партии на срок своих полномочий.

Политическая партия должна иметь программу, определяющую принципы ее деятельности, цели и задачи, методы их реализации и решения.

Членство в партии является добровольным и индивидуальным. Членами партии могут быть только граждане Российской Федерации, достигшие 18 лет. Не вправе быть членами иностранные граждане, лица без гражданства, граждане, признанные судом недееспособными. Гражданин Российской Федерации может быть членом только одной политической партии, состоять только в одном региональном отделении – по месту постоянного или преимущественного проживания.

Политическая партия подлежит государственной регистрации. Партия осуществляет свою деятельность в полном объеме, в том числе как юридическое лицо, с момента государственной регистрации. Регистрирующие органы вносят записи о политических партиях в единый государственный реестр юридических лиц, открытый для всеобщего ознакомления.

Идеология – это система политических, правовых, религиозных, философских взглядов на социальную действительность, общество, взаимоотношения людей. Идеология тесно связана с практической деятельностью людей и направлена на утверждение, преобразование или коренное изменение существующих в обществе порядков.

В реализации демократических форм государственной и общественной жизни немаловажная роль принадлежит общественным объединениям. Их деятельность регулируется Федеральным законом от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях». Под **общественным объединением** понимается добровольное, самоуправляющееся, некоммерческое формирование, созданное по инициативе граждан на основе общих интересов для реализации общих целей указанных в уставе.

Существуют законодательно установленные организационно-правовые формы общественных объединений:

1. *Общественная организация* – основана на членстве, совместной деятельности для защиты общих интересов и достижения уставных целей.
2. *Общественное движение* – данной форме свойственна массовость, в отличие от членов здесь существуют участники. Общественные движения преследуют социальные, политические и другие общественно-полезные цели.

3. *Общественный фонд* – вид некоммерческого фонда, целью которого является формирование имущества на основе взносов для общественно-полезных целей.

4. *Орган общественной самодеятельности* – создаётся для решения различных социальных проблем по месту жительства, работы.

5. *Общественное учреждение* – создаётся для оказания определённого вида услуг, отвечающих интересам участников и соответствующих уставным целям.

Принципами создания и деятельности общественных объединений являются:

1. Равенство перед законом независимо от организационно-правовых форм.

2. Добровольность, равноправие, самоуправление, законность.

3. Свобода в определении внутренней структуры.

4. Гласность и доступность информации о деятельности общественных объединений.

Закон устанавливает ограничения на создание и деятельность общественных объединений. К ним относятся:

1) выступления за насильственное изменение основ конституционного строя;

2) нарушение целостности территории Российской Федерации;

3) подрыв безопасности государства;

4) создание вооружённых формирований;

5) разжигание расовой, социальной, религиозной и национальной розни.

Общественные объединения могут создаваться по инициативе не менее трёх физических лиц, в состав учредителей могут входить и юридические лица (как правило, другие общественные объединения). Не могут быть учредителями общественных объединений органы государственной власти и местного самоуправления. Решение о создании общественного объединения принимается на учредительном съезде или общем собрании. Общественное объединение считается созданным с момента принятия всех решений, т.е. действует и имеет права с обязанностями.

Как правило, политические партии и иные общественные объединения являются проводниками той или иной идеологии.

Многообразие форм экономической деятельности. В соответствии со ст. 8 Конституции Российской Федерации в России гарантируются единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержка конкуренции, свобода экономической деятельности. В Российской Федерации так же, как и в рассматриваемых зарубежных государствах, признаются и защищаются равным образом частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности (ст. 5 Конституции Монголии; ст. 7 Конституции Сьерра-Леоне; ст. 16 Конституции Гвинейской Республики; ст. 9 Конституции Сан-Томе и Принсипи; ст. 3 Конституции Зимбабве). Признание и защита равным образом различных форм собственности

провозглашены в Конституции Российской Федерации как результат проводимых в стране демократических реформ.

Социальный характер государства. Этот элемент конституционного строя закреплен во многих конституциях изучаемых зарубежных стран (ст. 7 Конституции Российской Федерации; ст. 8 Конституции Сьерра-Леоне; ст. 19 Конституции Монголии; ст. 2 Конституции Габонской Республики; ст. 1, 21–22 Конституции Гвинейской Республики; ст. 6–7 Конституции Республики Бурунди; ст. 13, 52 Конституции Республики Бурунди; ст. 10 Конституции Сан-Томе и Принсипи; ст. 3 Конституции Зимбабве). Из ч. 1 названной статьи следует, что социальное государство призвано заботиться о создании условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека.

Светское государство. В российском государстве никакая религия не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной. В свою очередь религиозные объединения отделены от государства и равны перед законом (ст. 14 Конституции Российской Федерации; ст. 9 Конституции Монголии; ст. 13 Конституции Сьерра-Леоне; ст. 2 Конституции Габонской Республики; ст. 1, 9, 11 Конституции Гвинейской Республики; ст. 1, 31 Конституции Республики Бурунди; ст. 8 Конституции Сан-Томе и Принсипи; ст. 3 Конституции Зимбабве).

Федерализм. Одной из основ конституционного строя любого государства, в том числе и Российской Федерации, является национально-государственное устройство. В ст. 5 Конституции Российской Федерации закреплен федеративный характер российского государственного устройства. Федерализм в России имеет существенные особенности. Он представляет собой, с одной стороны, форму государственной организации национальных отношений, а с другой – форму демократизации управления государством, что выражается в децентрализации и разграничении предметов ведения и полномочий.

В отличие от Российской Федерации рассматриваемые зарубежные страны являются унитарными по государственному устройству (ст. 2 Конституции Монголии; ст. 2 Конституции Габонской Республики; ст. 1 Конституции Гвинейской Республики; ст. 1 Конституции Республики Бурунди; ст. 5 Конституции Сан-Томе и Принсипи; ст. 3 Конституции Зимбабве).

Республиканская форма правления. Названный элемент конституционного строя закреплен в ч. 1 ст. 1 Конституции Российской Федерации: «Российская Федерация – Россия есть демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления», а также во всех конституциях рассматриваемых зарубежных стран (ст. 1 Конституции Монголии; ст. 5 Конституции Сьерра-Леоне; ст. 5 Конституции Габонской Республики; ст. 1 Конституции Гвинейской Республики; ст. 1 Конституции Республики Бурунди; ст. 1 Конституции Сан-Томе и Принсипи; ст. 3 Конституции Зимбабве).

Понятие «республиканская форма правления» характеризует государство, в котором все высшие органы государственной власти либо избираются гражданами государства, либо формируются общенациональными избранными представительными учреждениями.

Признание и гарантированность местного самоуправления (ст. 12 Конституции Российской Федерации; ст. 62 Конституции Монголии; ст. 103–105 Конституции Габонской Республики; ст. 3, 269–274 Конституции Республики Бурунди; ст. 5, 136–143 Конституции Сан-Томе и Принсипи; ст. 3 Конституции Зимбабве). Местное самоуправление причислено к разряду основ конституционного строя. Исключение органов местного самоуправления из системы государственной власти необходимо трактовать не как потерю ими государственно-властной природы, а как установление своеобразного разделения государственных функций «по вертикали».

Следует отметить, что Конституция Республики Зимбабве содержит наибольшее количество принципов конституционного строя по сравнению со всеми остальными государствами, рассматриваемыми в данном пособии.

1) Согласно ст. 3 Конституции Зимбабве, основополагающими ценностями и принципами являются:

- верховенство конституции;
- верховенство права;
- основные права и свободы человека;
- многообразие культурных, религиозных и традиционных ценностей нации;
- признание присущего каждому человеку достоинства и ценности;
- признание равенства всех людей;
- гендерное равенство;
- благое управление;
- признание и уважение освободительной борьбы.

2) Принципы благого управления, которые связывают государство и все институты и учреждения правительства на всех уровнях, включают:

- многопартийную демократическую политическую систему;
- избирательную систему, основанную на всеобщем избирательном праве для взрослых и равенстве голосов; свободных, справедливых и регулярных выборах и адекватном представительстве избирателей;
- упорядоченную передачу власти после выборов;
- уважение прав всех политических партий;
- соблюдение принципа разделения властей;
- уважение к народу Зимбабве, от которого исходит власть;
- транспарентность, справедливость, подотчетность и оперативность реагирования;
- укрепление национального единства, мира и стабильности с должным учетом разнообразия языков, обычаев и традиций;
- признание прав:
 - этнических, расовых, культурных, языковых и религиозных групп;
 - лиц с ограниченными возможностями;
 - женщин, пожилых людей, молодежи и детей;
 - ветеранов освободительной борьбы;
- справедливое распределение национальных ресурсов, включая землю;
- должное уважение имущественных прав;

- передачу и децентрализацию государственной власти и функций.

Таково краткое содержание ведущих элементов конституционного строя России и зарубежных стран, рассматриваемых в пособии. На основе этих принципов конституции устанавливают фундаментальные основы политической, правовой, экономической и социальной жизни государств, определяют границы действия государства и его «вмешательство» в гражданское общество.

Глава 2. Экономическая и социальная системы государства

Под **экономической системой** понимается строй жизни, отражающий формы собственности, производство и распределение продукта, управление народным хозяйством.

Конституционное, государственное регулирование экономической деятельности в правовом государстве не учреждает экономический строй общества, а только охраняет его главные устои.

Конституционные гарантии рыночной экономики:

1) *Единство экономического пространства* – выражает стремление народа видеть территорию России как своеобразный общий рынок с едиными правилами (п. «ж» ст. 71 Конституции Российской Федерации).

2) *Международная экономическая интеграция* (ч. 1 ст. 8 Конституции Российской Федерации).

3) *Свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств* (ч. 1 ст. 8 Конституции Российской Федерации).

4) *Поддержка государством конкуренции* – лучший способ содействия рыночной экономике. Конкуренция, следовательно, есть самый надёжный механизм рыночной экономики, увязывающий производство и человека в единую систему саморазвивающейся экономики. Конституционный строй, обязывающий государство поддерживать конкуренцию, является основой экономического прогресса.

5) *Свобода экономической деятельности* – предполагает свободу беспрепятственно создавать и преобразовывать предприятия, распоряжаться продуктами своей деятельности с целью извлечения прибыли.

6) *Защита и обеспечение устойчивости рубля* (ч. 2 ст. 75 Конституции Российской Федерации).

Роль государства в создаваемой рыночной экономике сводится в основном к осуществлению двух **функций**:

1. Установление того, что принято называть правилами экономической игры, т.е. издание законов, определяющих правила поведения субъектов экономической, хозяйственной деятельности, распространяющиеся на всех участников соответствующих отношений.

2. Защита всех возникающих в соответствии с этим правилами отношений и их участников от любых противоправных действий с чьей бы то ни было стороны.

Основу конституционного строя применительно к рассматриваемым экономическим отношениям составляют два основных положения, сформулированных в ч. 2 ст. 8 Конституции Российской Федерации: признаются частная собственность, государственная, муниципальная и иные формы собственности. Все формы собственности защищаются равным образом (ч. 2 ст. 8 Конституции Российской Федерации).

Частная собственность является широким понятием. В него включаются не только предметы, направленные на удовлетворение личных потребностей людей, но также промышленные, финансовые и торговые предприятия, преследующие цель – извлечение прибыли.

Государственная собственность распространяется на имущество, различные предприятия или их часть, если эти предприятия были созданы на средства, принадлежащие государству. Субъектами этого права могут выступать как Российская Федерация, так и субъекты Российской Федерации.

Муниципальная собственность включает имущество городских и сельских поселений, иных муниципальных образований. Следует помнить, что на территории муниципальных образований находятся и объекты других форм собственности. В муниципальной собственности обычно находятся небольшие промышленные и торговые предприятия, жилые дома, которыми управляют органы местного самоуправления.

Упомянутые в Конституции Российской Федерации «иные формы собственности» включают собственность общественных объединений – профсоюзов, политических партий, различных общественных организаций; общая, совместная, общая долевая собственность собственных религиозных учреждений.

Земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории. Согласно ст. 9 Конституции Российской Федерации, земля и другие природные ресурсы могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности.

Таким образом, *экономическая система* – это основывающийся на определенной материально-технической базе строй экономических отношений, воплощающий свойственный ему характер и формы собственности, принципы производства, распределения, обмена и потребления общественного продукта и организации управления экономикой. Конституции всех зарубежных стран, рассматриваемых в пособии, содержат нормы, направленные на урегулирование экономической политики государства (ст. 7 Конституции Сьерра-Леоне; ст. 80–81 Конституции Гвинейской Республики; ст. 42–56 Конституции Сан-Томе и Принсипи; ст. 13–15 Конституции Республики Зимбабве).

Социальная политика представляет собой часть общей политики государства, которая регулирует отношения между социальными группами, между обществом в целом и его членами, связанные с ростом благосостояния граждан, улучшением их жизни, удовлетворением их материальных и духовных потребностей.

Главные задачи и цели социальной политики:

- 1) стабилизация уровня жизни граждан и улучшение их благосостояния;
- 2) трансформация экономического механизма – чтобы сделать его эффективным, работающим на благо людей;
- 3) проведение социальных преобразований;
- 4) интеграция Российской Федерации в мировое хозяйство.

Согласно Конституции Российской Федерации, Россия – **социальное государство**. Это означает, что государство не снимает с себя заботу о социальной защите своих граждан, его политика направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. Обеспечение должного уровня социальной защиты, соблюдение основных социальных прав человека – гарантированный минимум дохода, положение безработных, защита материнства, детства, обеспеченность жильём, право на отдых и т.д. – непреложное требование к социальной политике Российской Федерации.

Основные требования:

- стабилизация уровня жизни населения;
- расширение мотивации для трудовой и предпринимательской деятельности активных граждан;
- адресная поддержка наименее защищенных социальных слоев населения;
- эффективное подоходное налогообложение;
- снижение роста инфляции.

Социальное развитие в Российской Федерации рассматривается в совокупности с политическими и экономическими отношениями в стране.

В Российской Федерации охраняется труд и здоровье людей, устанавливаются гарантированный минимальный размер оплаты труда, обеспечивается государственная поддержка семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан, устанавливается государственная пенсия, пособия и иные гарантии социальной защиты.

Занятость формулируется как деятельность граждан, связанная с удовлетворением личных и общих потребностей, не противоречащая законодательству Российской Федерации и приносящая им, как правило, заработок (трудовой доход).

Гражданам принадлежит исключительное право распоряжаться своими способностями к производительному и творческому труду. Принуждение (в какой-либо форме) к труду не допускается, за исключением случаев, особо установленных законодательством.

В Российской Федерации имеется **государственная система социальных служб**. Она включает государственные предприятия и учреждения социального обслуживания, являющиеся собственностью субъектов Российской Федерации и находящихся в ведении органов государственной власти субъектов Федерации. Кроме того, социальное обслуживание осуществляется предприятиями и учреждениями иных форм собственности и гражданами, занимающимися предпринимательской деятельностью по социальному обслу-

живанию населения без образования юридического лица. Государство поддерживает и поощряет развитие социальных служб независимо от форм собственности.

Бесплатное социальное обслуживание в государственной системе социальных служб предоставляется: гражданам, не способным к самообслуживанию в связи с преклонным возрастом, болезнью, инвалидностью, не имеющим родственников, которые могут обеспечить им помощь и уход, – если среднедушевой доход этих граждан ниже прожиточного минимума, установленного для субъекта Российской Федерации, в котором они проживают; гражданам, находящимся в трудной жизненной ситуации в связи с безработицей, стихийными бедствиями, катастрофами, пострадавшим в результате вооруженных и межэтнических конфликтов; несовершеннолетним детям, находящимся в трудной жизненной ситуации.

Конституции зарубежных стран, рассматриваемых в пособии, содержат нормы, направленные на урегулирование социальной политики государства (ст. 8 Конституции Сьерра-Леоне; ст. 80–81 Конституции Гвинейской Республики; ст. 42–56 Конституции Сан-Томе и Принсипи; ст. 13, 16–34 Конституции Республики Зимбабве).

Раздел IV. Конституционно-правовой статус личности

Глава 1. Понятие, содержание и принципы правового статуса личности

Положение личности в обществе, урегулированное нормами всех отраслей права, в том числе конституционного, называется ее **конституционно-правовым статусом**. Это, прежде всего, права, свободы, обязанности и законные интересы личности, меры ее ответственности перед обществом и государством, а также перед другими личностями. Таким образом, правовой статус личности – это двухсторонняя правовая связь между личностью и обществом, характеризующаяся взаимными правами, свободами, обязанностями и ответственностью.

В связи с принятием многочисленных международных документов о правах человека в международном и конституционном праве сложились определенные стандарты основных прав и свобод человека. В наиболее обобщенном виде можно выделить четыре основных подхода к проблеме моделирования правового статуса личности:

- либеральный (наиболее распространенный);
- социалистический;
- мусульманский;
- модель, существующая в обычном праве отдельных племен.

В обществе, не знавшем деления на классы, положение людей, их поведение и взаимоотношения друг с другом определялись сложившимися традициями, обычаями, нормами морали, соблюдение которых обеспечивалось общественным мнением, страхом перед силами природы и божественными силами, а также держалось на авторитете и власти старейшин рода, родителей и т.д. С возникновением государства взаимоотношения личности с обществом и государством были закреплены юридическими нормами, вследствие чего возникло новое понятие – *правовое положение личности*.

Термин «личность» нельзя отождествлять с термином «гражданин».

Личность – более широкое понятие, т.к. под личностью в Российской Федерации понимаются не только российские граждане, но и проживающие на территории России иностранные граждане, лица без гражданства. Правовой статус человека определяет его положение международными правовыми нормами, а правовой статус гражданина регулируется нормами различных отраслей права: трудового, административного, гражданского, семейного, уголовного и т.д., т.е. налицо разница в источниках права.

Конституционно-правовой статус личности – это закрепленное нормами конституционного законодательства положение личности в обществе и государстве.

Содержание конституционно-правового статуса личности определяет:

- гражданство;
- правосубъектность;

- основные права, свободы и обязанности человека и гражданина;
- гарантии соблюдения прав и свобод.

1. Гражданство. Характер связи личности и государства в обществе, а также объем ее прав, свобод и обязанностей определяется, прежде всего, наличием или отсутствием гражданства государства.

2. Правосубъектность – это способность лица иметь определенные права и обязанности. Данное понятие включает в себя: правоспособность, дееспособность, деликтоспособность.

3. Ядром конституционного статуса личности, его ведущим элементом являются основные права, свободы и обязанности. Отношения между личностью и государством определяются, прежде всего, общими политическими, экономическими, социальными и другими интересами. Характер взаимоотношений между человеком и гражданином и государством определяется взаимной ответственностью и обязанностью друг перед другом.

4. Юридические гарантии. Реальность основ правового положения личности обеспечивается существующими в обществе гарантиями. Гарантии прав и свобод – это условия, средства, меры, направленные на обеспечение практического их осуществления, охрану и защиту.

Признаваемые и охраняемые государством основные начала, исходя из которых осуществляется использование прав и свобод человека и гражданина, выполнение его обязанностей, называются принципами правового статуса личности. Конституции Российской Федерации и рассматриваемых зарубежных стран (Габон, Бурунди, Зимбабве, Гвинея, Бенин, Сьерра-Леоне, Сан-Томе и Принсипи, Монголия) к ним относят:

- 1) права, свободы и обязанности человека и гражданина, которые реализуются на основе равноправия;
- 2) принцип гарантированности посредством закрепления конкретных гарантий каждого права и свободы в отдельности;
- 3) презумпцию неотъемлемости прав и свобод человека и гражданина, недопустимость их ограничения;
- 4) принцип обладания каждым лицом не только правами, но и обязанностями;
- 5) принцип сочетания личных и общественных интересов;
- 6) принцип постоянного расширения и углубления прав, свобод и обязанностей.

Права граждан – это признанные и гарантированные государством возможности совершать определенные действия по воле, усмотрению человека, выдвигать определенные законные требования к действиям других лиц, добиваться своих интересов, т.е. это вид и мера возможного поведения.

Некоторые права, требующие особенно высокой степени личной инициативы и независимости от воли других лиц, получили название **свобод** (свобода слова, печати, собраний, совести). Принципиального различия между понятиями «право человека» и «свобода человека», в сущности, нет.

Происходящее постоянно расширение круга конституционных прав, свобод и обязанностей требует их определенной группировки, которая бы облегчила изучение связанных с данным институтом правовых проблем.

Прежде всего, классификация (группировка) может быть официальной и доктринальной, т.е. содержащейся в официальных документах или в трудах ученых. На такую классификацию указывают, например, Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах 1966 г. и Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 г. Они предлагают пятизвенную классификацию по содержанию прав и свобод. Зарубежное конституционное законодательство также знает некоторое подобие деления прав и свобод по предмету. Например, Конституция Зимбабве выделяет права: право на жизнь (ст. 48), право на личную свободу (ст. 49), право арестованных и задержанных лиц (ст. 50), право на земельные участки сельскохозяйственного назначения (ст. 72), экологические права (ст. 73), право на питание и воду (ст. 77) и др. Примечательным является деление прав и свобод в Конституции Зимбабве на конкретные классы людей: права женщин (ст. 80), права детей (ст. 81), права пожилых людей (ст. 82), права инвалидов (ст. 83) и др.

Доктринальные классификации чрезвычайно разнообразны, и в зарубежной литературе таких классификаций практически столько же, сколько и авторов, занимающихся этой проблематикой. В последнем случае в основу классификации могут быть положены различные основания.

По юридической природе:

Естественные права – обладание ими не связано с взаимоотношениями индивида с обществом и государством, они приобретаются «по рождению».

Позитивные права – связанные с правовым регулированием со стороны государства и международного сообщества.

По сферам жизнедеятельности человека (наиболее традиционная и распространенная классификация):

Личные (гражданские) права и свободы: право на жизнь, на физическую целостность, на свободу мысли и совести, тайна частной жизни и коммуникации, неприкосновенность жилища, свобода передвижения и поселения и т.п. (иногда личные права характеризуются как естественные; однако с учетом специфики понятия естественных прав у романо-германцев и англосаксов такая характеристика не всегда является корректной).

Политические права и свободы: право на участие в управлении государственными и общественными делами, право на участие в защите родины, избирательное право, право на референдумы, право петиций, свобода слова и печати, свобода собраний и манифестаций, право на сопротивление угнетению и т.п.

Социально-экономические права: право на частную собственность и на осуществление предпринимательской деятельности, право на труд, на забастовку, на заключение коллективного трудового договора, право на охрану здоровья, право на здоровую обязанность платить налоги, право на социальное обеспечение, право на жилище и т.п. В последнее время в этой категории отдельно выделяют *экологические права* – право на безопасную и здоровую

окружающую среду, а также право на информацию о состоянии окружающей среды, право на возмещение ущерба, причиненного здоровью или имуществу экологическими правонарушениями.

Культурные и духовные права – право на доступ к культурным ценностям, на пользование родным языком, свобода художественного, технического и иных видов творчества, свобода вероисповедания. В последнее время в этой категории отдельно выделяют *информационные права*, т.е. право на получение и распространение информации.

По степени распространения среди населения – общие и особенные (общие относятся ко всем гражданам, являются всеобщими; особенные относятся к отдельным категориям – женщинам, детям, этносам, расам).

По степени абсолютизации – *суверенные* (не подлежащие законодательным ограничениям и отмене, в том числе и в условиях чрезвычайного положения) и *несуверенные* (подлежащие ограничению, как правило, ограничение диктуется определенными условиями – например, использованием прав для подрыва демократического строя или расистской пропаганды и т.д.).

По времени закрепления в практике конституционного строительства – на поколения:

первое – *естественные права* (гражданские и политические, впервые закрепленные в либеральных конституциях);

второе – *органические права* (политические, социально-экономические, культурные, закрепленные в этатистских конституциях);

третье – *солидаристские права* (преимущественно социально-экономические и культурные, закрепленные в либерально-этатистских конституциях);

четвертое – *коллективные права* (появившиеся в практике конституционного строительства во второй половине XX века и распространяющие права человека на область «прав народа» – право на развитие, мир, здоровую среду обитания, гражданское неповиновение и т.п.).

Встречается и такая *классификация прав и свобод*.

1. В зависимости от различных оснований права и свободы подразделяются на:

- естественные и позитивные;
- права человека и права гражданина;
- личные, политические, социально-экономические, трудовые права, права в области культуры и образования.

2. В зависимости от характера субъектов прав, свобод и обязанностей:

- индивидуальные (наиболее распространенные);
- коллективные (право на забастовку, права профсоюзов, права меньшинств).

3. В зависимости от конкретизации прав, свобод и обязанностей:

- основные (право участвовать в управлении государством);
- дополнительные – конкретизируют основные (избирательные права).

4. В зависимости от содержания прав, свобод и обязанностей:

- личные или гражданские (право на жизнь, свободу, физическую целостность и неприкосновенность; свобода мысли и совести; тайна частной

жизни и коммуникаций, неприкосновенность жилища; свобода передвижения и поселения и др.);

- политические (право на участие в управлении обществом и государством; избирательные права; право на объединение, свобода союзов и ассоциаций; свобода собраний и манифестаций; свобода информации; право петиций и др.);

- экономические, социальные и культурные (право частной собственности и ее наследование; свобода хозяйственной инициативы; обязанности платить налоги; труд и связанные с ним социальные права, свободы и обязанности; право на участие в управлении предприятиями; право на социальное обеспечение; право на здоровую окружающую среду и обязанность беречь ее; право на жилище; право на охрану здоровья; право на образование и академическая свобода; свобода творчества, свободный доступ к культурным ценностям и др.).

Таким образом, классификация (группировка) прав и свобод – это проблема, важность которой определяется ростом значимости правового института прав и свобод личности в современном праве. Классификация прав, свобод и обязанностей может быть проведена с различных точек зрения. Классификация прав и свобод не имеет цели устанавливать их соподчиненность, определять среди них более или менее важные. Классификация имеет целью выделить блоки прав и свобод, установить их предметное отличие, «распределить по полочкам» и таким образом выявить их многообразие.

В международных документах основу классификации составляют сферы осуществления прав в частной и общественной жизни. Следует знать два пакта о правах человека: *Пакт о гражданских и политических правах* и *Пакт об экономических, социальных и культурных правах*. Оба приняты на уровне ООН (Организации Объединенных Наций) в 1966 году.

Обязанности граждан – это объективно необходимые требования общества и государства к человеку и гражданину; необходимость совершать известные действия в пользу государства, общества и других лиц, т.е. это вид и мера должного поведения. Чтобы человек мог успешно реализовать свои права, он должен исполнять возложенные на него обязанности.

Права становятся реальностью лишь в том случае, если они неразрывно связаны с исполнением **обязанностей** людей. В свою очередь конституционные обязанности ряда стран отличаются: есть обязанности человека и обязанности гражданина. Например, Конституция Российской Федерации к первой группе относит обязанности, распространяемые на любого человека: соблюдать Конституцию Российской Федерации и федеральные законы (ч. 2 ст. 15); уважать права и свободы других (ч. 3 ст. 17); сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам (ст. 58); заботиться о сохранении исторического и культурного наследия, беречь памятники истории, культуры, природы (ст. 44). Данные обязанности распространяются на все без исключения категории населения.

Вторая группа обязанностей относится только к определенным категориям населения: родительские обязанности (ст. 38); обязанности трудоспо-

собных детей заботиться о нетрудоспособных родителях (ст. 38); обязанность работающих платить законно установленные налоги и сборы (ст. 57); воинская обязанность (ст. 59); обязанности, относящиеся только к гражданам Российской Федерации (ст. 59). Данные обязанности адресованы соответственно родителям, трудоспособным совершеннолетним детям, налогоплательщикам, военнообязанным и другим конкретным категориям людей.

Таким образом, Конституция Российской Федерации устанавливает следующие обязанности.

1. Соблюдение Конституции Российской Федерации и законов. Органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию России и законы (ч. 2 ст. 15 Конституции Российской Федерации).

2. Уважение прав и свобод других лиц. Осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц (ч. 3 ст. 17 Конституции Российской Федерации).

3. Обязанности родителей и трудоспособных детей. Забота о детях, их воспитание – равное право и обязанность родителей (ч. 2 ст. 38 Конституции Российской Федерации). Трудоспособные дети, достигшие 18 лет, должны заботиться о нетрудоспособных родителях (ч. 3 ст. 38 Конституции Российской Федерации).

4. Иметь основное общее образование (ч. 4 ст. 43 Конституции Российской Федерации).

5. Обязанность заботиться о сохранении исторического и культурного наследия, беречь памятники истории и культуры (ч. 3 ст. 44 Конституции Российской Федерации).

6. Обязанность платить законно установленные налоги и сборы (ст. 57 Конституции Российской Федерации).

Под налогом понимается обязательный, индивидуально безвозмездный платеж, взимаемый с организаций и физических лиц в форме отчуждения принадлежащих им на правах собственности, хозяйственного ведения или оперативного управления денежных средств в целях финансового обеспечения деятельности государства и (или) муниципальных образований.

Под сбором понимается обязательный взнос, взимаемый с организаций и физических лиц, уплата которого является одним из условий совершения в отношении плательщиков сборов государственными органами, органами местного самоуправления, иными уполномоченными органами и должностными лицами юридически значимых действий, включая предоставление определенных прав или выдачу разрешений (лицензий).

7. Сохранять окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам (ст. 58 Конституции Российской Федерации).

8. Обязанность гражданина России защищать Отечество. Ст. 59 Конституции Российской Федерации устанавливает:

1) Защита Отечества является долгом и обязанностью гражданина Российской Федерации.

2) Гражданин России несет воинскую службу в соответствии с Федеральным законом от 28 марта 1998 г. «О воинской обязанности и военной службе».

3) Гражданин России в случае, если его убеждениям или вероисповедованию противоречит несение военной службе, а также в иных установленных федеральным законом случаях имеет право на замену ее альтернативной гражданской службой.

Поскольку права и обязанности реализуются в обществе, то ограничение их диктуется, прежде всего, необходимостью уважения таких прав и свобод других людей и нормального функционирования общества и государства, равно как и любого коллектива. Однако любые ограничения допустимы только в случаях, предусмотренных конституцией. Есть общие оговорки (генеральные клаузулы) – при формулировке в конституции необходимых ограничений законодатель должен указать цели ограничений: «Осуществление основных прав может быть ограничено только в случаях, предусмотренных Конституцией, и приостановлено во время осадного или чрезвычайного положения, объявленного в соответствии с положениями Конституции и закона. Никакие ограничения или приостановление прав не могут быть установлены сверх того, что является строго необходимым» (ст. 19 Конституции Сан-Томе и Принсипи).

Существуют и индивидуальные ограничения: «Признается право создавать профсоюзы и вступать в них, а также право на забастовку. Закон может регулировать осуществление этих прав и запрещать определенным категориям людей бастовать. Во всех случаях эти права запрещены для сотрудников сил обороны и безопасности» (ст. 37 Конституции Республики Бурунди). Конституции часто предусматривают ограничения тех или иных прав и свобод при чрезвычайных обстоятельствах (война, стихийное бедствие, природные катаклизмы и др.). Вместе с тем государство обеспечивает и исполнение обязанностей в форме принуждения, если они не исполняются добровольно.

Таким образом, обязанности – это объективно необходимые требования общества и государства к человеку и гражданину; необходимость совершать известные действия в пользу государства, общества и других лиц, т.е. это вид и мера должного поведения. Чтобы человек мог успешно реализовать свои права, он должен исполнять возложенные на него обязанности.

Под **гарантиями** следует понимать условия и средства, реально обеспечивающие человеку и гражданину возможность пользоваться правами и свободами и неукоснительно исполнять возложенные на него обязанности.

Условия – это политико-правовой режим, в котором осуществляются основные права, свободы и обязанности. К таким условиям относятся:

- *экономические* – обеспечивающие всем свободу экономической деятельности в едином экономическом пространстве, поддержку конкуренции (ст. 8 Конституции Российской Федерации);

- *социальные* – политика государства, направленная на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь каждому, свободное развитие человека, социальную защищенность тем, кто в ней нуждается;

- *политические* – полновластие многонационального народа, возможность народа лично и через избранные представительные органы государства и органы местного самоуправления осуществлять свою власть, оказывать влияние на деятельность органов государства и органов местного самоуправления, в том числе в области защиты прав и свобод человека.

Средства – это механизм и материальные источники, обеспечивающие гражданам возможность пользоваться основными правами и свободами и исполнять возложенные на них обязанности.

Условия и средства должны действовать синхронно.

Гарантии прав и свобод могут быть условно разбиты на две группы: ***общие гарантии*** и ***гарантии правосудия***.

1. Общие гарантии прав и свобод человека и гражданина обеспечиваются активной деятельностью государства; самозащитой прав и свобод гражданами; международной защитой; возмещением вреда и неотменяемостью прав и свобод.

2. Гарантии правосудия – это гарантии подсудности; право на юридическую помощь, презумпция невиновности; запрет повторного осуждения; недействительность незаконно полученных доказательств; право на пересмотр приговора; гарантии от самообвинения; права потерпевших от преступлений и злоупотребления властью и запрет обратной силы закона.

Гарантиям прав и свобод присущ системный характер. В самом общем виде гарантии могут быть систематизированы на экономические, политические, социально-нравственные и юридические гарантии.

Под *экономическими гарантиями* следует понимать закрепленные Конституцией формы собственности и основанную на их базе систему хозяйствования, которые призваны обеспечить достойную жизнь человеку и гражданину, удовлетворить его разумные материальные и духовные потребности. Экономические гарантии государство реализует за счет налогов, задержка поступления которых приводит к несвоевременной выплате зарплаты, пенсий, пособий, вносит дезорганизацию в выполнение многих государственных программ.

Под *политическими гарантиями* следует понимать всю систему органов государства и общественно-политических организаций, которые создаются и действуют таким образом, чтобы разумно привлекать граждан к управлению государством и обществом. Политическая система создает необходимые условия для широкого привлечения граждан к управлению делами государства и общества. Это и непосредственная демократия, и демократия, осуществляемая через органы государства и через органы местного самоуправления.

Социально-нравственные гарантии – это социальная справедливость и совесть, благодаря которым граждане правильно понимают права, свободы и обязанности, правильно ими пользуются и правильно их исполняют.

Под *юридическими гарантиями* следует понимать закрепление прав, свобод и обязанностей нормами права и обеспечение их всей правоохранительной деятельностью государства.

Юридические гарантии как условия – это политико-правовой режим, обстановка, в которой осуществляются права и свободы, они закреплены всем содержанием конституции.

Юридические гарантии как способы и методы – это правовой механизм, при помощи которого человек, гражданин или государственный орган обеспечивает реализацию того или иного права либо его защиту (обращение в суд, жалоба, представление прокурора и др.).

Каждый вправе в соответствии с международными договорами России обращаться в межгосударственные органы по защите прав и свобод человека, если исчерпаны все имеющиеся внутригосударственные средства правовой защиты (ст. 46 Конституции Российской Федерации).

Это означает, что закрепленные в конституции права и свободы имеют двойной механизм защиты, поскольку Россия приняла на себя обязательства соблюдать Всеобщую декларацию прав человека, пакты о правах, ряд конвенций о защите прав и ликвидации всех форм дискриминации. Другими словами, наряду с внутригосударственной защитой возможна и международно-правовая защита прав и свобод человека.

Функцию гарантии прав и свобод человека и гражданина реализует президент Российской Федерации (ч. 2 ст. 80 Конституции Российской Федерации) – как в своей личной деятельности, так и иницируя законы, издавая указы, направленные на защиту правового положения личности в целом, а также отдельных групп населения.

Среди внутригосударственных механизмов и средств обеспечения прав и свобод человека наиболее распространена *судебная защита*. Практика большинства стран свидетельствует о том, что судебная власть, которая устанавливается конституцией и законами государства, наиболее эффективно осуществляет защиту прав и свобод граждан.

Международно-правовые гарантии. Универсальная международно-правовая защита прав человека осуществляется в рамках ООН и ее специализированных учреждений; региональная – в рамках межамериканской, европейской и африканской систем. Например, европейская система, как наиболее совершенная, основывается на Европейской конвенции о защите прав и основных свобод, заключенной в 1950 г. государствами-членами Совета Европы. За соблюдением прав человека в государствах-членах Совета следят Европейская комиссия по правам человека, Европейский суд по правам человека, Кабинет министров Совета Европы.

Конституционные права могут защищаться самими гражданами, а также различными государственными органами (например прокуратурой).

Основополагающими документами в области закрепления и защиты прав человека являются международные конвенции и договоры, важнейшие из которых: Всеобщая декларация прав человека (1948 г.), Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (1966 г.) и Международный пакт о гражданских и политических правах (1966 г.), а также Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (1979 г.), Конвенция о правах ребенка (1989 г.) и некоторые другие. Суще-

ствуют также региональные источники прав и свобод человека: европейские (принятые в рамках Совета Европы и ОБСЕ), американские, африканские, азиатские и исламские. Европейская система основана на более чем 180 конвенциях, принятых Советом Европы. Основными из них являются: 1) Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод (1950 г.); 2) Европейская конвенция по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания (1987 г.); 3) Европейская социальная хартия (1961 г.); 4) Рамочная конвенция по защите национальных меньшинств (1995 г.). Важнейшие документы Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ), касающиеся прав человека: Хельсинский заключительный акт (1975 г.), документы Венской (1989 г.) и Копенгагенской (1990 г.) встреч, а также Парижская хартия для новой Европы (1990 г.).

Важное значение в деле обеспечения государственной защиты прав и свобод граждан имеет институт **уполномоченного по правам человека** – в соответствии с законодательством Российской Федерации и Конституцией Российской Федерации он обеспечивает гарантии государственной защиты прав и свобод граждан, их соблюдения и уважения государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами.

В системе разделения властей России уполномоченный по правам человека занимает особое место. Он не принадлежит ни к одной из трех ветвей власти. Он выполняет публично-представительную функцию, его деятельность распространяется на самую конфликтную сферу общественных отношений – отношений гражданина и государства, особенно гражданина и чиновника. Его деятельность дополняет существующие средства защиты прав и свобод граждан, не отменяет и не влечет пересмотра компетенции государственных органов, обеспечивающих защиту и восстановление нарушенных прав и свобод.

Уполномоченный способствует восстановлению нарушенных прав, совершенствованию законодательства Российской Федерации о правах человека и гражданина и приведению его в соответствие с общепризнанными принципами и нормами международного права, развитию международного сотрудничества в области прав человека, правовому просвещению по вопросам прав и свобод человека, форм и методов их защиты.

Уполномоченный по правам человека (в зарубежных странах – омбудсмен¹; комиссар по правам человека; народный защитник; защитник прав человека) – конституционный институт, существующий во многих зарубежных государствах. Так, например, согласно Конституции Республики Зимбабве (ст. 242–244), в государстве действует Комиссия по правам человека Зимбабве. Конституция Бурунди (ст. 243–245) закрепляет конституционно-

¹ Омбудсмен (от шведск. ombudsman – представитель чьих-либо интересов) – это специально избираемое (назначаемое) должностное лицо для контроля за соблюдением прав человека разного рода административными органами, а в некоторых странах частными лицами и объединениями.

правовой статус омбудсмана. В Республике Сьерра-Леоне парламент учредил офис омбудсмана, статус которого закреплен в Конституции Сьерра-Леоне (ст. 146).

Таким образом, положение личности в обществе, основные права, свободы и обязанности граждан регламентируются нормами конституционного права. Обеспечение прав и свобод граждан составляет главный смысл демократического правового государства. Степень развитости этого института обусловлена многими особенностями социально-экономического положения, политического режима в каждой отдельно взятой стране. Права и свободы грубо попираются в тоталитарных государствах, во многих развивающихся странах права и свободы лишены необходимых гарантий. Однако во многих развитых демократических государствах проблема защиты прав и свобод также остается актуальной.

Глава 2. Институт гражданства

Сами понятия «гражданин» и «государство» известны человечеству с давних времен, но в разные времена в них вкладывалось неодинаковое содержание. Уже в древнеримском рабовладельческом государстве население делилось на граждан и неграждан. Гражданами считались, прежде всего, представители господствующего класса: в тот период гражданство означало принадлежность к классу рабовладельцев, которые обладали всеми правами и возможностью участвовать в решении государственных дел.

Рабы не являлись гражданами, они не обладали никакими правами, однако исполняли многочисленные обязанности. В период феодализма возникло новое понятие – подданство. Им именовалась юридическая связь феодала с людьми, которые проживали в его владениях и исполняли в его пользу определенные обязанности, характеризующие подчиненность феодалу.

Буржуазные революции ликвидировали феодальные отношения, основанные на личной зависимости от хозяина. Пришедшая к власти буржуазия впервые провозгласила всех членов общества равноправными гражданами, вложив в понятие «гражданства» новое содержание, а именно – принадлежность лица к государству, что имело, как известно, прогрессивное значение.

Далее понятие «гражданство» нашло свое отражение и толкование в конкретных законодательных актах различных стран. Тем не менее общим для большинства национальных правовых систем является то, что гражданство в современном понимании выражает глубокую связь, характеризующуюся взаимным долгом, взаимной ответственностью личности и государства, т.е. связь, где оба субъекта равны.

Специфическим гражданским статусом обладают *подданные*. В конституционном праве зарубежных стран употребляются два термина: гражданство и подданство. Первый характеризует принадлежность лица к определенному государству, его устойчивую правовую связь со своим государством, которая порождает, с одной стороны, определенные права и обязанности лица

по отношению к государству (например, право на равный доступ к государственной службе и обязанность платить налоги), а с другой – права и обязанности государства по отношению к гражданину (например, право соответствующих государственных органов разрешать или не разрешать массовые уличные политические демонстрации, обязанность защищать право личной собственности). Гражданство предполагает двусторонние связи, двусторонние права и обязанности и личности, и государства. Термин «подданство» применяется в монархиях. Он отражает личную связь человека с монархом («подданный его величества»).

Сегодня термин «российское гражданство» употребляется:

- 1) для обозначения устойчивой правовой связи человека с государством;
- 2) для определения государственно-правового института;
- 3) также рассматривается как морально-политическая категория, которая тождественна патриоту.

Юридические нормы, регулирующие отношения гражданства, делят обычно на следующие группы:

1) нормы конституции (принцип единства гражданства, принцип равногo гражданства, защита гражданина за границей, предписания обязательного регулирования порядка признания, приобретения и утраты гражданства в законе и т.д.);

2) законы о гражданстве, регулирующие на основе конституции порядок признания, приобретения и утраты гражданства;

3) подзаконные акты, регулирующие процессуальные вопросы признания, приобретения, утраты гражданства и другие вопросы, непосредственно связанные с гражданством (например порядок выдачи свидетельства о гражданстве).

Итак, **гражданство** – это устойчивая правовая связь человека с государством, выражающаяся в совокупности их взаимных прав, обязанностей и ответственности, основанной на признании и уважении достоинства, основных прав и свобод человека.

Следует иметь в виду, что не всякая правовая связь с российским государством характеризуется как гражданство. Например, между иностранцем, проживающим постоянно на территории Российской Федерации (или находящимся временно), и Российской Федерацией тоже устанавливается правовая связь. Однако она отличается от той, которая существует между гражданами России и Российским государством.

Отличие состоит в том, что:

1) Правовая связь гражданина Российской Федерации с российским государством устойчивая; она возникает с момента приобретения и продолжается до смерти (утраты).

2) Она не прекращается в том случае, если гражданин Российской Федерации выехал за пределы своей страны, а правовая связь иностранца с Российским государством длится лишь пока он находится на территории Российской Федерации.

Как государственно-правовой институт гражданство представляет собой совокупность правовых норм, регулирующих отношение между гражда-

нами и государством по поводу гражданства (порядок приобретения, утраты, изменения гражданства).

Российская Федерация, как и большинство стран мира, закрепляет в своем законодательстве принципы гражданства:

1. Гражданство Российской Федерации приобретается и прекращается в соответствии с законодательством о гражданстве; является единым и равным независимо от оснований приобретения (ст. 6 Конституции Российской Федерации).

2. Вопросы гражданства относятся к исключительному ведению Российской Федерации, что гарантирует единство российского гражданства (ст. 6 Конституции Российской Федерации).

3. Российское гражданство – открытое и не зависит от расы, языка, национальности, отношения к религии и других обстоятельств, а только от воли человека принять или выйти из российского гражданства (ст. 4 Федерального закона от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации»).

4. Приоритет норм международного права и международных договоров по вопросам гражданства над национальным законодательством.

5. Неотъемлемость гражданства – гражданин Российской Федерации не может быть лишен своего гражданства или права изменить его (ст. 61 Конституции Российской Федерации; ст. 34 Конституции Бурунди).

6. Российский гражданин не может быть выслан за пределы страны или выдан другому государству (ст. 61 Конституции Российской Федерации; ст. 50–49 Конституции Бурунди; ст. 15 Конституции Монголии).

7. Принцип экстерриториальности гражданства.

8. Российская Федерация гарантирует своим гражданам защиту и покровительство за ее пределами (ст. 63 Конституции Российской Федерации).

9. В России признается двойное гражданство (ст. 62 Конституции Российской Федерации).

10. Принцип сокращения числа лиц без гражданства.

11. Принцип невосприимчивости гражданства к изменениям семейного статуса (ст. 8, 9 Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации»).

12. Рассмотрение и решение дел о гражданстве в персональном порядке.

Все вышеперечисленные конституционные принципы российского гражданства являются основой для всего законодательства о гражданстве.

Приобретение гражданства по действующему российскому законодательству – это обретение гражданства иностранцем, лицом без гражданства (апатридом) статуса гражданина Российской Федерации по основаниям и в порядке, предусмотренном гл. 2 Федерального закона от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации», являющегося основополагающим нормативным правовым актом в данной сфере правоотношений.

В Конституции Российской Федерации вопросы гражданства нашли отражение в ст. 6, 61, 62, 63. Ст. 6 закрепляет единое и равное право каждого на

приобретение и прекращение гражданства Российской Федерации в соответствии с законом.

В ст. 6 ч. 1 установлено, что гражданство в Российской Федерации приобретается и прекращается на основе закона; является единым и равным.

Согласно гл. 2 Федерального закона от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации», основаниями приобретения гражданства Российской Федерации являются:

- 1) по рождению (*филиация*);
- 2) в результате приема в гражданство (*общий порядок*);
- 3) приобретение гражданства в результате его признания (*упрощенный порядок*);
- 4) в результате восстановления в гражданстве (*реинтеграция*);
- 5) путем выбора гражданства (*положительная оптация*) при изменении территории и по другим основаниям, предусмотренным международными договорами Российской Федерации;
- 6) по иным основаниям, предусмотренным Федеральным законом «О гражданстве Российской Федерации» или международным договором Российской Федерации.

По первому основанию ребенок приобретает гражданство Российской Федерации по рождению, если на день рождения ребенка:

а) оба его родителя или единственный его родитель имеют гражданство Российской Федерации (независимо от места рождения ребенка);

б) один из его родителей имеет гражданство Российской Федерации, а другой родитель является лицом без гражданства или признан безвестно отсутствующим, или место его нахождения неизвестно (независимо от места рождения ребенка);

в) один из его родителей имеет гражданство Российской Федерации, а другой родитель является иностранным гражданином, при условии, что ребенок родился на территории Российской Федерации либо если в ином случае он станет лицом без гражданства;

г) оба его родителя или единственный его родитель, проживающие на территории Российской Федерации, являются иностранными гражданами или лицами без гражданства, при условии, что ребенок родился на территории Российской Федерации, а государство, гражданами которого являются его родители или единственный его родитель, не предоставляет ребенку свое гражданство.

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

По второму основанию иностранные граждане и лица без гражданства, достигшие возраста восемнадцати лет и обладающие дееспособностью, вправе обратиться с заявлениями о приеме в гражданство Российской Федерации в общем порядке при условии, если указанные граждане и лица:

а) проживают на территории Российской Федерации со дня получения вида на жительство и до дня обращения с заявлениями о приеме в гражданство Российской Федерации в течение пяти лет непрерывно, за исключением случаев, предусмотренных ч. 2 ст. 13. Срок проживания на территории Российской Федерации считается непрерывным, если лицо выезжало за пределы Российской Федерации не более чем на три месяца в течение одного года. Срок проживания на территории Российской Федерации для лиц, прибывших в Российскую Федерацию до 1 июля 2002 года и не имеющих вида на жительство, исчисляется со дня регистрации по месту жительства;

б) обязуются соблюдать Конституцию Российской Федерации и российское законодательство;

в) имеют законный источник средств к существованию;

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

д) владеют русским языком; порядок определения уровня знаний русского языка устанавливается Положением о порядке рассмотрения вопросов гражданства России.

Срок проживания на территории Российской Федерации, установленный пунктом «а» ч. 1 ст. 13, сокращается до одного года при наличии хотя бы одного из следующих оснований:

а) наличие у лица высоких достижений в области науки, техники и культуры; обладание лицом профессией либо квалификацией, представляющими интерес для Российской Федерации;

б) предоставление лицу политического убежища на территории России;

в) признание лица беженцем в порядке, установленном федеральным законом.

Лицо, имеющее особые заслуги перед Российской Федерацией, может быть принято в гражданство России без соблюдения условий, предусмотренных ч. 1 ст. 13.

Граждане государств, входивших в состав СССР, проходящие не менее трех лет военную службу по контракту в Вооруженных силах Российской Федерации, других войсках или воинских формированиях, вправе обратиться с заявлениями о приеме в гражданство Российской Федерации без соблюдения условий, предусмотренных пунктом «а» ч. 1 ст. 13, и без представления вида на жительство.

По третьему основанию иностранные граждане и лица без гражданства, достигшие возраста восемнадцати лет и обладающие дееспособностью, вправе обратиться с заявлениями о приеме в гражданство России в упрощенном порядке без соблюдения условий, предусмотренных пунктом «а» ч. 1 ст. 13, если указанные граждане и лица:

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

б) имели гражданство СССР, проживали и проживают в государствах, входивших в состав СССР, не получили гражданства этих государств и остаются в результате этого лицами без гражданства.

Иностранные граждане и лица без гражданства, постоянно проживающие на законном основании на территории Российской Федерации, признанные носителями русского языка в соответствии со ст. 33.1, вправе обратиться с заявлениями о приеме в гражданство России в упрощенном порядке при условии, если указанные граждане и лица:

а) обязуются соблюдать Конституцию Российской Федерации и законодательство;

б) имеют законный источник средств к существованию;

в) отказались от имеющегося у них гражданства иностранного государства. Отказ от гражданства иностранного государства не требуется, если это предусмотрено международным договором Российской Федерации либо если отказ от гражданства иностранного государства невозможен в силу не зависящих от лица причин.

В случае если иностранные граждане и лица без гражданства, являющиеся участниками Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, и члены их семей имеют регистрацию по месту жительства на территории субъекта Российской Федерации, выбранного ими для постоянного проживания в соответствии с указанной Государственной программой, они могут быть приняты в гражданство Российской Федерации в упрощенном порядке без соблюдения условий, предусмотренных пп. «а», «в» и «д» ч. 1 ст. 13.

По четвертому основанию иностранные граждане и лица без гражданства, ранее имевшие гражданство Российской Федерации, могут быть восстановлены в гражданстве Российской Федерации в соответствии с ч. 1 ст. 13. При этом срок их проживания на территории Российской Федерации сокращается до трех лет.

2. Иностранные граждане и лица без гражданства, проживающие на территории Российской Федерации, ранее имевшие гражданство Российской Федерации и оформившие выход из гражданства Российской Федерации в установленном порядке, могут быть восстановлены в гражданстве Российской Федерации в общем порядке или в упрощенном порядке в соответствии Федеральным законом «О гражданстве Российской Федерации».

Лицо, приобретающее гражданство Российской Федерации по одному из оснований, предусмотренных пунктами «б»–«г» ст. 11 Федерального закона от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации», обязано принести Присягу гражданина Российской Федерации. Порядок принесения присяги устанавливается президентом Российской Федерации.

По пятому основанию при изменении государственной границы Российской Федерации в соответствии с международным договором Российской Федерации лица, проживающие на территории, государственная принадлежность которой изменена, имеют право на выбор гражданства (оптацию) в по-

рядке и сроки, которые установлены соответствующим международным договором Российской Федерации.

В соответствии со ст. 16 Федерального закона от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» установлены следующие основания отклонения заявлений о приеме в гражданство Российской Федерации:

1) выступление лица за насильственное изменение основ конституционного строя страны или иные действия, создающие угрозу безопасности Российской Федерации;

2) 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 Российской Федерации, либо в совершении террористических актов, осуществлении экстремистской деятельности или в подготовке совершения таких актов, в осуществлении такой деятельности за пределами Российской Федерации в отношении граждан Российской Федерации, представительств Российской Федерации в иностранных государствах и международных организациях, представительств субъектов Российской Федерации и их сотрудников;

3) участвуют либо участвовали в совершении или в подготовке к совершению противоправных действий, содержащих хотя бы один из признаков экстремистской деятельности, за осуществление которой законодательством Российской Федерации предусмотрена уголовная, административная или гражданско-правовая ответственность, либо иных действий, создающих угрозу безопасности России или граждан Российской Федерации;

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

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

6) состоят на военной службе, на службе в органах безопасности или в правоохранительных органах иностранного государства, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации;

7) имеют неснятую или непогашенную судимость за совершение умышленных преступлений на территории Российской Федерации или за ее пределами, признаваемых таковыми в соответствии с федеральным законом;

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

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

Рассмотрим институт приобретения гражданства в Республике Зимбабве, согласно конституции государства.

Согласно ст. 35 Конституции Республики Зимбабве, все лица являются гражданами Зимбабве по рождению, происхождению или регистрации.

Ст. 36 и 37 устанавливают, что лица являются гражданами Зимбабве по рождению, если они родились в Зимбабве, а также, если их мать либо отец, либо любой из родственников (бабушка, дедушка) были гражданами Зимбабве по рождению или происхождению. При этом следует отметить, что лица, родившиеся за пределами Зимбабве, являются гражданами Зимбабве по рождению, если при их рождении один из их родителей был гражданином Зимбабве и проживает в Зимбабве или работает за пределами Зимбабве, но на государство или международную организацию. Гражданство Зимбабве по рождению получит ребенок, находящийся в Зимбабве, которому не исполнилось или, по-видимому, не исполнилось пятнадцати лет и родители которого неизвестны.

Так, в соответствии со ст. 38, любое лицо, состоящее в браке с гражданином Зимбабве не менее пяти лет, имеет право по заявлению быть зарегистрированным в качестве гражданина Зимбабве. Также эта статья закрепляет, что любое лицо, постоянно и законно проживающее в Зимбабве в течение не менее десяти лет, имеет право по заявлению быть зарегистрированным в качестве гражданина Зимбабве. Следует отметить, что ребенок, который не является гражданином Зимбабве, но усыновлен гражданином Зимбабве, имеет право по заявлению быть зарегистрированным в качестве гражданина Зимбабве.

Прекращение гражданства Российской Федерации:

1. Гражданство Российской Федерации прекращается вследствие выхода из гражданства по ходатайству гражданина. Препятствия выхода:

- неисполнение обязанностей перед государством, установленное федеральным законом;

- существенные неисполненные имущественные обязательства перед физическими или юридическими лицами (до исполнения этих обязательств);

- если получена повестка для прохождения действительной срочной службы в Вооруженных силах Российской Федерации (до ее прохождения или освобождения от нее в соответствии с законом);

- если в отношении ходатайствующего возбуждено уголовное дело (до окончания производства по делу);

- если имеется вступивший в законную силу приговор суда (до отбытия наказания или освобождения от него);

- не имеет иного гражданства и гарантий его приобретения.

2. Гражданство Российской Федерации прекращается в результате негативной оптации, т.е. при территориальных преобразованиях в результате изменения в соответствии с международным договором Российской Федера-

ции Государственной границы Российской Федерации. Граждане Российской Федерации, проживающие на территории, которая подверглась указанным преобразованиям, вправе сохранить или изменить свое гражданство согласно условиям данного международного договора.

Ст. 22 Федерального закона от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» устанавливает основания отмены решений по вопросам гражданства Российской Федерации.

1. Решение о приобретении или прекращении гражданства Российской Федерации подлежит отмене в случае, если будет установлено, что данное решение принято на основании представленных заявителем подложных документов или заведомо ложных сведений либо в случае отказа заявителя от принесения присяги.

В случае если при обращении с заявлением о приеме в гражданство Российской Федерации или о восстановлении в гражданстве Российской Федерации заявитель не имел намерения нести обязанности, установленные законодательством Российской Федерации для граждан Российской Федерации, а целью приобретения гражданства Российской Федерации являлось осуществление деятельности, представляющей угрозу основам конституционного строя Российской Федерации, решение о приобретении гражданства Российской Федерации также подлежит отмене на основании сообщения заявителем заведомо ложных сведений в отношении обязательства соблюдать Конституцию Российской Федерации и законодательство Российской Федерации.

2. Факт использования подложных документов или сообщения заведомо ложных сведений устанавливается в судебном порядке. При этом установленный вступившим в законную силу приговором суда факт совершения лицом хотя бы одного из преступлений (приготовления к преступлению или покушения на преступление), предусмотренных ст. 205, 205.1, ч. 2 ст. 205.2, ст. 205.3–205.5, 206, 208, ч. 4 ст. 211, ст. 281, 282.1–282.3 и 361 Уголовного кодекса Российской Федерации, либо хотя бы одного из преступлений (приготовления к преступлению или покушения на преступление), предусмотренных ст. 277–279 и 360 Уголовного кодекса Российской Федерации, если их совершение сопряжено с осуществлением террористической деятельности, приравнивается к установлению судом факта сообщения заведомо ложных сведений в отношении обязательства соблюдать Конституцию Российской Федерации и законодательство Российской Федерации.

3. Если документы, на основании которых в отношении лица было принято решение о приобретении им гражданства Российской Федерации, представлялись им одновременно (совместно) с документами для приобретения гражданства Российской Федерации его супругом (супругой) и (или) детьми либо если в отношении указанного лица, его супруга (супруги) и (или) детей было принято общее решение о приобретении ими гражданства Российской Федерации и впоследствии было установлено, что в отношении указанного лица такие решения принимались на основании представленных им подложных документов или заведомо ложных сведений, отмена соответствующего решения о приобретении гражданства Российской Федерации в части, каса-

ющейся указанного лица, не влечет за собой отмену решения о приобретении гражданства Российской Федерации в части, касающейся супруга (супруги) и (или) детей указанного лица.

Что касается Зимбабве, то в соответствии со ст. 39 Конституции Республики Зимбабве гражданство Зимбабве по регистрации может быть аннулировано, если:

1) лицо приобрело гражданство путем обмана, ложного представления или сокрытия существенного факта;

2) во время войны, в которой участвовало Зимбабве, соответствующее лицо незаконно торговало или общалось с врагом или было вовлечено или связано с каким-либо бизнесом, который сознательно велся с целью оказания помощи врагу в этой войне.

Также гражданство Зимбабве по рождению может быть аннулировано, если:

1) гражданство было приобретено любым лицом путем обмана, ложного представления или сокрытия существенного факта;

2) в случае лица, упомянутого в п. 3 ст. 36, становится известно его гражданство или происхождение и выясняется, что это лицо было гражданином другой страны.

Следует отметить, что зимбабвийское гражданство не может быть аннулировано ни при каких условиях, если это лицо будет признано апатридом. Зимбабвийское гражданство не утрачивается в результате брака или расторжения брака (ст. 40).

Государственными органами, ведающими делами о гражданстве Российской Федерации, являются:

1) президент Российской Федерации;

2) федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции, и его территориальные органы;

3) федеральный орган исполнительной власти, ведающий вопросами иностранных дел, и дипломатические представительства и консульские учреждения Российской Федерации, находящиеся за пределами Российской Федерации;

В Федеральном законе от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» подробно регламентируется порядок производства по делам о гражданстве – порядок подачи и форма заявлений и ходатайств, порядок вынесения заключений и представлений по ходатайствам, сроки подачи и рассмотрения заявлений и ходатайств, исполнение решений по делам о гражданстве.

Президент Российской Федерации решает вопросы:

а) приема в гражданство Российской Федерации в общем порядке;

б) восстановления в гражданстве Российской Федерации в общем порядке;

в) выхода из гражданства Российской Федерации в общем порядке;

г) отмены решений по вопросам гражданства Российской Федерации.

Президент Российской Федерации утверждает Положение о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации.

Президент Российской Федерации обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие полномочных органов, ведающих делами о гражданстве Российской Федерации, в связи с исполнением Федерального закона от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации».

Президент Российской Федерации издает указы по вопросам гражданства.

Федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции, и его территориальные органы осуществляют следующие полномочия:

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

б) принимают от лиц, проживающих на территории Российской Федерации, заявления по вопросам гражданства Российской Федерации;

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;

г) направляют президенту Российской Федерации заявления по вопросам гражданства Российской Федерации, представленные для их обоснования документы и иные материалы, а также заключения на эти заявления, документы и материалы;

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

е) рассматривают заявления по вопросам гражданства Российской Федерации, поданные лицами, проживающими на территории Российской Федерации, и принимают решения по вопросам гражданства Российской Федерации в упрощенном порядке;

ж) ведут учет лиц, в отношении которых федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции, или его территориальным органом приняты решения об изменении гражданства;

з) оформляют гражданство Российской Федерации;

и) осуществляют отмену решений по вопросам гражданства Российской Федерации;

к) рассматривают заявления о выдаче уведомления о возможности приема в гражданство Российской Федерации, поданные иностранными гражданами, признанными носителями русского языка.

Федеральный орган исполнительной власти, ведающий вопросами иностранных дел, дипломатические представительства, консульские учреждения Российской Федерации, находящиеся за пределами Российской Федерации:

а) определяют наличие гражданства Российской Федерации у лиц, проживающих за пределами Российской Федерации;

б) принимают от лиц, проживающих за пределами Российской Федерации, заявления по вопросам гражданства Российской Федерации;

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;

г) направляют президенту Российской Федерации заявления по вопросам гражданства Российской Федерации, представленные для их обоснования документы и иные материалы, а также заключения на эти заявления, документы и материалы;

д) исполняют принятые президентом Российской Федерации решения по вопросам гражданства Российской Федерации в отношении лиц, проживающих за пределами России;

е) рассматривают заявления по вопросам гражданства Российской Федерации, поданные лицами, проживающими за пределами Российской Федерации, и принимают решения по вопросам гражданства Российской Федерации в упрощенном порядке;

ж) ведут учет лиц, в отношении которых дипломатическими представительствами и консульскими учреждениями Российской Федерации, находящимися за пределами Российской Федерации, приняты решения об изменении гражданства;

з) оформляют гражданство Российской Федерации детей при усыновлении (удочерении);

и) осуществляют отмену решений по вопросам гражданства Российской Федерации.

Оформление приобретения или прекращения гражданства Российской Федерации начинается по месту жительства заявителя. Затем, если это необходимо, документы поступают в Комиссию по вопросам гражданства, которая выносит на рассмотрение президента Российской Федерации предложения по каждому ходатайству.

Рассмотрение заявлений по вопросам гражданства Российской Федерации и принятие решений о приеме в гражданство Российской Федерации и о выходе из гражданства Российской Федерации в общем порядке осуществляются в срок до одного года со дня подачи заявления и всех необходимых документов, оформленных надлежащим образом.

Рассмотрение заявлений по вопросам гражданства Российской Федерации и принятие решений о приеме в гражданство Российской Федерации и о выходе из гражданства Российской Федерации в упрощенном порядке осуществляются в срок от трех до шести месяцев со дня подачи заявления и всех необходимых документов, оформленных надлежащим образом.

Лицо, в отношении которого принято решение по вопросам гражданства Российской Федерации, вправе вновь обратиться с заявлением по вопросам гражданства Российской Федерации не ранее чем по истечении одного года после принятия предыдущего решения.

Важной гарантией соблюдения законности при решении вопросов гражданства является возможность обжалования этих решений. Так, решение полномочного органа, ведающего делами о гражданстве Российской Федерации, об отклонении заявления по вопросам гражданства Российской Федерации может быть обжаловано в суде в порядке, предусмотренном законодательством Российской Федерации.

Согласно ст. 41 Конституции Республики Зимбабве, парламентский акт должен предусматривать создание Совета по гражданству и иммиграции, состоящего из председателя и не менее двух других членов, назначаемых президентом. В полномочия Совета по гражданству и миграции Республики Зимбабве входят:

- 1) предоставление и аннулирование гражданства путем регистрации;
- 2) разрешение лицам, не являющимся гражданами, проживать и работать в Зимбабве и установление условий, на которых они могут проживать и работать;
- 3) осуществление любых других функций, которые могут быть возложены или возложены на Совет парламентом или в соответствии с ним.

Глава 3. Конституционно-правовые основы положения иностранных граждан и лиц без гражданства, беженцев и вынужденных переселенцев

Понятие *«иностраный гражданин»* включает в себя два признака: 1) во-первых, это лицо постоянно или временно проживает в России, но не является ее гражданином; 2) во-вторых, это лицо состоит в гражданстве (подданстве) другого государства, что подтверждается наличием у этого лица национального паспорта.

Ст. 2 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» дает ряд основных понятий, необходимых для определения правового статуса этих лиц:

- *иностраный гражданин* – физическое лицо, не являющееся гражданином Российской Федерации и имеющее доказательства наличия гражданства (подданства) иностранного государства;

- *лицо без гражданства* – физическое лицо, не являющееся гражданином Российской Федерации и не имеющее доказательства наличия гражданства (подданства) иностранного государства;

- *приглашение на въезд в Российскую Федерацию* – документ, в том числе электронный документ, являющийся основанием для выдачи иностранному гражданину визы либо для въезда в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы, в случаях, предусмотренных федеральным законом или международным договором Российской Федерации;

- *приглашающая сторона* – федеральный орган государственной власти, дипломатическое представительство и консульское учреждение иностранного государства в Российской Федерации, международная организация и ее представительство в Российской Федерации, представительство ино-

странного государства при международной организации, находящейся в Российской Федерации, орган государственной власти субъекта Российской Федерации, орган местного самоуправления, юридическое лицо, гражданин Российской Федерации и постоянно проживающие в Российской Федерации иностранный гражданин и лицо без гражданства, а также иные имеющие в соответствии с федеральным законом право обращаться с ходатайством об оформлении приглашения на въезд в Российскую Федерацию органы, организации и физические лица, по ходатайству которых выдано приглашение на въезд в Российскую Федерацию иностранному гражданину или лицу без гражданства, въехавшим в Российскую Федерацию по визе, выданной на основании такого приглашения, либо непосредственно по указанному приглашению в случаях, предусмотренных федеральным законом или международным договором Российской Федерации;

- *миграционная карта* – документ, содержащий сведения о въезжающем или прибывшем в Российскую Федерацию иностранном гражданине или лице без гражданства и о сроке его временного пребывания в Российской Федерации, подтверждающий право иностранного гражданина или лица без гражданства, прибывшего в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы, на временное пребывание в Российской Федерации, а также служащий для контроля за временным пребыванием в России иностранного гражданина или лица без гражданства;

- *разрешение на временное проживание* – это подтверждение права иностранного гражданина или лица без гражданства временно проживать в Российской Федерации до получения вида на жительство, оформленное в виде отметки в документе, удостоверяющем личность иностранного гражданина или лица без гражданства, либо в виде документа установленной формы, выдаваемого в Российской Федерации лицу без гражданства, не имеющему документа, удостоверяющего его личность. Разрешение на временное проживание не может быть выдано в форме электронного документа;

- *вид на жительство* – документ, выданный иностранному гражданину или лицу без гражданства в подтверждение их права на постоянное проживание в Российской Федерации, а также их права на свободный выезд из Российской Федерации и въезд в Российскую Федерацию. Вид на жительство, выданный лицу без гражданства, является одновременно и документом, удостоверяющим его личность. Вид на жительство не может быть выдан в форме электронного документа;

- *законно находящийся в Российской Федерации иностранный гражданин* – это лицо, имеющее действительные вид на жительство, либо разрешение на временное проживание, либо визу и (или) миграционную карту, либо иные предусмотренные федеральным законом или международным договором Российской Федерации документы, подтверждающие право иностранного гражданина на пребывание (проживание) в России;

- *временно проживающий в Российской Федерации иностранный гражданин* – это лицо, получившее разрешение на временное проживание;

- *постоянно проживающий в Российской Федерации иностранный гражданин* – лицо, получившее вид на жительство;

- *трудовая деятельность иностранного гражданина* – работа иностранного гражданина в Российской Федерации на основании трудового договора или гражданско-правового договора на выполнение работ (оказание услуг);

- *иностраный работник* – это иностранный гражданин, временно пребывающий в Российской Федерации и осуществляющий в установленном порядке трудовую деятельность;

- *иностраный гражданин, зарегистрированный в качестве индивидуального предпринимателя* – это иностранный гражданин, зарегистрированный в Российской Федерации в качестве индивидуального предпринимателя, осуществляющего деятельность без образования юридического лица;

- *разрешение на работу* – документ, подтверждающий право иностранного гражданина, прибывшего в Российскую Федерацию в порядке, требующем получения визы, и других категорий иностранных граждан в случаях, предусмотренных настоящим Федеральным законом, на временное осуществление на территории Российской Федерации трудовой деятельности;

- *патент* – документ, подтверждающий в соответствии с настоящим Федеральным законом право иностранного гражданина, прибывшего в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы, за исключением отдельных категорий иностранных граждан в случаях, предусмотренных настоящим Федеральным законом, на временное осуществление на территории субъекта Российской Федерации трудовой деятельности;

- *депортация* – принудительная высылка иностранного гражданина из Российской Федерации в случае утраты или прекращения законных оснований для его дальнейшего пребывания (проживания) в Российской Федерации;

- *иностраный гражданин, прибывший в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы*, – иностранный гражданин, прибывший в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы (за исключением иностранного гражданина, прибывшего в Российскую Федерацию без визы в порядке, установленном для отдельных категорий иностранных граждан (в том числе владельцев дипломатических или служебных (официальных) паспортов, пассажиров круизных судов, членов экипажей морских или речных судов либо иных транспортных средств, лиц, совершающих транзитный проезд через территорию Российской Федерации, жителей приграничных территорий), а также иностранного гражданина, прибывшего в Российскую Федерацию без визы в порядке, установленном в специальных целях, включая торговлю и хозяйственную деятельность на приграничных территориях, туризм, строительство).

Принципы правового положения иностранных граждан:

1) Иностранные граждане равны перед законом независимо от происхождения, социального и имущественного положения, расовой и национальной принадлежности, пола, образования, языка, отношения к религии, рода и характера занятий и других обстоятельств.

2) В отношении граждан тех государств, в которых имеются специальные ограничения прав и свобод граждан России, правительством могут быть установлены ответные ограничения.

3) Использование иностранными гражданами прав и свобод в России не должно наносить ущерб интересам отечественных граждан и других лиц.

Правовое положение иностранных граждан на территории России определяется российским законодательством и международными договорами.

Рассматривая Конституцию Российской Федерации, можно убедиться, что основные права принадлежат как российским гражданам, так и иностранным, а также лицам без гражданства. Это же относится и к основным обязанностям. Но в то же время они:

- не могут избирать и быть избранными в органы государственной власти;
- не могут принимать участие в референдумах (кроме выборов в органы местного самоуправления и участия в местных референдумах);
- не несут обязанности воинской службы;
- не могут иметь доступ к государственной службе.

Главным принципиальным положением, определяющим правовой статус этих лиц в рассматриваемых зарубежных странах, как и в Российской Федерации, является то, что иностранцы граждане и лица без гражданства пользуются в Российской Федерации правами и несут обязанности наравне с гражданами Российской Федерации (ст. 62 Конституции Российской Федерации), кроме случаев, установленных федеральным законом или международным договором Российской Федерации. Практически такую же формулировку имеет ст. 17 Конституции Сан-Томе и Принсипи: «иностранцы и лица без гражданства, которые проживают или находятся в Сан-Томе и Принсипи, пользуются теми же правами и несут те же обязанности, что и граждане Сан-Томе, за исключением политических прав, выполнения государственных функций и прочих прав и обязанностей, прямо закреплённых законом за гражданами страны. Выполнение государственных функций может быть разрешено иностранцам только в том случае, если они носят преимущественно технический характер, за исключением международного соглашения или конвенции. Закон может предоставить иностранным гражданам, проживающим на территории страны, на условиях взаимности активную и пассивную избирательную правоспособность по выборам членов органов местного самоуправления.

Правовой статус **беженцев** регулируется международной Конвенцией о статусе беженцев, принятой 28 июля 1951 г., к которой в 1992 г. присоединилась и Россия.

Федеральный закон от 19 февраля 1993 г. № 4528-1 «О беженцах» в ст. 1 даёт следующее определение понятия «**беженец**»: это лицо, которое не является гражданином Российской Федерации и которое в силу вполне обоснованных опасений стать жертвой преследований по признаку расы, вероисповедания, гражданства, национальности, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений находится вне страны своей

гражданской принадлежности и не может пользоваться защитой этой страны или не желает пользоваться такой защитой вследствие таких опасений; или, не имея определенного гражданства и находясь вне страны своего прежнего обычного местожительства в результате подобных событий, не может или не желает вернуться в нее вследствие таких опасений.

Временное убежище – это возможность иностранного гражданина или лица без гражданства временно пребывать на территории Российской Федерации в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Место временного содержания – это место пребывания лица, ходатайствующего о признании беженцем, и членов его семьи вблизи пункта пропуска через Государственную границу Российской Федерации.

Центр временного размещения лиц, ходатайствующих о признании их беженцами, – это место пребывания лиц, ходатайствующих о признании их беженцами или признанных беженцами, и членов их семей на территории Российской Федерации.

Фонд жилья для временного поселения лиц, признанных беженцами (фонд жилья для временного поселения), – это совокупность жилых помещений, предоставляемых лицам, признанным беженцами, и членам их семей.

Федеральный закон не распространяется на иностранных граждан и лиц без гражданства, покинувших государство своей гражданской принадлежностью по экономическим причинам либо вследствие голода, эпидемии или чрезвычайных ситуаций природного или техногенного характера.

Решение о выдаче свидетельства или о признании беженцем либо решение об отказе в рассмотрении ходатайства по существу или об отказе в признании беженцем принимается по итогам анкетирования лица, оформления опросного листа на основе проведения индивидуальных собеседований, а также по результатам проверки достоверности полученных сведений о данном лице и прибывших с ним членах семьи, проверки обстоятельств их прибытия на территорию Российской Федерации и оснований для их нахождения на территории Российской Федерации после всестороннего изучения причин и обстоятельств, изложенных в ходатайстве. В целях уточнения сообщенных лицом фактов допускается проведение дополнительных собеседований.

Лицо, ходатайствующее о признании беженцем и находящееся на территории Российской Федерации, в соответствии с законодательством Российской Федерации проходит процедуру идентификации личности, включая обязательную государственную дактилоскопическую регистрацию, по месту подачи ходатайства.

Лицо, заявившее о желании быть признанным беженцем и достигшее возраста восемнадцати лет, обязано лично или через уполномоченного на то представителя обратиться с ходатайством в письменной форме:

1) В дипломатическое представительство или консульское учреждение Российской Федерации вне государства своей гражданской принадлежности (своего прежнего обычного местожительства), если данное лицо еще не прибыло на территорию России.

2) В пограничный орган федеральной службы безопасности в пункте пропуска через Государственную границу Российской Федерации при пересечении данным лицом Государственной границы Российской Федерации в соответствии с законодательством Российской Федерации и международными договорами Российской Федерации.

Если лицо по состоянию здоровья не может лично обратиться с ходатайством, оно подает ходатайство и соответствующий медицинский документ через уполномоченного на то представителя.

3) В пограничный орган, или в территориальный орган федерального органа исполнительной власти по внутренним делам, или в территориальный орган федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции, при вынужденном незаконном пересечении Государственной границы Российской Федерации в пункте пропуска либо вне пункта пропуска через Государственную границу Российской Федерации в течение суток со дня пересечения данным лицом Государственной границы Российской Федерации.

При наличии обстоятельств, не зависящих от данного лица и препятствующих его своевременному обращению с ходатайством, срок обращения может превышать одни сутки, но не более чем на период действия возникших обстоятельств.

4) В территориальный орган федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции, по месту своего пребывания на законном основании на территории Российской Федерации.

Основаниями для отказа лицу в рассмотрении ходатайства по существу являются следующие обстоятельства:

1) если в отношении лица возбуждено уголовное дело за совершение преступления на территории Российской Федерации;

2) если лицу ранее было отказано в признании беженцем в связи с отсутствием обстоятельств, предусмотренных настоящим Федеральным законом, при условии, что обстановка в государстве его гражданской принадлежности (его прежнего обычного местожительства) со дня получения отказа и до дня подачи нового ходатайства не изменилась;

3) если лицо получило обоснованный отказ в признании беженцем в любом из государств, присоединившихся к Конвенции Организации Объединенных Наций 1951 г. о статусе беженцев и (или) к Протоколу 1967 г., касающемуся статуса беженцев, при условии, что правовые нормы признания беженцем в данном государстве не противоречат законодательству Российской Федерации;

4) наличие у лица гражданства третьего государства, защитой которого лицо может воспользоваться, или права на пребывание на законном основании на территории третьего государства при отсутствии обоснованных опасений стать жертвой преследований в третьем государстве;

5) если лицо прибыло из иностранного государства, на территории которого имело возможность быть признанным беженцем;

б) если лицо покинуло государство своей гражданской принадлежности (своего прежнего обычного местожительства) не по обстоятельствам, предусмотренным Федеральным законом от 19 февраля 1993 г. № 4528-1 «О беженцах», и не желает возвращаться в государство своей гражданской принадлежности (своего прежнего обычного местожительства) из опасения понести в соответствии с законодательством данного государства наказание за незаконный выезд за пределы территории либо за совершенное в нем иное правонарушение;

7) если лицо было вынуждено незаконно пересечь Государственную границу Российской Федерации с намерением ходатайствовать о признании беженцем и не обратилось с ходатайством в порядке, предусмотренном Федеральным законом от 19 февраля 1993 г. № 4528-1 «О беженцах»;

8) если лицо отказывается сообщить сведения о себе и (или) об обстоятельствах прибытия на территорию Российской Федерации;

9) если лицо состоит в браке с гражданкой (гражданином) Российской Федерации и в соответствии с законодательством Российской Федерации имеет возможность получить разрешение на постоянное проживание на территории Российской Федерации;

10) если лицо уже имеет разрешение на постоянное проживание на территории Российской Федерации.

Решение о признании беженцем является основанием для предоставления лицу и членам его семьи прав и возложения на них обязанностей, предусмотренных Федеральным законом от 19 февраля 1993 г. № 4528-1 «О беженцах», другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Лицу, признанному беженцем и достигшему возраста восемнадцати лет, федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции, либо его территориальным органом выдается *удостоверение* установленной формы. Удостоверение является документом, удостоверяющим личность лица, признанного беженцем, и действует на всей территории Российской Федерации.

Лицо, признанное беженцем, и прибывшие с ним члены его семьи имеют право на:

1) получение услуг переводчика и получение информации о своих правах и обязанностях;

2) получение содействия в оформлении документов для въезда на территорию Российской Федерации в случае, если данные лица находятся вне пределов территории Российской Федерации;

3) получение содействия в обеспечении проезда и провоза багажа к месту пребывания в порядке, определяемом Правительством Российской Федерации;

4) получение питания и пользование коммунальными услугами в центре временного размещения в порядке, определяемом Правительством Российской Федерации, до убытия к новому месту пребывания;

5) охрану представителями территориального органа федерального органа исполнительной власти по внутренним делам в центре временного размещения в целях обеспечения безопасности данных лиц;

б) пользование жилым помещением, предоставляемым в порядке, определяемом уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, из фонда жилья для временного поселения.

Лицо, признанное беженцем, и прибывшие с ним члены его семьи обязаны:

1) соблюдать Конституцию Российской Федерации, Федеральный закон от 19 февраля 1993 г. № 4528-1 «О беженцах», другие федеральные законы и иные нормативные правовые акты Российской Федерации, а также законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации;

2) своевременно прибыть в центр временного размещения или иное место пребывания, определенное федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции, либо его территориальным органом;

3) соблюдать установленный порядок проживания и выполнять установленные требования санитарно-гигиенических норм проживания в центре временного размещения;

4) сообщить в течение семи дней в территориальный орган федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции, сведения об изменении фамилии, имени, состава семьи, семейного положения, о приобретении гражданства Российской Федерации или гражданства другого иностранного государства либо о получении разрешения на постоянное проживание на территории Российской Федерации;

5) сообщать о намерении переменить место пребывания на территории России либо выехать на место жительства за пределы территории Российской Федерации;

б) сняться с учета в территориальном органе федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции, при перемене места пребывания и в течение семи дней со дня прибытия к новому месту пребывания встать на учет в территориальном органе федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции;

7) проходить переучет в сроки, устанавливаемые территориальным органом федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции, но не реже чем один раз в полтора года.

Лицо утрачивает статус беженца:

1) после получения разрешения на постоянное проживание на территории Российской Федерации либо при приобретении гражданства Российской Федерации;

2) если снова добровольно воспользовалось защитой государства своей гражданской принадлежностью;

3) если, лишившись гражданства, снова его добровольно приобрело;

4) если приобрело гражданство иностранного государства и пользуется защитой государства своей новой гражданской принадлежностью;

5) если добровольно вновь обосновалось в государстве, которое покинуло или вне пределов которого пребывало вследствие опасений преследований по обстоятельствам, предусмотренным Федеральным законом от 19 февраля 1993 г. № 4528-1 «О беженцах»;

6) если не может более отказываться от пользования защитой государства своей гражданской принадлежностью, территорию которого вынуждено было покинуть по обстоятельствам, предусмотренным Федеральным законом от 19 февраля 1993 г. № 4528-1 «О беженцах», в связи с тем, что данные обстоятельства более не существуют;

7) если не имеет определенного гражданства и может вернуться в государство своего прежнего обычного местожительства в связи с тем, что обстоятельства, предусмотренные Федеральным законом от 19 февраля 1993 г. № 4528-1 «О беженцах», в данном государстве более не существуют.

Лицо лишается федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции, либо его территориальным органом статуса беженца, если оно:

1) осуждено по вступившему в силу приговору суда за совершение преступления на территории Российской Федерации;

2) сообщило заведомо ложные сведения, либо предъявило фальшивые документы, послужившие основанием для признания беженцем, либо допустило иное нарушение положений Федерального закона от 19 февраля 1993 г. № 4528-1 «О беженцах»;

3) привлечено к административной ответственности за совершение административного правонарушения, связанного с незаконным оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, растений, содержащих наркотические средства или психотропные вещества либо их прекурсоры, а также их частей, содержащих наркотические средства или психотропные вещества либо их прекурсоры.

Конституция Российской Федерации предусматривает особую форму взаимоотношений государства и человека в рамках *института политического убежища* (ч. 1 ст. 63 Указа Президента Российской Федерации от 21 июля 1997 г. № 746 «Об утверждении Положения о порядке предоставления Российской Федерацией политического убежища»).

Политическое убежище предоставляется Российской Федерацией иностранным гражданам и лицам без гражданства с учетом государственных интересов Российской Федерации на основании общепризнанных принципов и норм международного права в соответствии с Конституцией Российской Федерации и указанным Положением.

Российская Федерация предоставляет 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.

Предоставление Российской Федерацией политического убежища производится в соответствии с указом президента Российской Федерации.

Лицо, которому предоставлено политическое убежище, пользуется на территории Российской Федерации правами и свободами и несет обязанности наравне с гражданами Российской Федерации, кроме случаев, установленных для иностранных граждан и лиц без гражданства федеральным законом или международным договором Российской Федерации.

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

Политическое убежище Российской Федерацией не предоставляется, если:

- лицо преследуется за действия (бездействие), признаваемые в Российской Федерации преступлением, или виновно в совершении действий, противоречащих целям и принципам Организации Объединенных Наций;

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

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

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

- лицо прибыло из страны, с которой Российская Федерация имеет соглашение о безвизовом пересечении границ, без ущерба для права данного лица на убежище в соответствии с Федеральным законом от 19 февраля 1993 г. № 4528-1 «О беженцах»;

- лицо представило заведомо ложные сведения;

- лицо имеет гражданство третьей страны, где оно не преследуется;

- лицо 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 Российской Федерацией 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 гражданства Российской Федерации или гражданства другой страны.

Утрата политического убежища определяется Комиссией по вопросам гражданства при президенте Российской Федерации по представлению Министерства внутренних дел Российской Федерации на основании заключений Министерства иностранных дел Российской Федерации и Федеральной службы безопасности Российской Федерации. Решение Комиссии по вопросам гражданства при президенте Российской Федерации доводится до сведения лица, утратившего политическое убежище.

Лицо может быть лишено предоставленного ему Российской Федерацией политического убежища по соображениям государственной безопасности, а также, если это лицо занимается деятельностью, противоречащей целям и принципам Организации Объединенных Наций, 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 Российской Федерации.

Предоставление убежища в демократических странах обычно практикуется по политическим мотивам (религиозные, научные, идеологические и др.) и не влечет автоматически предоставления гражданства.

Раздел V. Государственное устройство

Глава 1. Понятие и виды государственного устройства

Выделяют две основные формы государственного устройства – унитарное и федеративное государство.

Унитарное государство характеризуется централизованной системой государственной власти, отсутствием разграничения предметов ведения между государством в целом и административно-территориальными единицами и разграничения полномочий между центральными и местными органами власти.

Федеративное государство – это такое государство, которое состоит из объединенных на основе общих интересов субъектов взаимоотношений и отношений с федеральными органами государственной власти, каждое из которых строится на договорных началах, не вступающих в противоречия с основными законами данного государства.

Национально-государственное устройство – это представленные в административно-территориальной и территориально-политической организации государства способы существования его составных образований; это определенная форма общественных отношений.

Конституционные основы национально-государственного устройства России включают в свое содержание закрепление в нормах гл. 1 Конституции Российской Федерации:

- распространение суверенитета России на всю ее территорию;
- верховенство Конституции Российской Федерации и федеральных законов на всей территории;
- целостность и неприкосновенность территории Российской Федерации;
- установление субъектного состава Федерации;
- закрепление в качестве основы федеративного устройства России ее государственной целостности, единство системы государственной власти, разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и государственной власти ее субъектов;
- равноправие и самоопределение народов;
- равноправие субъектов во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти;
- единство и равенство федерального гражданства.

Основными признаками национально-государственного устройства Российской Федерации являются:

1. Добровольность объединения наций и народностей в федеративное государство. О добровольном характере объединения наций и народностей в Российской Федерации свидетельствует и тот факт, что Конституция Российской Федерации 1993 г. была принята путем всенародного голосования во всех субъектах Федерации (Преамбула Конституции Российской Федерации).

2. Суверенность и равноправие наций. Сущность этого принципа состоит в признании суверенного права всех наций и народностей на самостоятельное определение политической формы существования. Принцип равноправия наций вытекает из закрепленного в ст. 19 Конституции Российской Федерации принципа равенства граждан независимо от расы, национальности и языка. В данной статье устанавливается прямой запрет на любые формы ограничения прав граждан по данным признакам.

3. Федерализм в сочетании с унитаризмом и автономией. Россия обладает всеми признаками федерации, т.е. наличие федеративной территории и территории субъектов; федеративного гражданства и гражданства республик, входящих в Федерацию; общефедеральной конституции и конституций республик и т.д. Вместе с тем в состав Российской Федерации входят не только унитарные образования, но и автономные образования, а также административно-территориальные единицы. Унитаризм проявляется в том, что суверенные республики, входящие в состав России, являются унитарными государствами, имеющими свою территорию, гражданство, конституцию и другие признаки государственности. Многонациональный характер населения России обусловил существование автономных национально-государственных образований в форме автономных округов и автономной области. Автономия в свою очередь является формой национальной государственности, воплощающая национальный суверенитет на началах самоуправления в рамках федеративного российского государства.

4. Национально-территориальный принцип образования форм государственности в сочетании с территориальным принципом образования субъектов Федерации. В 1992 г. в содержание Федеративного договора был включен Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга. Таким образом, произошло качественное обновление федеративных отношений. Бывшие административно-территориальные единицы стали полноправными и равноправными субъектами Российской Федерации. Национально-территориальный принцип был дополнен административно-территориальным принципом формирования субъектного состава Федерации.

5. Государственная целостность. В п. 3 ст. 5 Конституции Российской Федерации установлено, что федеративное устройство Российской Федерации основано на ее государственной целостности, единстве системы государственной власти и т.д. Правовой гарантией сохранения государственной целостности России является отсутствие права выхода субъектов из состава Российской Федерации. Принцип государственной целостности обеспечивается и установлением на всей территории России русского языка в качестве государственного (ст. 68 Конституции Российской Федерации). На территории Российской Федерации не допускается установление таможенных границ, пошлин, сборов и иных препятствий для свободного перемещения товаров, услуг и финансовых средств (ст. 74 Конституции Российской Федерации); установлена единая денежная единица – рубль, единая система налогов

и сборов на всей территории Российской Федерации (ст. 75 Конституции Российской Федерации); закреплено верховенство федерального законодательства; установлена единая система исполнительных органов государственной власти (ст. 77 Конституции Российской Федерации).

6. Разграничение предметов ведения и полномочий Федерации и ее субъектов закреплено в ст. 71–73 Конституции Российской Федерации и Федеральном законе от 29 июня 1999 г. № 119-ФЗ «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации».

7. Равноправие субъектов Российской Федерации. Это обладание одинаковым конституционно-правовым статусом субъекта федерации, а также идентичность компетенции. Равноправие также выражено и в праве всех субъектов Федерации иметь свои законы и другие акты.

Таким образом, национально-государственное устройство Российской Федерации определяется в административно-территориальной и территориально-политической организации государства, в способах существования его составных образований.

Все рассматриваемые государства стран Азии и Африки являются унитарными.

Сан-Томе и Принсипи является сложным унитарным государством. Так, в ст. 5 закреплено, что Демократическая Республика Сан-Томе и Принсипи является унитарным государством без ущерба для существования местных властей (ст. 5). При этом в ст. 137 конституции закреплено, что остров Принсипи и окружающие его острова составляют автономный регион со своим политическим и административным статусом, учитывая его специфику.

Бенин является простым унитарным государством, что подчеркивается в ст. 2 конституции. Административно-территориальные образования созданы согласно закону (ст. 150) – это 6 департаментов. Государство следит за гармоничным развитием всех административно-территориальных единиц на основе национальной солидарности, регионального потенциала и межрегионального равномерного распределения (ст. 153).

Бурунди – независимая, суверенная, светская, демократическая, унитарная республика, уважающая свое этническое и религиозное разнообразие (ст. 1). В административном отношении подразделяется на 17 провинций. Исполнительная власть делегирована на уровне провинции губернатору провинции, который отвечает за координацию административных служб, действующих в провинции (ст. 143).

Гвинея – независимая, суверенная, унитарная, светская, неделимая, демократическая и социальная республика (ст. 1). Гвинея разделена на 7 административных районов, 33 префектуры, 33 городские и 303 сельские общины. Аналогичные положения содержатся и в Конституции Зимбабве. В соответствии со ст. 1 Зимбабве – унитарная, демократическая и суверенная республика, разделенная на 8 провинций и 2 города со статусом провинций.

Монголия по своему государственному устройству является унитарным государством. Территория Монголии делится только на административные единицы (ст. 1). Административные единицы Монголии – провинции (аймаки) и столица. В свою очередь провинции делятся на районы (сомоны), которые делятся на коммуны (баги).

В Конституции Габона указано, что Габон – неделимая, светская, демократическая и социальная республика (ст. 2). Несмотря на то, что прямого указания на унитаризм в конституции нет, это вытекает из толкования ее положений, посвященных органам государственной власти. Административно-территориальное деление представлено девятью провинциями. Для решения вопросов местного значения создаются органы местного самоуправления.

Указания на унитаризм нет и в Конституции Сьерра-Леоне, однако это унитарное государство, которое в административно-территориальном отношении разделено на Западную область (город Фритаун и пригороды) и три провинции: Восточную, Северную, Южную.

Раздел VI. Выборы и референдум

Глава 1. Понятие, виды и сущность выборов и референдума

Народное волеизъявление является важнейшим элементом демократии и главным основанием легитимности конституционного строя. В конституционном праве под термином «*выборы*» в широком смысле понимается процедура формирования государственного органа или наделения полномочиями должностного лица, осуществляемая путем голосования избирателей. Она включает всю совокупность операций от назначения выборов до распределения мандатов и обжалования результатов голосования. В узком смысле «выборы» означают избрание одного или нескольких лиц (при голосовании списком) путем голосования. Выборы предполагают возможность «выбора», т.е. возможность отдать свой голос за одного из нескольких представленных кандидатов или списков кандидатов. Выборы также можно рассматривать как механизм назначения представителей и должностных лиц.

Зарубежная доктрина иногда различает выборы политические и административные. Посредством первых формируются высшие органы власти, обладающие всей ее полнотой в соответствии с конституцией на территории страны. К таковым относятся выборы парламента, главы государства. Административные выборы – это выборы органов местного самоуправления. Статус таких выборов определяется территориальным законодательством.

Еще одна функция выборов – служить «барометром» политической жизни. В процессе их проведения сталкиваются интересы различных политических сил, различные взгляды, носителями которых являются партии и иные политические объединения.

Реализация гражданами своего права выбора является одной из важнейших форм их участия в управлении государством. Порядок и правила проведения выборов закрепляются обычно в конституциях и др. конституционно правовых актах конкретных государств.

Выборы государственных органов и должностных лиц государства бывают:

- *всеобщими* (на всей территории государства) и *региональными* (региональными, локальными);
- *национальными* (в рамках национального сообщества) и *международными* (одновременно в нескольких странах, входящих в межгосударственное объединение, – например выборы в европейский парламент);
- *полными* (избирается полный состав выборного органа, участвуют в выборах все избиратели страны) и *частичными* (или дополнительными; процедура по замещению мест, ставших вакантными до окончания срока полномочий выборного органа, с участием части избирателей);
- *прямыми* (граждане голосуют непосредственно за кандидатов) и *косвенными* (избрание осуществляется специально избранными выборщиками или лицами, уже ранее получившими мандат избранника);

• *очередными* (в установленный срок) и *внеочередными*, повторными (если выборы признаны несостоявшимися).

Порядок выборов регулируется многочисленными нормами, в совокупности составляющими институт выборов. Эти нормы устанавливают: основные принципы избирательного права, требования, относящиеся к избирателям и кандидатам; порядок организации и деятельности органов, осуществляющих проведение выборов, создание территориальных и иных избирательных единиц, от которых избираются кандидаты; статус избирателей, избирательных объединений и избирательных коллегий; процедуры предвыборной агитации и голосования; порядок определения результатов выборов; способы обжалования и опротестования результатов выборов.

Следующей после выборов по частоте использования формой непосредственной демократии является *референдум*. Термин референдум происходит от лат. referendum – то, что должно быть сообщено. В современной научной литературе под «референдумом» понимается форма непосредственной демократии, содержанием которой является волеизъявление установленного законом числа граждан по наиболее важным вопросам государственной или общественной жизни, проводимой на определенной территории в соответствии с законодательством о референдуме, имеющая высшую юридическую силу и обязательная для выполнения органами, организациями и гражданами, в отношении которых референдум носит императивный характер.

Референдум – это принятие избирательным корпусом важного решения общегосударственного или местного значения по предложенному проекту путем голосования. Иногда его называют «голосование по вопросу, который баллотируется», подчеркивая основное отличие референдума от выборов. Отличием референдума от сборов (собраний) граждан является то, что на сборах непосредственно перед голосованием проводится обсуждение вопроса всеми лицами, которые будут голосовать.

Датой проведения первого референдума традиционно считается 1439 г. В кантоне Берн (Швейцария) был проведен референдум по вопросу финансового положения этой территории. Однако наибольшее распространение референдум приобрел после Первой мировой войны. Наряду с демократизацией избирательного права (предоставление права голоса женщинам, введение в ряде стран пропорциональной избирательной системы) значительно распространились все формы непосредственной демократии. Институт референдума вошел в большинство конституций стран мира.

Схожие черты и отличия выборов и референдумов в России и в рассматриваемых зарубежных странах:

- в них участвует один и тот же круг лиц (избирательный корпус);
- решение принимается путем голосования;
- при проведении референдумов соблюдаются такие принципы избирательного права, как принцип всеобщности, равенства, тайного голосования;
- одинаковый порядок организации референдумов и выборов (создание округов, участков, ведения списков избирателей); схожая территория, на которой они проводятся;

– для референдумов и выборов, проводимых по мажоритарной системе абсолютного большинства, аналогичным будет также порядок установления результатов.

В зависимости от того, что является предметом референдума, различают конституционные и законодательные референдумы, а также референдумы по важным вопросам общегосударственной или местной жизни. Предметом конституционного референдума является принятие, изменение или отмена Основного закона. Предметом законодательного референдума является принятие, изменение или отмена закона. Если предмет референдума касается принятия нормативно-правового акта, на голосование может выноситься решение важного вопроса общегосударственного или местного уровня. Последствиям такого референдума может быть придана правовая форма, но уже позднее (например, с учетом результатов референдума парламент принимает закон, инициирует изменение конституции и т.п.).

В зависимости от формулы, т.е. конструкции вопросов, выносимых на всенародное голосование, референдумы классифицируют на простые и сложные:

– простые конструкции вопросов предусматривают вынесение на референдум одного вопроса по одной проблеме;

– сложные (комбинированные) конструкции предусматривают голосование по двум и более вопросам. При этом вопрос может касаться разнопорядковых проблем, но, как правило, совокупность вопросов, вынесенных на референдум, в комплексе касается одной проблемы.

Инициатором референдума могут выступать как определенные в законодательстве органы публичной власти или депутаты, так и избиратели (при этом законодательством конкретного государства предусматриваются особые условия для назначения референдума по инициативе избирателей).

Установление результатов референдума происходит в зависимости от страны проведения на основании абсолютного или квалифицированного большинства. Возможно установление условий признания референдума состоявшимся (например, минимального количества лиц, которые должны принять участие в референдуме).

Виды референдумов в России и в рассматриваемых зарубежных странах

В зависимости от того, каков предмет референдума, выделяют конституционные и законодательные референдумы, а также референдумы по важным вопросам общегосударственной или местной жизни;

по месту в законодательном (правотворческом) процессе: *парламентский* и *внепарламентский*;

по предмету референдума: *конституционный*, *законодательный*, а также *по другим важным вопросам общегосударственного или местного значения*;

по территории проведения: *общегосударственный*, *региональный* (проводится в федерациях – например в Российской Федерации) и *местный*;

по юридической силе решений (актов) референдума (по правовым последствиям): *императивный* и *консультационный*;

по характеру решений: *утверждающий* и *отклоняющий*;

в зависимости от инициатора: *инициированный избирательным корпусом*; *инициированный органами власти*; *инициированный депутатами* (представителями);

по характеру решаемых референдумом вопросов: *внутриполитический* и *внешнеполитический*;

по обязательности назначения: обязательный и факультативный.

Согласно ст. 6 Федерального конституционного закона от 28 июня 2004 г. № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации» **на референдум запрещено выносить следующие вопросы:**

- об изменении статуса субъекта Российской Федерации;
- о досрочном прекращении или продлении полномочий президента Российской Федерации, Государственной думы Федерального собрания Российской Федерации, а также о проведении досрочных выборов президента Российской Федерации, депутатов Государственной думы Федерального собрания Российской Федерации либо о перенесении сроков проведения таких выборов;

- об избрании, о назначении на должность, досрочном прекращении, приостановлении или продлении полномочий лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации;

- о персональном составе федеральных органов государственной власти, иных федеральных государственных органов;

- об избрании, о досрочном прекращении, приостановлении или продлении срока полномочий органов, образованных в соответствии с международным договором Российской Федерации, либо должностных лиц, избираемых или назначаемых на должность в соответствии с международным договором Российской Федерации, а также о создании таких органов либо назначении на должность таких лиц, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации;

- о принятии чрезвычайных и срочных мер по обеспечению здоровья и безопасности населения;

- отнесенные Конституцией Российской Федерации (ст. 71 Конституции Российской Федерации), федеральными конституционными законами к исключительной компетенции федеральных органов государственной власти.

Согласно ст. 71 Конституции Республики Сан-Томе и Принсипи референдум может касаться только вопросов, представляющих соответствующий национальный интерес, которые должны быть решены Национальным собранием или правительством путём утверждения международной конвенции или законодательного акта. Ст. 71 также закрепляет, что на референдум в Сан-Томе и Принсипи запрещено выносить вопросы:

- о поправках в Конституцию Республики Сан-Томе и Принсипи;

- вопросы и акты бюджетного, налогового или финансового характера;

- по компетенции Национального собрания.

Референдум может касаться только вопросов, представляющих соответствующий национальный интерес, которые должны быть решены Национальным собранием или правительством путём утверждения международной конвенции или законодательного акта.

Следует отметить, что ст. 71 Конституции Республики Сан-Томе и Принсипи не допускает созыв и проведение референдумов между датой объявления и проведением всеобщих выборов в государственные органы власти, членов Регионального собрания Принсипи и органов местного самоуправления. Причем если предложения о референдуме, отклонённые президентом Республики или получившие отрицательный ответ электората, не могут быть возобновлены на той же законодательной сессии, если Национальное собрание не будет переизбрано или пока правительство не уйдёт в отставку.

В Монголии, согласно ст. 25 Конституции Монголии, только Великий государственный хурал может рассмотреть по своей инициативе вопрос о проведении всенародного референдума, проверить действительность результатов референдума, в котором приняло участие большинство граждан, обладающих избирательным голосом, а также исполнение решения, получившего большинство голосов.

Глава 2. Избирательное право и системы подсчета результатов голосования

Понятие «**избирательное право**» употребляется в двух смыслах:

- в объективном смысле – это система правовых норм, регулирующих порядок подготовки и проведения выборов. Данные нормы содержатся в Конституции Российской Федерации, законах, в иных нормативных правовых актах и подразделяются на:

а) *материальные* (закрепление принципов выборов, прав граждан, политических партий, общественных организаций);

б) *процессуальные* (определяющие порядок, процедуру проведения выборов).

- в субъективном смысле – это право гражданина избирать и быть избранным в органы государственной власти и органы местного самоуправления. Различается:

- **активное** избирательное право – право избирать;

- **пассивное** – право быть избранным.

Итак, **избирательное право** представляет собой совокупность конституционных норм, регулирующих в соответствии с волей и интересами народа порядок организации и проведения выборов, условия участия граждан в выборах органов государственной власти и органов местного самоуправления, взаимоотношения депутатов с избирателями.

Принципы избирательного права – это его основополагающие нормы, в которых в концентрированном виде выражается демократическое содержание избирательного права. Следует отметить, что в большинстве демократиче-

ских стран принципы избирательного права идентичны принципам избирательного права, применяемым в Российской Федерации.

Итак, под **принципами избирательного права** понимаются основные начала демократизма, имеющие руководящее значение для выборов, выражающие сущность народовластия в государстве (ст. 32 и ст. 81 Конституции Российской Федерации; ст. 87–89 Конституции Республики Бурунди; ст. 31 Конституции Республики Сьерра-Леоне; ст. 6 Конституции Республики Бенин; ст. 4 Конституции Габонской Республики; ст. 2, 29 Конституции Гвинеи; ст. 78 Конституции Республики Сан-Томе и Принсипи; ст. 155–157 Республики Зимбабве).

Можно разделить классификацию принципов избирательного права на материально-правовые (принципы материального избирательного права) и процессуально-правовые принципы (принципы избирательного процесса). Материально-правовые принципы первичны, они составляют костяк всего правового регулирования отношений в сфере выборов. Процессуально-правовые принципы производны от материально-правовых, конкретизируют, развивают их в отношении избирательного процесса.

Материально-правовые принципы избирательного права:

1. *Всеобщее избирательное право* – каждый гражданин России, независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, отношения к религии, принадлежности к общественным объединениям, имеет право избирать и быть избранным.

2. *Равное избирательное право* – предполагается равная возможность для каждого воздействовать на результаты выборов; каждый избиратель имеет один голос, и все голоса имеют равный вес.

3. *Прямое избирательное право* – избиратель голосует на выборах за или против кандидатов или списка кандидатов (непосредственно Россия, Республика Бурунди, Республика Бенин, Габонская Республика, Республика Гвинея, Республика Сан-Томе и Принсипи, Республика Зимбабве).

Противоположностью прямым выборам являются не прямые выборы, которые бывают двух разновидностей: косвенные (Республика Сьерра-Леоне) и многостепенные.

При косвенных выборах воля избирателей опосредуется избирательной коллегией, которая создается специально для этой цели. Так, например, согласно ст. 74 Конституции Сьерра-Леоне, при любых выборах членов парламента голоса выборщиков подаются бюллетенями таким образом, чтобы раскрыть, как голосует конкретный избиратель.

В большинстве стран прямыми выборами избираются нижние палаты парламентов, органы местного самоуправления; не прямые выборы используются, как правило, при избрании верхних палат парламентов и президентов.

4. *Тайное голосование* – исключается возможность какого-либо контроля за волеизъявлением граждан.

5. *Добровольность* – участие в выборах как в Российской Федерации, так и в рассматриваемых зарубежных странах является свободным и добровольным:

никто не вправе оказывать воздействие на избирателя с целью принудить его к участию или неучастию в выборах, а также на его свободное волеизъявление.

При низкой явке избирателей возникает вопрос о признании выборов состоявшимися. Избирательное законодательство может предусматривать признание выборов состоявшимися вне зависимости от числа избирателей, принявших участие в голосовании (в России), или же устанавливать минимальный процент избирателей, участие которых необходимо для признания выборов состоявшимися.

Неучастие избирателей в выборах в мировой практике получило название «*абсентеизм*». Различают политический и аполитичный абсентеизм. При политическом абсентеизме избиратель не участвует в выборах по политическим мотивам, выражая тем самым протест политическим платформам кандидатов, считая, что ни одна из них не отвечает в достаточной степени его взглядам и представлениям. Аполитичный абсентеизм заключается в безразличном отношении избирателя к политике и выборам.

В ряде стран (Австралия, Бельгия, Греция, Турция) для преодоления абсентеизма используется так называемый «обязательный вотум», согласно которому участие в выборах для граждан является обязательным. Неучастие в голосовании влечет за собой наступление различных мер юридической ответственности (штраф, лишение свободы). В России минимальный процент избирателей (порог явки избирателей), участие которых необходимо для признания выборов состоявшимися, отсутствует.

К принципам организации и проведения выборов относятся принципы обязательности и периодичности проведения выборов, принцип альтернативности выборов, принцип подлинных выборов.

1. *Периодичность и обязательность проведения выборов* означает, что выборные органы осуществляют свои полномочия в течение определенного срока, по окончании которого обязательно должны быть проведены новые выборы.

2. *Открытость и гласность выборов.*

3. *Альтернативность выборов* означает, что на один мандат претендуют как минимум два кандидата.

7. *Принципы подменных и нефальсифицированных выборов* предполагают выявление и осуществление свободно выраженной воли народа путем законодательного закрепления такой технологии проведения выборов, которая не позволила бы исказить волю избирателей.

К принципам избирательного процесса можно отнести такие принципы, как осуществление организации и проведения выборов специально создаваемыми независимыми органами – избирательными комиссиями, непрерывность и поступательность, законность, равноправие субъектов избирательного процесса, документальность избирательного процесса.

Принцип «всеобщее» избирательное право во многом условен, т.к. предоставление избирательного права, в особенности пассивного, ограничивается **системой избирательных цензов**. В конституциях и законодательстве о выборах рассматриваемых зарубежных стран, а также в федеральном и ре-

гиональном избирательном законодательстве Российской Федерации отражены цензы пассивного избирательного права:

- возрастной ценз;
- ценз гражданства;
- ценз оседлости;
- ценз республиканского гражданства;
- языковой ценз;
- образовательный ценз;
- ценз судимости;
- ценз предыдущего избрания;
- ценз дееспособности.

Условием реализации избирательного права является достижение определенного возраста (возрастной ценз). Граждане вправе реализовывать свое активное избирательное право (право избирать) с 18 лет – возраста наступления общей конституционной дееспособности. Возрастной ценз пассивного избирательного права (права быть избранным) устанавливается Конституцией Российской Федерации и федеральными законами. Он различен в зависимости от вида органа, должности, в который (на которую) избирается гражданин.

Так, согласно ст. 81 и 97 Конституции Российской Федерации (ст. 78 Конституции Сан-Томе и Принсипи), президентом может быть избран гражданин не моложе 35 лет (ст. 91 Конституции Зимбабве; ст. 44 Конституция Бенина; ст. 98 Конституции Бурунди – 40 лет; ст. 30 Конституции Монголии – 45 лет), а депутатом Государственной думы – гражданин, достигший 21 года. Федеральным законом Российской Федерации «Об основных гарантиях...» установлено, что минимальный возраст кандидата не может превышать 21 года на выборах в законодательные органы государственной власти субъектов Российской Федерации, 30 лет – на выборах главы исполнительной власти субъекта Российской Федерации и 21 года – на выборах в органы местного самоуправления. Установление максимального возраста кандидата не допускается.

Обладание субъективным избирательным правом, как и любым другим политическим (гражданским) конституционным правом, связывается с принадлежностью к гражданству. Следует отметить, что не только в Российской Федерации, но и во всех рассматриваемых зарубежных странах установлен ценз гражданства как для активного, так и для пассивного избирательного права (ст. 41 Конституции Сьерра-Леоне). Причем, согласно ст. 98 Конституции Бурунди, кандидат в президенты должен иметь гражданство именно по происхождению. Так, согласно ст. 44 Конституции Бенина, никто не может быть кандидатом на пост президента, если он не является бенинцем от рождения или не получил бенинское гражданство не менее десяти лет назад.

В настоящее время в Российской Федерации наметилась тенденция наделения избирательными правами иностранных граждан и лиц без гражданства, проживающих на территории муниципальных образований не менее одного года, при проведении муниципальных выборов.

Еще одним условием реализации избирательного права является ценз оседлости – требование проживания на определенной территории. Условием реализации активного избирательного права на выборах в органы различных территориальных частей государства (субъектов Российской Федерации, муниципальных образований) является постоянное или преимущественное проживание на соответствующей территории.

Согласно ст. 81 Конституции Российской Федерации кандидат в президенты должен постоянно проживать в России не менее 25 лет, не иметь в настоящее время и ранее гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства.

Ст. 44 Конституции Бенина запрещает баллотироваться на пост президента, если на момент проведения выборов кандидат не проживает на территории Республики Бенин.

Ст. 30 Конституции Монголии устанавливает, что на пост президента сроком на четыре года может быть избран исконный гражданин Монголии, достигший 45 лет и постоянно проживающий в Монголии не менее пяти последних лет.

Ст. 10 Конституция Габона устанавливает самые жесткие цензы, касающиеся гражданства и проживания. Все габонцы обоих полов пользуются своими гражданскими и политическими правами. При этом любой габонец, имеющий другое гражданство, в соответствии с которым он выполнял политические или административные функции в другой стране, не может баллотироваться. Любое лицо, получившее габонское гражданство, не может баллотироваться в президенты республики. Только его потомство, которое постоянно проживало в Габоне, может это сделать, начиная с четвертого поколения.

Ст. 78 Конституции Сан-Томе и Принсипи закрепляет, что только гражданин Сан-Томе по происхождению, сын отца или матери из Сан-Томе, старше 35 лет, не имеющий другого гражданства, может быть избран президентом республики на территории страны.

Однако в Республике Бурунди ценза оседлости нет; кандидат в президенты на момент избирательной кампании должен просто пребывать на территории Бурунди (ст. 98 Конституции Бурунди).

Законодательством в качестве ограничения пассивного избирательного права предусмотрен также ценз неизбираемости (ценз предыдущего избрания), т.е. невозможности для лица баллотироваться кандидатом. Неизбираемость связана со специальными ограничениями для определенных лиц, категорий лиц. Так, в соответствии со ст. 81 Конституции Российской Федерации, одно и то же лицо не может занимать должность президента Российской Федерации более двух сроков подряд. Аналогичные ограничения установлены в законодательстве многих субъектов Российской Федерации. Следует отметить, что подобное ограничение содержат все конституции рассматриваемых зарубежных стран.

Ценз судимости. В соответствии со ст. 4 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» не имеют права избирать, быть избранными, осуществлять другие избирательные действия, участвовать в референдуме граждане, признанные судом недееспособными или содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда.

Не имеют права быть избранными граждане Российской Федерации:

а) 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;

1) осужденные к лишению свободы за совершение тяжких преступлений, судимость которых снята или погашена, – до истечения десяти лет со дня снятия или погашения судимости;

2) осужденные к лишению свободы за совершение особо тяжких преступлений, судимость которых снята или погашена, – до истечения пятнадцати лет со дня снятия или погашения судимости;

3) осужденные за совершение преступлений экстремистской направленности, предусмотренных Уголовным кодексом Российской Федерации, и имеющие на день голосования на выборах неснятую и непогашенную судимость за указанные преступления, если на таких лиц не распространяется действие вышеуказанных пунктов (1 и 2);

4) подвергнутые административному наказанию за совершение административных правонарушений, предусмотренных Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях, если голосование на выборах состоится до окончания срока, в течение которого лицо считается подвергнутым административному наказанию.

Например, данный ценз указан в ст. 44 Конституции Республики Бенин: «Кандидат на пост президента должен обладать достойными нравственными качествами и является высоко порядочным человеком».

Согласно ст. 98 Конституции Республики Бурунди, кандидат на президентских выборах не должен быть приговорен за преступление или правонарушение в соответствии с общим правом к наказанию, установленному законом о выборах.

Следует отметить, что не все складывающиеся отношения с выборами можно отрегулировать правовыми нормами. Поэтому все многообразие отношений, возникающих в связи с формированием выборных органов, охватывает понятие «избирательная система».

Под избирательной системой в широком смысле понимается совокупность общественных отношений (как урегулированных, так и неурегулированных нормами права). В узком смысле избирательная система – это способ распределения мандатов между кандидатами (списка кандидатов), т.е. порядок определения результатов выборов.

В мировой практике применяются следующие способы подсчета голосов и определения результатов выборов:

1) мажоритарный;

- 2) пропорциональный;
- 3) нетрадиционные способы (полупропорциональные);
- 4) смешанный (мажоритарно-пропорциональный).

В зависимости от способа распределения депутатских мандатов между кандидатами в результате голосования применяются следующие избирательные системы:

Мажоритарная:

- система абсолютного большинства – необходимо абсолютное большинство голосов (50 % + 1 голос);
- система относительного большинства – побеждает тот кандидат, который получил больше голосов, чем его соперник;
- система квалифицированного большинства – требуется квалифицированное большинство голосов (2/3, 3/4 и др.). В России такая разновидность мажоритарной системы при подсчете голосов не применяется.

Мажоритарный способ подсчета голосов используется при выборах одного должностного лица (президента, губернатора или кандидата от одного конкретного избирательного округа). Многие страны применяют данную систему для замещения мест во всех выборных органах (например, на выборах президента государства либо для избрания отдельных органов). Мажоритарная избирательная система в России применяется при выборах президента Российской Федерации и депутатов Государственной думы.

Пропорциональная система предполагает соперничество между списками различных избирательных объединений (политических партий) в многомандатном округе и установление определенной пропорции между количеством голосов избирателей, отданных за конкретное избирательное объединение (партию), и количеством полученных ими мест в представительном органе, что позволяет свести до минимума потерю голосов избирателей и обеспечить более широкое представительство политических партий и объединений. Данная система используется при проведении выборов депутатов Государственной думы Российской Федерации и законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации. Выборы по данной системе проводятся по партийным спискам.

Избирательные партии, списки кандидатов, которые получили менее 5 % голосов избирателей от принявших участие в голосовании, из распределения депутатских мандатов по избирательному округу исключаются.

Пропорциональный способ распределения мандатов является достаточно распространенным и применяется, например, в Германии, Венгрии, России, Болгарии, Израиле, Испании, Украине и других странах. Заградительный пункт неодинаков в различных странах: 1 % – в Израиле, 2 % – в Дании, 2,5 % – в Шри-Ланке, 3 % – в Аргентине, 4 % – в Болгарии, Венгрии, Швеции, Италии (с 1993 г.), 8 % – в Египте, 10 % – в Турции.

Смешанная избирательная система применяется на выборах депутатов Государственной думы Российской Федерации. Половина (225) депутатов Думы будут избираться по мажоритарной системе в 225 одномандатных избирательных округах. Вторая половина депутатов Государственной думы

Российской Федерации избирается по пропорциональной системе на основе партийного представительства в едином общефедеральном 225-мандатном избирательном округе. Политические партии выдвигают составленные в порядке приоритета (ранжированные) списки своих кандидатов, за которые предлагается проголосовать избирателям всей страны.

Партии (блоки), преодолевшие пятипроцентный барьер, получают депутатские места в соответствии с количеством голосов (в процентном выражении), полученных партией (блоком) на выборах (расчет производился, соответственно, от 225 депутатских мест).

Итак, избирательно-правовое отношение – это возникающая на основе норм избирательного права юридическая связь между субъектами, выражающаяся в форме их субъективных прав и обязанностей.

Элементами избирательно-правового отношения являются субъекты, объект и содержание правоотношения.

Объектами избирательно-правовых отношений могут выступать как материальные объекты, например средства избирательного фонда, так и нематериальные – действия субъектов избирательного процесса. Например, в правоотношении по регистрации кандидата объектом выступает принятие избирательной комиссией решения о регистрации кандидата.

Юридическое содержание правоотношения представляет собой субъективные юридические права и обязанности его участников, определенные нормой избирательного права. *Фактическое содержание* – это фактическое поведение субъектов избирательно-правового отношения в пределах предоставленных субъективных юридических прав и обязанностей.

Субъекты избирательно-правовых отношений – это участники общественных отношений, регулируемых избирательным правом, которые по своим особенностям фактически могут быть носителями юридических прав и обязанностей и которые приобрели свойства субъекта в силу норм избирательного права. Способность выступать субъектом избирательно-правовых отношений называется избирательной правосубъектностью. Круг субъектов избирательно-правовых отношений отличается определенной спецификой. Субъектами избирательно-правовых отношений могут выступать:

- граждане государства;
- органы государственной власти и местного самоуправления;
- избирательные комиссии;
- политические партии и общественные объединения;
- уполномоченные представители политических партий;
- доверенные лица зарегистрированных кандидатов, политических партий, избирательных объединений, избирательных блоков;
- наблюдатели, иностранные (международные) наблюдатели;
- средства массовой информации;
- сотрудники органов внутренних дел, обеспечивающих охрану общественного порядка во время проведения выборов и референдума.

Глава 3. Избирательный процесс выборов и процесс организации и проведения референдума

Избирательный процесс является третьим составляющим элементом избирательной системы наряду с избирательным правом и правовыми избирательными принципами. Наряду с термином «избирательный процесс» применяется термин *«избирательная кампания»*, под которым подразумевается период со дня официального опубликования решения уполномоченного на то должностного лица, органа государственной власти, органа местного самоуправления о назначении выборов (проведении) до дня предоставления избирательной комиссией, организующей выборы, отчета о расходовании средств соответствующего бюджета, выделенных на подготовку и проведение выборов.

Избирательный процесс – это форма реализации избирательных прав граждан, т.е. урегулированная нормами избирательного права деятельность органов и групп избирателей по подготовке и проведению выборов в государственные органы и органы местного самоуправления.

Избирательный процесс как юридический процесс подготовки и проведения выборов имеет достаточно сложную структуру. Характерной чертой избирательного процесса является его стадийность. Являясь правовыми институтами, стадии избирательного процесса представляют собой динамическую, относительно замкнутую совокупность закрепленных действующим законодательством способов, методов, норм, выражающих строгое и неуклонное осуществление процедурно-процессуальных требований.

Стадии избирательного процесса – это этапы организации и проведения выборов, в рамках которых совершаются предусмотренные законами избирательные действия, а также избирательные процедуры, обеспечивающие реализацию избирательных прав граждан.

В избирательном законодательстве России и рассматриваемых зарубежных стран в рамках большинства стадий избирательного процесса закрепляются как требования для совершения избирательных действий, так и определенные организационно-правовые гарантии в виде обязательных и факультативных избирательных процедур, которые с учетом соблюдения соответствующих сроков их выполнения в совокупности обеспечивают функциональную завершенность соответствующей стадии избирательного процесса, переход от одной стадии к другой, вплоть до последней – определения и опубликования результатов выборов.

1. Назначение выборов, т.е. даты голосования.

Институт назначения выборов выступает гарантией их своевременного проведения и обеспечивает принцип периодичности проведения выборов. Решение о назначении выборов подлежит официальному опубликованию в средствах массовой информации не позднее чем через пять дней со дня его принятия.

2. Образование избирательных комиссий – это коллегиальные органы, осуществляющие подготовку и проведение выборов.

Согласно законодательству Российской Федерации избирательные комиссии делятся на:

1) постоянно действующие:

- Центральная избирательная комиссия (состоит из 15 человек: 5 членов назначаются Государственной думой из числа кандидатур, предлагаемых депутатскими объединениями в Государственной думе; 5 членов Совета Федерации из числа кандидатур, предлагаемых законодательными и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации; 5 членов – президентом Российской Федерации);

- избирательная комиссия субъекта Российской Федерации (состоит из 10-14 членов; при этом не менее половины членов назначается законодательным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, остальные исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации);

- муниципальная избирательная комиссия;

2) избирательная комиссия, которая создается в конкретном избирательном процессе:

- окружная (формируется не позднее чем за 92 дня до дня выборов в каждом одномандатном округе в количестве 8-14 членов; половина членов назначается законодательным, половина исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации);

- территориальная (формируется не позднее чем за 60 дней до дня выборов в количестве 5-9 членов; состав назначается выборным органом местного самоуправления);

- участковая (формируется выборным органом местного самоуправления не позднее чем за 44 дня до дня выборов в количестве 5-10 членов).

Согласно ст. 90–92 Конституции Республики Бурунди, Независимая национальная избирательная комиссия гарантирует свободу, беспристрастность и независимость избирательного процесса. Комиссия состоит из семи независимых лиц. Его члены назначаются декретом после того, как они были предварительно одобрены отдельно Национальным собранием и сенатом абсолютным большинством голосов. Комиссия отвечает за выполнение следующих задач:

- организовать выборы на национальном уровне, на уровне коммун, а также на уровне холмов или районов;

- обеспечить свободу, справедливость и прозрачность выборов;

- объявить предварительные результаты выборов в срок, установленный законом;

- обнародовать договорённости, кодекс поведения и технические детали, включая расположение избирательных участков и часы их работы;

- получать и отвечать на жалобы о соблюдении избирательных правил.

Решения Комиссии окончательны. Независимая национальная комиссия Бурунди должна провести избирательную кампанию согласно законодательству государства таким образом, чтобы не разжигать этническое насилие и никаким образом не противоречить конституции государства.

3. Составление списков избирателей

Списки составляются по участкам, уточнение их должно быть завершено не позднее 30 дней. В список включается каждый гражданин, достигший 18 лет на день выборов и не лишенный избирательного права, а также имеющий постоянное место жительства на территории соответствующего избирательного участка.

Список избирателей составляется в алфавитном или ином порядке (по населенным пунктам, улицам, домам, на основе адресов избирателей). В списках указывается фамилия, имя, отчество, дата рождения и адрес избирателя (подпись). Гражданам обеспечивается возможность ознакомления со списками избирателей не позднее чем за 20 дней. Вносить какие-либо изменения в списки избирателей после окончания голосования и начала подсчета голосов избирателей **ЗАПРЕЩАЕТСЯ!**

Регистрация избирателей является значимой предварительной процедурой.

4. *Формирование избирательных округов* – это территориальные образования, население которых наделено правом избирать депутатов в представительные органы государственной власти. Округа бывают:

- одномандатные;
- многомандатные;
- федеральный округ (вся территория Российской Федерации).

5. *Образование избирательных участков* – это структурные единицы избирательного округа, предназначенные для непосредственной организации голосования избирателей.

6. *Выдвижения кандидатов* – первый акт публичного заявления кандидата о своих намерениях и притязаниях на участие в выборах. Исключается возможность выдвижения без ведома кандидата. Давая согласие на выдвижение, кандидат лично подтверждает свое осознанное и ответственное отношение к участию в предвыборной кампании.

7. Регистрация кандидата

В Российской Федерации для того чтобы выдвинутый кандидат в депутаты был зарегистрирован избирательной комиссией, необходимо, чтобы в его поддержку было собрано определенное количество подписей избирателей в том округе, в котором дает согласие на выдвижение (2 % от общего числа избирателей в округе). Например, для регистрации кандидата на пост президента Российской Федерации необходимо набрать в поддержку не менее 2 млн подписей избирателей.

Федеральным законодательством предусматривается возможность замены по усмотрению кандидата сбора подписей как условия регистрации кандидата *избирательным залогом* (только из средств избирательного фонда и не может составлять более 15 % от предельного размера расходования средств избирательного фонда). Если кандидат не избран или набрал менее установленного законом числа голосов избирателей, залог перечисляется в доход соответствующего бюджета.

Для регистрации также необходимо представить в избирательную комиссию:

- наличие необходимого количества подписей избирателей, собранных в поддержку кандидатов;
- сведения о доходах и об имуществе, принадлежащем кандидату;
- протокол заседания партии о выдвижении кандидатов (список кандидатов);
- наличие заявлений кандидатов об их согласии баллотироваться по данному избирательному округу.

Избирательная комиссия проверяет достоверность подписей избирателей, а также соответствие порядка выдвижения кандидата требованиям закона в течение 10 дней (в федеральные органы) и не более 5 дней (в органы власти субъектов Российской Федерации) принимает решение о регистрации кандидата.

В результате регистрации кандидаты приобретают статус зарегистрированных кандидатов. Данный статус прекращается с момента официального объявления избирательной комиссией результатов выборов в СМИ.

8. Предвыборная агитация – деятельность граждан, кандидатов, политических партий, имеющая целью побудить избирателей к участию в выборах, а также голосованию за тех или иных кандидатов или против них.

Не имеют право участвовать в агитации члены избирательных комиссий, государственные органы, благотворительные организации, государственные и муниципальные служащие, военные.

Формы проведения предвыборной агитации:

- через СМИ (бесплатно и на договорной основе – в зависимости от СМИ);
- предвыборные собрания, митинги, массовые мероприятия;
- встречи кандидатов и их доверенных с избирателями;
- выпуск и распространение агитационных печатных материалов (они не должны быть анонимны и распространяться на избирательных участках);
- иные установленные законом формы.

Не допускается злоупотребление свободой массовой информации, подкуп избирателей, благотворительная деятельность!

9. Голосование – это процедура, обеспечивающая фиксацию воли избирателя по выбору того или иного кандидата. О времени и месте голосования территориальные и участковые избирательные комиссии обязаны оповестить избирателей не позднее чем за 20 дней до дня его проведения через средства массовой информации или иным способом.

Голосование проводится:

- с 8 до 20 часов по местному времени;
- в помещении для голосования (кабины или комнаты должны находиться в поле зрения комиссии и наблюдателей);
- при предъявлении паспорта;
- при наличии опломбированного ящика для бюллетеней.

Обязательно в таком помещении или перед ним должен находиться информационный стенд, на котором размещается информация обо всех кандидатах, списках кандидатов, избирательных объединениях, внесенных в бюллетень, а именно:

- биографические данные кандидатов в объеме, установленном комиссией, организующей выборы, но не меньшем, чем объем биографических данных, внесенных в бюллетень;
- если кандидат, список кандидатов выдвинуты избирательным объединением – слова «выдвинут избирательным объединением» с указанием наименования этого избирательного объединения;
- если кандидат сам выдвинул свою кандидатуру – слово «самовыдвижение»;
- сведения об основаниях регистрации кандидатов, списков кандидатов (подписи избирателей, избирательный залог, иные основания);
- сведения о доходах и об имуществе кандидатов в объеме, установленном организующей выборы избирательной комиссией;
- информация о фактах представления кандидатами недостоверных сведений (если такая информация имеется).

Голосование на выборах должно быть проведено:

- а) в федеральные органы власти – не позднее чем через 110 дней и не ранее чем через 80 дней со дня принятия решения о назначении выборов;
- б) в органы государственной власти субъекта Российской Федерации – не позднее чем через 100 дней и не ранее чем через 80 дней со дня принятия решения о назначении выборов;
- в) в органы местного самоуправления – не позднее чем через 80 дней и не ранее чем через 70 дней со дня принятия решения о назначении выборов.

10. Подсчет голосов

Осуществляется открыто и гласно членами участковой избирательной комиссии сразу после окончания времени голосования и проводится без перерыва до установления итогов голосования. По результатам составляется протокол участковой избирательной комиссии об итогах голосования. Неиспользованные и недействительные бюллетени погашаются. Заключительным актом конкретного избирательного процесса является официальное опубликование итогов голосования и результатов выборов в СМИ не позднее дня голосования.

Таким образом, данный порядок организации и проведения выборов закрепляет механизмы, обеспечивающие нормальный ход избирательной кампании, полную реализацию избирательных прав граждан Российской Федерации, что в конечном итоге должно гарантировать не только эффективность выборов, но и действительное воплощение в жизнь конституционного принципа народовластия.

Раздел VII. Конституционные основы организации и функционирования государственных органов и местного самоуправления

Глава 1. Понятие органа государства, его признаки и виды

Государственные органы демократического государства образуют в своей совокупности определенную систему. Структура и виды органов того или иного государства устанавливаются в зависимости от формы государственного устройства и в соответствии с общепринятым принципом разделения властей при осуществлении государственной власти.

Характерные черты (признаки) органов государства:

1. Органы образуются в установленном государством порядке.
2. Орган государства уполномочен государством осуществлять его задачи и функции.
3. Орган государства наделен государственно-властными полномочиями. Наличие их – важнейшая черта, отличающая государственные органы от общественных организаций.
4. Органы государства действуют в установленном законом порядке.
5. Орган государства имеет свою структуру.
6. Государственные органы связаны между собой отношениями субординации, т.е. подчинение нижестоящих органов вышестоящим.
7. Органом государства могут быть только граждане Российской Федерации – группа лиц или одно лицо.

От органов государства отличаются вспомогательные органы, образуемые некоторыми органами государства (например комитеты и комиссии палат Федерального собрания). Они не наделены государственно-властными полномочиями, не могут принимать обязывающих решений.

Органы государства принято классифицировать в соответствии с основными видами осуществляемой ими государственной деятельности:

1. Представительные (законодательные).
2. Исполнительные (распорядительные).
3. Судебные.
4. Контрольно-надзорные.

Представительные (законодательные) органы государственной власти. Различают федеральные, региональные и органы местного самоуправления. Они формируются путем избрания их населением страны, действуют от его имени и ответственны перед ним.

В нашей стране высшим представительным и законодательным органом является *Федеральное собрание Российской Федерации* – парламент Российской Федерации. Как постоянно действующий орган, он осуществляет законодательную власть.

Его представительный характер заключается в том, что он формируется выборным путем. Выражая государственную волю многонационального на-

рода России, он призван придавать ей с помощью законов общеобязательный характер.

Федеральное собрание имеет 2-палатную структуру, т.е. состоит из 2 палат: Совета Федерации и Государственной думы, которые различаются по своему правовому статусу, способу формирования, характеру депутатского корпуса, входящего в них.

Также в Российской Федерации существуют (представительные) законодательные органы субъектов Федерации, которые также формируются выборным путем.

Исполнительные органы управления – это органы, занимающиеся повседневной управленческой деятельностью. Они как исполняют решения представительных органов и вышестоящих органов управления, так и сами отдают необходимые распоряжения и указания. *Правительство Российской Федерации* – это высший исполнительный и распорядительный орган государственной власти, который непосредственно осуществляет управление страной.

Как высший орган исполнительной власти, Правительство Российской Федерации наделено довольно широкими полномочиями. Круг полномочий Правительства Российской Федерации разнообразен. Можно поделить полномочия в сферах: государственного строительства; экономики; финансов, кредитно-денежного обеспечения, ценообразования; социального обеспечения; здравоохранения; культуры; образования и других областях.

По всем вопросам своей компетенции Правительство Российской Федерации принимает решения и издает правовые акты, публикуя их от своего имени.

В субъектах Федерации также существуют исполнительные органы государственной власти, которые совместно с федеральными органами исполнительной власти образуют систему исполнительной власти.

Исполнительная власть на местах осуществляется органами местного самоуправления (администрация). Как указано в ст. 3 Европейской хартии местного самоуправления, подписанной в 1985 г. государствами-членами Совета Европы, под *местным самоуправлением* понимается «право и действительная способность местных сообществ контролировать и управлять в рамках закона, под свою ответственность и на благо населению, значительной частью общественных дел».

Судебная власть. Судебная власть в Российской Федерации представлена в виде системы всех судов, имеющих общие задачи, организованных и действующих на единых демократических началах, связанных между собой отношениями по осуществлению правосудия, которое имеют право осуществлять только они.

Судебная власть в Российской Федерации осуществляется посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства.

Особое место в системе судов занимает Конституционный суд Российской Федерации, который осуществляет конституционный надзор, и Верховный суд Российской Федерации.

В систему федеральных судебных органов входят республиканские, областные, краевые, районные (городские) суды.

Отдельным институтом является президент Российской Федерации, который является главой государства.

Контрольно-надзорные органы. Эти органы осуществляют постоянный повседневный надзор и контроль за правильной реализацией норм права органами государства, предприятиями, организациями, учреждениями, должностными лицами и гражданами.

Место *прокуратуры* в системе государственно-правовых институтов имеет ключевое значение для определения сущности прокурорской системы, функций прокуратуры, её правового статуса, организационного построения, форм и методов деятельности.

Нотариат – это система государственных органов, в функции которых входит удостоверение имущественных сделок, оформление наследственных прав, засвидетельствование документов для придания их юридической достоверности.

Государственная налоговая служба Российской Федерации – это единая система контроля за соблюдением налогового законодательства. В структуру этой службы входят налоговые инспекции различных уровней.

Этот перечень подобных государственных контрольно-надзорных органов не исчерпывающий.

Органы местного самоуправления в систему органов государственной власти не входят!

Глава 2. Президент

Институт президентства в Российской Федерации установлен на основе волеизъявления народа, выраженном на первом референдуме Российской Федерации 17 марта 1991 г. С принятием Конституции Российской Федерации 1993 г. статус президента Российской Федерации определяется гл. 4 Конституции Российской Федерации и Федеральным законом от 10 января 2003 г. № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации».

Конституционно-правовой статус президента складывается из совокупности конституционно-правовых норм, закрепляющих его положение в системе органов государственной власти, и включает в себя следующие элементы:

- а) правовые нормы, определяющие порядок выборов и вступления в должность президента;
- б) правовые нормы, устанавливающие компетенцию президента;
- в) правовые нормы, регулирующие порядок прекращения полномочий президента.

Конституция Российской Федерации (ч. 1 ст. 80) устанавливает, что президент Российской Федерации является главой государства России, демократического, федеративного, светского, правового государства с республиканской формой правления. В соответствии со своим положением президент Российской Федерации олицетворяет единство многонационального народа Российской Федерации, суверенную государственность России и незыблемость ее демократической основы. Как глава государства, он представляет Российскую Федерацию как внутри страны, так и в международных отношениях. Согласно Конституции Российской Федерации, выступая гарантом Конституции Российской Федерации, прав и свобод человека и гражданина, президент Российской Федерации несет персональную ответственность за бесперебойную работу механизмов защиты Конституции Российской Федерации, прав человека, обязан принимать меры в случаях сбоев их реализации.

При наличии трех ветвей государственной власти, а также самостоятельного местного самоуправления президент Российской Федерации обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти Российской Федерации и органов власти субъектов Федерации, их взаимосвязь с местным самоуправлением.

В Конституции Российской Федерации заложена **система гарантий**, препятствующих превращению президента Российской Федерации в авторитарного правителя. Они заключаются в:

- ограничении периода полномочий президента Российской Федерации шестилетним сроком;
- порядке его всенародных выборов и их альтернативном характере;
- недопустимости занятия поста президента более двух сроков подряд;
- возможности отрешения его от должности;
- признании не соответствующими Конституции Российской Федерации нормативных актов президента Российской Федерации на основе решения Конституционного суда Российской Федерации.

Президент Российской Федерации в соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральным законодательством определяет основные направления внутренней и внешней политики государства. Ежегодные послания президента Российской Федерации Федеральному собранию, в которых формулируются основные направления внутренней и внешней политики Российской Федерации, делают их достоянием депутатов, народа, партий, общественности. Это дает возможность в случае необходимости корректировать политику президента с использованием всего потенциала конституционных форм, обеспечивающих взаимное воздействие одних государственных структур на другие, влияние на них общественных и социальных движений.

Рассматривая вопрос о статусе главы российского государства, необходимо отметить, что президент Российской Федерации обладает неприкосновенностью (ст. 91 Конституции Российской Федерации). Данное положение означает, что против него нельзя возбудить уголовное дело; оно может быть возбуждено только после отрешения президента от должности. Президент не

может быть доставлен в суд (например в качестве свидетеля), он не подлежит административной ответственности.

Неприкосновенность не означает, однако, отсутствия политической ответственности президента. Президент Российской Федерации может выступать в качестве ответчика в Конституционном суде Российской Федерации в связи с ходатайством о признании его акта неконституционным. В этом случае президента представляют в суде уполномоченные им соответствующие должностные лица (члены Правительства Российской Федерации, назначенные адвокаты и др.).

Под **функциями президента** Российской Федерации понимаются основные направления деятельности главы государства, вытекающие из его положения в системе органов государственной власти. Функции президента Российской Федерации:

- 1) является гарантом Конституции Российской Федерации, прав и свобод человека и гражданина;
- 2) в установленном Конституцией Российской Федерации порядке принимает меры по охране суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности;
- 3) определяет основные направления внутренней и внешней политики государства;
- 4) обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти;
- 5) представляет Российскую Федерацию внутри страны и в международных отношениях.

Президент Российской Федерации избирается непосредственно гражданами Российской Федерации на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании сроком на 6 лет (ч. 1 ст. 81 Конституции Российской Федерации). Дата выборов президента Российской Федерации назначается Советом Федерации (ст. 102 Конституции Российской Федерации).

Конституция Российской Федерации устанавливает ряд *требований (цензов), которым должен отвечать кандидат на пост президента Российской Федерации:*

- 1) ценз гражданства – кандидат в президенты Российской Федерации должен быть гражданином Российской Федерации (способ приобретения по Конституции Российской Федерации юридического значения не имеет). Не имеет права быть избранным президентом Российской Федерации гражданин Российской Федерации, имеющий гражданство иностранного государства либо вид на жительство или иной документ, подтверждающий право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства;
- 2) ценз оседлости – требование постоянного проживания на территории России не менее 25 лет;
- 3) ценз дееспособности;

4) ценз возрастной – ограничение нижнего возрастного предела – не менее 35 лет; верхнего возрастного предела Конституция Российской Федерации не предусматривает.

5) ценз предыдущего избрания – одно и то же лицо не может занимать должность президента Российской Федерации более двух сроков.

6) ценз судимости и др. Не имеет права избирать президента Российской Федерации и быть избранным президентом Российской Федерации, участвовать в иных избирательных действиях граждан Российской Федерации, признанный судом недееспособным или содержащийся в местах лишения свободы по приговору суда.

Не имеет права быть избранным президентом Российской Федерации гражданин Российской Федерации:

- 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 Уголовным кодексом Российской Федерации, и имеющий на день голосования неснятую и непогашенную судимость за указанное преступление;

- подвергнутый административному наказанию за совершение административных правонарушений, предусмотренных ст. 20.3 и 20.29 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, если голосование на выборах президента Российской Федерации 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 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», либо совершения действий, предусмотренных подпунктом «ж» п. 7 и подпунктом «ж» п. 8 ст. 76 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», если указанные нарушения либо действия совершены в период, не превышающий шести лет до дня голосования.

Гражданин Российской Федерации, в отношении которого вступил в силу приговор суда о лишении его права занимать государственные должности в течение определенного срока, если такое наказание предусмотрено федеральным законом, не может быть зарегистрирован в качестве кандидата на должность президента Российской Федерации, если голосование на выборах

президента Российской Федерации состоится до истечения установленного судом срока.

В соответствии с Конституцией Российской Федерации полномочия президента Российской Федерации целесообразно рассматривать, объединив их в группы в зависимости от *сфер государственной жизни*, в которых действует президент Российской Федерации, и взаимодействия с ветвями власти.

1. Президент Российской Федерации и Правительство Российской Федерации

1) Президент Российской Федерации назначает председателя Правительства Российской Федерации после утверждения его кандидатуры Государственной думой (п. «а» ст. 83).

2) Председатель Правительства представляет Государственной думе на утверждение кандидатуры вице-премьеров и федеральных министров (за исключением тех, чье назначение рассматривает Совет Федерации). Госдума не позднее недельного срока принимает решение по этим кандидатурам. Президент не вправе отказать утвержденным кандидатам в назначении на должность.

3) Если Госдума трижды отклоняет представленные кандидатуры, президент вправе назначить вице-премьеров и министров из числа представленных главой правительства. Если после трехкратного отклонения депутатами кандидатур больше трети должностей в правительстве (за исключением тех, чье назначение обсуждает Совет Федерации) остаются вакантными, глава государства вправе распустить нижнюю палату и назначить новые выборы.

4) Президент Российской Федерации может отменить постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации в случае их противоречия Конституции Российской Федерации, федеральным законам и указам президента Российской Федерации (ч. 3 ст. 115).

2. Президент Российской Федерации и Федеральное собрание Российской Федерации

1) Президент Российской Федерации принимает участие в законотворческой деятельности Федерального собрания. Данное полномочие президента Российской Федерации складывается: из предоставленного ему права законодательной инициативы (п. «г» ст. 84, ч. 1 ст. 104); права относительного вето на законопроекты, принятые Федеральным собранием (ч. 3 ст. 107); из обязанностей подписания и обнародования федеральных законов (ст. 107);

2) Президент Российской Федерации назначает выборы Государственной думы в соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральным законом (п. «а» ст. 84);

3) Президент Российской Федерации распускает Государственную думу в случаях и в порядке, предусмотренных Конституцией Российской Федерации (п. «б» ст. 84);

4) Президент Российской Федерации обращается к Федеральному собранию с ежегодными посланиями о положении в стране, об основных направлениях внутренней и внешней политики государства (п. «е» ст. 84);

5) Президент Российской Федерации сотрудничает с палатами Федерального собрания при назначении на должности отдельных должностных

лиц федеральных органов власти. Так, президент Российской Федерации представляет Государственной думе кандидатуру на должность председателя Центрального банка и ставит перед Государственной думой вопрос о его освобождении от должности. Президент Российской Федерации представляет Совету Федерации кандидатуру на должность генерального прокурора и вносит в Совет Федерации предложение об освобождении его от должности (п. «г» ст. 83).

3. Президент Российской Федерации и судебная власть Российской Федерации

1) Президент Российской Федерации представляет Совету Федерации кандидатуры для назначения на должность судей Конституционного суда Российской Федерации и Верховного суда Российской Федерации (п. «е» ст. 83);

2) Судьи других федеральных судов назначаются президентом Российской Федерации в порядке, установленном федеральным законом (ст. 128);

3) Конституция Российской Федерации предоставила президенту Российской Федерации право обращаться в Конституционный суд Российской Федерации, а также в суды общей юрисдикции (ст. 85, 125);

4) Президент Российской Федерации осуществляет помилование (п. «в» ст. 89). Актом помилования является решение главы государства о смягчении наказания или полном освобождении от наказания лиц, обратившихся к нему с соответствующим ходатайством.

4. Президент Российской Федерации и субъекты Российской Федерации

1) Право президента Российской Федерации назначать и освобождать своих полномочных представителей в федеральных округах;

2) Право президента Российской Федерации использовать согласительные процедуры для решения разногласий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Федерации, а также между органами государственной власти субъектов Российской Федерации (ст. 85);

3) Право президента Российской Федерации приостанавливать действие актов органов исполнительной власти субъектов Федерации в случае противоречия этих актов Конституции Российской Федерации, федеральным законам, международным обязательствам Российской Федерации или нарушения прав и свобод человека и гражданина до решения этого вопроса соответствующим судом (ч. 2 ст. 85).

5. Полномочия президента Российской Федерации в области обороны и безопасности страны

1) Президент Российской Федерации утверждает военную доктрину России (п. «з» ст. 83);

2) Президент Российской Федерации является Верховным главнокомандующим Вооруженными силами Российской Федерации (ч. 1 ст. 87);

3) Президент Российской Федерации назначает и освобождает высшее командование Вооруженных сил (п. «л» ст. 83);

4) Президент Российской Федерации формирует и возглавляет Совет безопасности (п. «ж» ст. 83);

5) В случае агрессии против России президент Российской Федерации вводит на территории России или в отдельных ее местностях военное положение с незамедлительным сообщением об этом Совету Федерации и Государственной думе (ч. 2 ст. 87). Указ президента Российской Федерации о введении военного положения должен быть утвержден Советом Федерации;

6) В случае угрозы безопасности Российской Федерации президент Российской Федерации вводит на территории России или в отдельных ее местностях чрезвычайное положение с незамедлительным сообщением об этом Совету Федерации и Государственной думе (ст. 88). Указ президента Российской Федерации о введении чрезвычайного положения должен быть утвержден Советом Федерации.

6. Полномочия президента Российской Федерации в области внешней политики

1) Президент Российской Федерации определяет основные направления внешней политики государства и осуществляет руководство внешней политикой;

2) Президент Российской Федерации ведет переговоры и подписывает международные договоры Российской Федерации;

3) Президент Российской Федерации подписывает ратификационные грамоты, то есть документы, подтверждающие, что подписанный договор признается государством в качестве обязательного для него. Ратификацию самих международных договоров осуществляет Федеральное собрание путем принятия соответствующих федеральных законов;

4) Президент Российской Федерации принимает верительные и отзывные грамоты аккредитуемых при нем дипломатических представителей;

5) Президент Российской Федерации назначает и отзывает после консультаций с соответствующими комитетами и комиссиями палат Федерального собрания дипломатических представителей Российской Федерации в иностранных государствах и международных организациях.

7. Другие полномочия президента Российской Федерации

К ним относятся: назначение общероссийского референдума, решение вопросов гражданства Российской Федерации, предоставление политического убежища, награждение государственными наградами Российской Федерации, присвоение почетных званий Российской Федерации, высших воинских и высших специальных званий.

Полномочия президента Российской Федерации реализуются через принятие им правовых актов – указов и распоряжений (ст. 90 Конституции Российской Федерации).

Указами оформляются решения президента Российской Федерации нормативного характера, т.е. решения, содержащие общие правила поведения, рассчитанные на длительное и многократное применение и относящиеся к определенному кругу субъектов. Указы могут носить и индивидуальный характер.

Распоряжения президента Российской Федерации – это акты организационно-оперативного характера, имеющие вспомогательное значение в правовом регулировании деятельности главы государства (не носят нормативный характер).

Указы и распоряжения президента Российской Федерации не должны противоречить Конституции Российской Федерации и федеральным законам (ч. 3 ст. 90 Конституции Российской Федерации). Данная конституционная норма устанавливает подзаконный характер правотворческой деятельности президента Российской Федерации.

Анализ полномочий президента Российской Федерации позволяет сделать вывод о том, что российская конструкция президентской власти основана на использовании элементов президентской и полупрезидентской республик.

Президент Российской Федерации может досрочно прекратить исполнение своих полномочий (ч. 2 ст. 92 Конституции Российской Федерации) в случае:

- его отставки – по инициативе самого президента Российской Федерации;
- в случае стойкой неспособности по состоянию здоровья осуществлять принадлежащие ему полномочия;
- отрешения от должности – это процедура привлечения к юридической ответственности президента (впервые такая процедура под названием «импичмент» была установлена впервые Конституцией США).

Процедура отрешения складывается из трех этапов:

1. Инициатива не менее 1/3 депутатов Государственной думы о выдвижении ею обвинения президента в государственной измене или совершении тяжкого преступления. Создается специальная комиссия, в задачу которой входит подготовка заключения по вопросу об отрешении президента Российской Федерации от должности. Принятое комиссией заключение обсуждается в Государственной думе, и по итогам обсуждения Дума может принять решение 2/3 голосов от общего числа депутатов в палате о выдвижении обвинения президента Российской Федерации в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления.

2. Согласно Конституции Российской Федерации (ч. 1 ст. 93) выдвинутое Государственной думой обвинение должно быть подтверждено заключением Верховного суда Российской Федерации о наличии в действиях президента признаков преступления. В случае отсутствия такового данная процедура должна быть прекращена. Выдвинутое Государственной думой обвинение должно быть подтверждено также заключением Конституционного суда Российской Федерации о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения.

3. На основании этих документов Совет Федерации может принять решение об отрешении президента от должности, которое должно быть принято 2/3 голосов от общего числа членов в палате не позднее чем в трехмесячный срок. Если в данный срок решение не будет принято, то обвинения против президента считаются отклоненными.

После импичмента президент становится обычным гражданином и может нести ответственность, если совершил преступление, по нормам Уголовного кодекса Российской Федерации или иную ответственность, предусмотренную законодательством.

В Бенине президент является главой государства (ст. 41) и входит в систему исполнительной власти, выступая также главой правительства. Президент назначает членов правительства после консультативного заключения бюро Национального собрания, определяет их полномочия, снимает с должности. Члены правительства несут ответственность перед президентом (ст. 54). Президент избирается всеобщим прямым голосованием на пять лет с правом переизбрания только один раз (ст. 42).

Конституция Бенина устанавливает ряд *требований (цензов)*, которым должен отвечать кандидат на пост президента:

1) ценз гражданства – кандидат в президенты должен быть гражданином Бенина и являться бенинцем от рождения либо получить гражданство более 10 лет назад;

2) репутационный ценз – кандидат должен обладать достойными нравственными качествами и являться порядочным человеком;

3) ценз дееспособности – должен обладать всеми гражданскими и политическими правами, находиться в хорошей физической и психической форме, что подтверждается коллегией из трех судебно-медицинских экспертов, назначенных Конституционным судом;

4) ценз возрастной – ограничение нижнего возрастного предела – не менее 40 лет; верхнего возрастного – не более 70 лет;

5) ценз оседлости – кандидат должен проживать на территории Бенина;

6) ценз предыдущего избрания – одно и то же лицо не может занимать должность президента более двух сроков.

Президент республики, проконсультировавшись с председателем Национального собрания и председателем Конституционного суда, может проявить инициативу в проведении референдума по любым вопросам, связанным с продвижением прав человека, с проблемами межобластной или областной интеграции и организации органов государственной власти. Президент республики обеспечивает выполнение законов и гарантирует исполнение судебных решений, обладает правом помилования, назначает послов и полномочных представителей в иностранные державы.

Президент республики – верховный главнокомандующий Вооруженными силами. На заседании Совета министров он назначает членов Высшего совета обороны и руководит собраниями вышеупомянутого Совета.

В Бурунди президент является главой государства (ст. 96) и возглавляет Совет министров (ст. 110). Президент, по согласованию с вице-президентом и премьер-министром, назначает членов правительства и прекращает их функции (ст. 109). Президент избирается всеобщим прямым голосованием на семь лет с правом переизбрания только один раз (ст. 97).

Конституция Бурунди устанавливает ряд *требований (цензов)*, которым должен отвечать кандидат на пост президента (ст. 98):

1) ценз гражданства – кандидат в президенты должен быть гражданином Бурунди от рождения;

2) репутационный ценз – кандидат не должен быть приговорен за преступление или правонарушение к наказанию или иметь неснятую судимость;

3) ценз дееспособности – должен обладать всеми гражданскими и политическими правами;

4) ценз возрастной – ограничение нижнего возрастного предела – не менее 40 лет;

5) ценз оседлости – кандидат должен проживать на территории Бурунди;

6) ценз предыдущего избрания – одно и то же лицо не может занимать должность президента более двух сроков.

В Габоне президент является главой государства (ст. 8) и входит в систему исполнительной власти. Президент назначает высшие гражданские и военные должности государства (ст. 20). Президент избирается всеобщим прямым голосованием на семь лет (ст. 9).

Конституция Габона устанавливает только одно требование – это ценз гражданства. Кандидат в президенты должен быть гражданином Габона и являться габонцем от рождения либо в четвертом поколении.

В Гвинее президент является главой государства (ст. 34–35) и входит в систему исполнительной власти. Президент избирается всеобщим прямым голосованием на шесть лет с правом переизбрания только один раз (ст. 40).

Конституция Гвинеи устанавливает ряд *требований (цензов), которым должен отвечать кандидат на пост президента:*

1) ценз гражданства – кандидат в президенты должен быть гражданином Гвинеи. Способ приобретения гражданства и длительность нахождения в нем Конституцией не регламентировано.

2) ценз дееспособности – должен обладать всеми гражданскими и политическими правами, находиться в хорошей физической и психической форме, что подтверждается коллегией врачей, присягнувших Конституционному суду.

3) ценз предыдущего избрания – одно и то же лицо не может занимать должность президента более двух сроков.

Президент назначает премьер-министра (ст. 59), который несет перед президентом ответственность (ст. 62), и министров по согласованию с премьер-министром (ст. 60). Президент обладает правом роспуска Национального собрания (ст. 102).

Президент в Зимбабве является главой государства и правительства (ст. 89), входит в систему исполнительной власти и возглавляет ее (ст. 88). Президент избирается всеобщим прямым голосованием на пять лет (ст. 92, 95).

Конституция Зимбабве устанавливает следующие *требования (цензы), которым должен отвечать кандидат на пост президента:*

1) ценз гражданства – кандидат в президенты должен быть гражданином Зимбабве по рождению или происхождению.

2) возрастной ценз – ограничение нижнего возрастного предела – не менее 40 лет.

3) ценз оседлости – кандидат должен проживать на территории Зимбабве.

4) ценз предыдущего избрания – одно и то же лицо не может занимать должность президента более двух сроков.

Президент, возглавляя Кабинет министров, назначает министров и возлагает на них функции, может назначать заместителей министров для оказания помощи любому министру в осуществлении его функций (ст. 104).

Президент Монголии является главой государства и воплощением единства монгольского народа (ст. 30), избирается на четыре года всеобщим голосованием.

Конституция Монголии устанавливает следующие *требования (цензы), которым должен отвечать кандидат на пост президента:*

1) ценз гражданства – кандидат в президенты должен быть гражданином Монголии;

2) возрастной ценз – ограничение нижнего возрастного предела – не менее 45 лет;

3) ценз оседлости – кандидат должен проживать на территории Монголии не менее 5 лет;

4) ценз предыдущего избрания – одно и то же лицо не может занимать должность президента более двух сроков.

Президент Монголии не входит ни в одну из ветвей государственной власти. При этом он несет ответственность перед законодательной властью, представленной Великим государственным хуралом (ст. 35).

В Сан-Томе и Принсипи президент республики является главой государства и Верховным главнокомандующим вооружёнными силами, представляет Демократическую Республику Сан-Томе и Принсипи, гарантирует национальную независимость и единство государства и обеспечивает регулярное функционирование институтов. Он избирается всеобщим прямым и тайным голосованием (ст. 78) на срок пять лет (ст. 79).

Конституция устанавливает ряд *требований (цензов), которым должен отвечать кандидат на пост президента:*

1) ценз гражданства – кандидат в президенты должен быть гражданином Сан-Томе, не имеющим другого гражданства;

2) ценз возрастной – ограничение нижнего возрастного предела – не менее 35 лет.

3) ценз оседлости – кандидат должен проживать на территории Сан-Томе не менее 3 лет;

4) ценз предыдущего избрания – одно и то же лицо не может занимать должность президента более двух сроков.

Президент имеет следующие полномочия: созвать референдум на национальном уровне и назначить дату его проведения; принимать законы, указы, законы и указы; помиловать и смягчить приговоры после заслушивания властей; объявлять осадное и чрезвычайное положение после заслушивания правительства и после получения санкции Национального собрания; санкционировать участие вооружённых сил Сан-Томе в миротворческих операциях на иностранной территории или присутствие иностранных вооружённых сил на

национальной территории по предложению правительства, после заслушивания Государственного совета и с согласия Национального собрания; обращаться в Конституционный суд с просьбой о превентивной проверке конституционности или законности нормативных актов и международных договоров; награждать Государственными наградами; председательствовать в Государственном совете, Высшем совете обороны, Совете министров по просьбе премьер-министра; созывать Национальное собрание в чрезвычайных обстоятельствах, когда это оправдано первостепенными соображениями в интересах общества; распустить Национальное собрание; назначать премьер-министра и членов правительства; отправлять в отставку правительство; назначает трёх членов Государственного совета; назначать и освобождать от должности генерального прокурора республики по предложению правительства.

Президент республики в области международных отношений обязан: представлять государство в международных отношениях; ратифицировать международные договоры после их надлежащего утверждения; объявлять войну и заключать мир по предложению правительства, после заслушивания Государственного совета и с разрешения Национального собрания; назначать и увольнять послов по предложению правительства и аккредитовать иностранных дипломатических представителей; проводить в консультации с правительством весь переговорный процесс по заключению международных соглашений в области обороны и безопасности.

Президент Республики Сьерра-Леоне является главой государства, высшим органом исполнительной власти республики и главнокомандующим вооруженными силами (ст. 40), избираемым всеобщим голосованием на срок пять лет. Исполнительная власть осуществляется президентом непосредственно или через Кабинет министров, министров, заместителей министров или подопечных ему государственных служащих (ст. 53).

Конституция устанавливает следующие *требования (цензы), которым должен отвечать кандидат на пост президента:*

- 1) ценз гражданства – кандидат в президенты должен быть гражданином Сьерра-Леоне;
- 2) ценз возрастной – ограничение нижнего возрастного предела – не менее 40 лет;
- 3) ценз предыдущего избрания – одно и то же лицо не может занимать должность президента более двух сроков;
- 4) ценз партийности – поскольку кандидатов на должность президента выдвигают политические партии, то претендент должен состоять в такой партии.

Для президентов всех рассмотренных государств характерно наличие ряда полномочий, в числе которых, в частности, право помилования, право назначать послов и полномочных представителей в иностранные государства, право назначать на ряд высших государственных должностей, при соблюдении определенных условий принимать чрезвычайные меры, принятие которых требуют сложившиеся обстоятельства, обращаться к нации и т.д. Кроме того, президенты являются верховными главнокомандующими вооруженных сил.

Глава 3. Представительные органы

Законодательную (представительную) ветвь власти в Российской Федерации по Конституции Российской Федерации (ст. 94) осуществляет **Федеральное собрание – парламент Российской Федерации**. Федеральное собрание обладает исключительным правом принимать законы, т.е. правовые акты высшей юридической силы. Федеральное собрание обладает неограниченной компетенцией в сфере законодательства по вопросам, отнесенным Конституцией Российской Федерации к ведению Российской Федерации и совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов.

В соответствии со ст. 95 Конституции Российской Федерации Федеральное собрание состоит из двух палат: верхней – Совета Федерации и нижней – Государственной думы.

Государственная дума является палатой общенародного представительства, а в Совете Федерации реализуется представительство субъектов Федерации.

Двухпалатная структура Федерального собрания предполагает самостоятельность палат по отношению друг к другу, которая выражается:

- в различном порядке образования;
- в различной компетенции каждой из палат (ст. 102, 103 Конституции Российской Федерации);
- в разной роли в законодательном процессе;
- в отсутствии единого координирующего органа Федерального собрания;
- в раздельном порядке заседаний палат (ч. 1 ст. 100 Конституции Российской Федерации).

Конституция Российской Федерации (ч. 3 ст. 100) предусматривает только три случая, когда обе палаты могут собираться совместно: для заслушивания ежегодного послания президента Российской Федерации; для заслушивания посланий Конституционного суда Российской Федерации и для заслушивания выступлений руководителей иностранных государств.

Конституционно-правовой статус Федерального собрания складывается из совокупности конституционных норм, характеризующих его положение в системе органов государственной власти, и включает в себя следующие правовые нормы:

- 1) определяющие порядок выборов депутатов Государственной думы и формирования Совета Федерации;
- 2) устанавливающие компетенцию Федерального собрания;
- 3) регулирующие внутреннее устройство и порядок работы Федерального собрания.

Мировая практика функционирования парламентских институтов выработала три классические функции парламента:

- принятие законов;
- утверждение бюджета;

- контроль за деятельностью правительства (решение вопроса о доверии Правительству Российской Федерации).

Федеральное собрание Российской Федерации обладает исключительным правом принимать законы, т.е. правовые акты высшей юридической силы. Федеральное собрание обладает неограниченной компетенцией в сфере законодательства по вопросам, отнесенным Конституцией Российской Федерации к ведению Российской Федерации и совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов.

Парламент выполняет в государстве целый ряд функций:

- законотворчество, представительство, выражение интересов широких слоев населения, а в итоге и воли всего народа;
- контроль за деятельностью государственного аппарата, прежде всего правительства;
- участие в формировании государственных органов, принятие бюджета и некоторые другие.

Принципы деятельности парламента Российской Федерации:

- независимость от других органов государственной власти;
- невмешательство в работу других органов государственной власти;
- взаимодействие с другими органами государственной власти в рамках общей и специальной компетенции.

В соответствии со ст. 95 Конституции Российской Федерации в Совет Федерации входят: по два представителя от каждого субъекта Российской Федерации – по одному от законодательного (представительного) и исполнительного органов государственной власти; представители Российской Федерации, назначаемые президентом Российской Федерации, число которых составляет не более десяти процентов от числа членов Совета Федерации – представителей от законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Совет Федерации не имеет определенного срока полномочий, его состав обновляется по мере проведения выборов в органы государственной власти субъектов Российской Федерации.

Решение о наделении полномочиями члена Совета Федерации – представителя от законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации должно быть принято в течение одного месяца со дня первого заседания в правомочном составе законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации нового созыва, в том числе в случае досрочного прекращения полномочий этого органа предыдущего созыва.

Решение о наделении полномочиями члена Совета Федерации – представителя от исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации должно быть принято вновь избранным высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) не позднее чем на следующий день после дня его вступления в должность. Данное решение оформляется соответствующим указом (постановлением).

Член Совета Федерации – представитель от законодательного (представительного) или исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации наделяется полномочиями на срок полномочий соответствующего органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

Правовой статус члена Совета Федерации регулируется Федеральным законом от 8 мая 1994 г. № 3-ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации».

В компетенцию Совета Федерации входит решение следующих вопросов:

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 предсе-

дателя 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.

По вопросам, отнесенным Конституцией Российской Федерации к ведению Совета Федерации, Совет Федерации принимает постановления.

Основными структурными подразделениями Совета Федерации являются комитеты, которые создаются в целях реализации полномочий, возложенных на верхнюю палату парламента Российской Федерации. Все члены Совета Федерации, за исключением председателя и его заместителей, входят в состав комитетов. При этом член Совета Федерации может быть членом только одного комитета палаты. Численный состав каждого комитета определяется Советом Федерации (но не менее 10 членов палаты в каждом комитете).

Комитеты Совета Федерации Федерального собрания Российской Федерации:

- по конституционному законодательству;
- по правовым и судебным вопросам;
- по делам Федерации и региональной политике;
- по вопросам местного самоуправления;
- по обороне и безопасности;
- по бюджету;
- по финансовым рынкам и денежному обращению;
- по международным делам;
- по делам Содружества Независимых Государств;
- по социальной политике и здравоохранению;
- по образованию и науке; по экономической политике, предпринимательству и собственности;
- по промышленной политике;
- по природным ресурсам и охране окружающей среды;
- по аграрно-продовольственной политике и рыбохозяйственному комплексу;
- по делам Севера и малочисленных народов.

Совет Федерации вправе создавать *постоянные и временные комиссии*. В палате образована одна постоянная комиссия – Комиссия Совета Федерации по регламенту и парламентским процедурам.

Основной формой работы комитетов и комиссий являются *заседания* (не реже одного раза в месяц). Другая форма работы – *парламентские слуша-*

ния по вопросам, связанным с основными направлениями деятельности комитета, комиссии.

В соответствии с Конституцией Российской Федерации (ст. 95, 96, 97) Государственная дума состоит из 450 депутатов и избирается сроком на 5 лет Федеральным законом от 22 февраля 2014 г. № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации». В соответствии с Конституцией Российской Федерации в Государственную думу Федерального собрания Российской Федерации избирается 450 депутатов:

- 225 депутатов Государственной думы избираются по одномандатным избирательным округам (один округ – один депутат), образуемым в соответствии со ст. 12 Федерального закона от 22 февраля 2014 г. № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»;

- 225 депутатов Государственной думы избираются по федеральному избирательному округу пропорционально числу голосов избирателей, поданных за федеральные списки кандидатов в депутаты Государственной думы.

Депутатом Государственной думы может быть избран гражданин Российской Федерации, достигший на день голосования 21 года. В то же время имеется ряд законодательных ограничений.

В компетенцию Государственной думы входит решение следующих вопросов:

- утверждение по представлению президента Российской Федерации кандидатуры председателя Правительства Российской Федерации;

- утверждение по представлению председателя Правительства Российской Федерации кандидатур заместителей председателя Правительства Российской Федерации и федеральных министров, за исключением федеральных министров, указанных в пункте «д. 1» ст. 83 Конституции Российской Федерации;

- решение вопроса о доверии Правительству Российской Федерации;

- заслушивание ежегодных отчетов Правительства Российской Федерации о результатах его деятельности, в том числе по вопросам, поставленным Государственной думой;

- назначение на должность и освобождение от должности председателя Центрального банка Российской Федерации;

- заслушивание ежегодных отчетов Центрального банка Российской Федерации;

- назначение на должность и освобождение от должности заместителя председателя Счетной палаты и половины от общего числа аудиторов Счетной палаты по представлению президента Российской Федерации;

- 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 посто-

янное 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;

- объявление амнистии;

- 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.

Нижнюю палату парламента Российской Федерации возглавляет *председатель Государственной думы*. Наряду с председателем Государственная дума избирает первого заместителя и заместителей председателя. В состав Думы входит также *Совет Государственной думы* – коллегиальный, постоянно действующий орган палаты, созданный для предварительной подготовки и рассмотрения организационных вопросов деятельности палаты.

В Государственной думе создаются депутатские объединения: *депутатские фракции* и *депутатские группы* (не менее 35 депутатов в группе). Депутат Государственной думы вправе состоять только в одном депутатском объединении.

Основными постоянно действующими структурными подразделениями Государственной думы являются **комитеты**.

Рабочими органами Думы являются комиссии, которые создаются на определенный срок для решения конкретной задачи.

Основной формой работы комитетов и комиссий являются заседания, которые проводятся по мере необходимости, не реже двух раз в месяц. Заседания правомочны, если на них присутствуют более половины от общего числа членов комитета, комиссии. Другой формой работы являются парламентские слушания.

Конституция Российской Федерации (ст. 111, 117) предусматривает возможность досрочного роспуска Государственной думы.

Случаи и обстоятельства, когда невозможен роспуск Государственной думы президентом Российской Федерации:

- в течение года после ее избрания;

- в период действия на всей территории Российской Федерации военного или чрезвычайного положения;

- с момента выдвижения ее обвинения против президента Российской Федерации до принятия соответствующего решения Советом Федерации;

- в течение шести месяцев до окончания срока полномочий президента Российской Федерации.

В Бенине парламент состоит из одной палаты, называемой Национальным собранием, а члены собрания имеют ранг депутатов. Он осуществляет законодательную власть и контролирует деятельность правительства (ст. 79). Депутаты избираются прямым всеобщим голосованием сроком на четыре года. Они имеют право быть переизбранными.

Национальным собранием руководит председатель, которому помогает Бюро. Собрание полноправно собирается на две очередные сессии в год. Национальное собрание может созываться своим председателем, по просьбе президента республики или большинства депутатов, на внеочередные сессии по определенной повестке дня. Длительность работы внеочередной сессии не может превышать пятнадцати дней. Как только повестка дня считается исчерпанной, Национальное собрание распускается (ст. 88).

Работа Национального собрания организована в соответствии с внутренним регламентом. Члены Собрания обладают депутатской неприкосновенностью, поэтому ни один депутат не может привлекаться к ответственности, разыскиваться, задерживаться или содержаться в местах лишения свободы из-за мнений или голосов, высказанных им при исполнении служебных обязанностей.

Национальное собрание голосует за принятие законов и устанавливает налоги. Законы принимаются простым большинством Национального собрания. Национальное собрание предоставляет разрешение на объявление войны. Указ о введении осадного или чрезвычайного положения издается на заседании Совета министров после согласования с Национальным собранием. Продление осадного или чрезвычайного положения больше чем на пятнадцать дней может быть разрешено только Национальным собранием (ст. 103).

В Бурунди законодательная власть осуществляется парламентом, который состоит из двух палат: Национального собрания и сената. Члены Национального собрания имеют звание депутата; члены сената носят титул сенатора (ст. 152). Заседания палат отдельные. Две палаты парламента встречаются на конгрессе для решения следующих вопросов:

1. Принять послание президента республики.
2. Обвинить президента республики в государственной измене постановлением, принятым 2/3 членов Национального собрания и сената.
3. Рассмотреть проект закона о финансах в соответствии со ст. 182.
4. Каждые шесть месяцев оценивать выполнение правительственной программы.
5. Получить присягу омбудсмена.
6. Принимать присягу членов правительства.
7. Обсудить и обменяться мнениями по любому вопросу, представляющему национальный интерес.

Бюро собрания парламента на съезде состоит из офисов Национального собрания и сената. Обязанности председателя и заместителя председателя на сессиях возложены соответственно на президента Национального собрания и председателя сената (ст. 168).

Национальное собрание состоит не менее чем из ста депутатов, из которых 60 % – хуту и 40 % – тутси, включая как минимум 30 % женщин, избираемых прямым всеобщим голосованием. В случае если результаты голосования не отражают процентное соотношение, указанное выше, связанные с этим диспропорции должны быть исправлены с помощью механизма кооптации, предусмотренного Избирательным кодексом (ст. 169).

Кандидат на выборах в законодательные органы должен иметь бурундийское гражданство и происхождение, быть не моложе 25 лет, пользоваться всеми своими гражданскими и политическими правами. Кандидат на выборах в законодательные органы не должен быть осужден за тяжкие преступления или правонарушения, связанные с общим правом, к наказанию, установленному избирательным законом (ст. 170).

Национальное собрание собирается каждый год на три очередные сессии – по три месяца каждая. Внеочередные сессии открываются и закрываются указом президента республики (ст. 179).

Кандидат на выборах в сенаторы должен иметь бурундийское гражданство, быть старше тридцати пяти лет на момент выборов, пользоваться всеми своими гражданскими и политическими правами. Кандидат на выборах в сенат не должен быть осужден за уголовное преступление или правонарушение, связанное с общим правом, к наказанию, установленному законом о выборах.

Закон о выборах также предусматривает период, по истечении которого лицо, осужденное по смыслу предыдущего параграфа, может восстановить свое право на участие в выборах после исполнения приговора.

Сенат состоит из двух делегатов от каждой провинции, избранных коллегией выборщиков, состоящей из членов муниципальных советов данной провинции, представляющих различные этнические общины и избранных отдельными бюллетенями. В сенате должны быть три человека из этнической группы. Кроме того, конституция гарантирует минимум 30 % женщин.

Формирование парламентских фракций в сенате запрещено.

В соответствии со ст. 192 сенат имеет следующие полномочия:

1. Утверждать поправки к конституции и органическим законам, включая законы, регулирующие избирательный процесс.
2. Получать отчет омбудсмана по любому аспекту государственного управления.
3. Утверждать тексты законов о разграничении, полномочиях и полномочиях территориальных образований.
4. Проводить расследования в государственной администрации и при необходимости давать рекомендации, чтобы гарантировать, что ни один регион или группа не исключены из сферы общественных услуг.
5. Контролировать применение конституционных положений, требующих этнической и гендерной репрезентативности и баланса во всех государственных структурах и учреждениях, включая государственное управление, органы обороны и безопасности.
6. Консультировать президента республики и председателя Национального собрания по любым вопросам, в частности законодательного характера.
7. Делать замечания или предлагать поправки к законодательству, принятому Национальным собранием.
8. Готовить и вносить законопроекты на рассмотрение Национального собрания.
9. Утверждать назначения только на должности: руководителя Корпуса обороны и безопасности; губернаторов провинций; послов; уполномоченного

по правам человека; членов Высшего совета магистратуры; председателя Верховного суда и членов Верховного суда; председателя Конституционного суда и членов Конституционного суда; прокурора республики и магистратов Генеральной прокуратуры республики; председателя Апелляционного суда и председателя Административного суда; генерального прокурора Апелляционного суда; председателей судов первой инстанции, Арбитражного суда и Трудового суда; прокуроров; членов Независимой национальной избирательной комиссии.

В Габоне законодательная власть представлена парламентом, состоящим из двух палат: Национального собрания и сената. Члены Национального собрания избираются прямым всеобщим голосованием сроком на пять лет с возможностью продления.

Члены сената избираются всеобщим непрямым голосованием сроком на шесть лет, с возможностью продления. Сенат обеспечивает представительство местных органов власти.

Парламент принимает закон, соглашается с налогами, контролирует действия правительства и оценивает государственную политику в соответствии с условиями, предусмотренными конституцией (ст. 36).

Парламент санкционирует объявление войны президентом республики (ст. 49), продлевает чрезвычайное или осадное положение более чем на пятнадцать дней (ст. 50), может вносить поправки в постановления правительства (ст. 52), может выражать недоверие правительству и премьер-министру (ст. 64, 65).

Представительное собрание народа Гвинеи называется Национальным собранием. Его члены носят звание депутата (ст. 67).

Депутаты Национального собрания избираются голосованием на основе прямых выборов. Срок их полномочий составляет пять лет, за исключением некоторых случаев. Его можно продлить. Минимальный возраст, с которого можно стать депутатом Национального собрания, – 18 лет (ст. 68).

Заседания Национального собрания являются открытыми. Национальное собрание осуществляет законодательную функцию, осуществляет контроль за деятельностью правительства, заслушивает отчеты министров, утверждает бюджет, вносит поправки в конституцию, выражает недоверие правительству, санкционирует решение президента об объявлении осадного или чрезвычайного положения, об объявлении состояний войны.

Законодательная власть Зимбабве состоит из парламента и президента (ст. 116).

Парламент состоит из сената и Национального собрания, избираемого на пятилетний срок (ст. 118, ст. 143).

Сенат состоит из восьмидесяти сенаторов, из которых шесть человек избираются от каждой из провинций, на которые разделена Зимбабве, по системе пропорционального представительства; шестнадцати вождей, из которых двое избираются провинциальным собранием вождей от каждой из провинций, кроме столичных провинций, на которые разделена Зимбабве; председателя и заместителя председателя Национального совета вождей; двое из-

бираются в порядке, установленном Законом о выборах, для представления интересов инвалидов.

Национальное собрание состоит из: двухсот десяти членов, избранных тайным голосованием от двухсот десяти избирательных округов, на которые разделена Зимбабве; и в течение срока действия первых двух парламентов после даты вступления в силу еще шестьдесят женщин-членов, по шесть от каждой из провинций, на которые разделена Зимбабве, избираются по партийной системе пропорционального представительства на основе голосов, поданных за кандидатов, представляющих политические партии, на всеобщих выборах членов избирательных округов в провинциях (ст. 124).

Сенат и Национальное собрание при осуществлении своих законодательных полномочий имеют право инициировать, готовить, рассматривать или отклонять любые законы (ст. 130).

Законодательная власть парламента осуществляется путем принятия актов парламента. За исключением случаев, когда конституция предусматривает иное, все вопросы, предлагаемые для решения в любой из палат парламента, решаются большинством голосов присутствующих и участвующих в голосовании членов этой палаты.

Вице-президенты, министры и их заместители имеют право заседать и выступать, но не голосовать в обеих палатах парламента (ст. 138).

Президент может в любое время выступить перед палатой парламента или на совместном заседании обеих палат. Президент может присутствовать в парламенте для ответа на любой вопрос, предусмотренный регламентом. Не реже одного раза в год президент должен выступать на совместном заседании обеих палат парламента по вопросу о положении нации, а спикер и председатель сената должны принимать необходимые меры для получения парламентом такого обращения (ст. 140).

Каждый гражданин и постоянный житель Зимбабве имеет право ходатайствовать перед парламентом о рассмотрении любого вопроса, входящего в его компетенцию, включая принятие, изменение или отмену законодательства (ст. 149).

Законодательная власть в Монголии принадлежит только Великому государственному хуралу, который имеет одну палату и состоит из 76 членов, которые избираются гражданами, обладающими избирательным правом, на основе всеобщего свободного и прямого тайного голосования сроком на четыре года. В Великий государственный хурал избираются граждане Монголии, достигшие 25 лет и обладающие избирательным правом (ст. 21).

Великий государственный хурал может принять решение о самороспуске, если не менее 2/3 его членов сочтут, что Великий государственный хурал не может осуществлять свои полномочия, или если президент по согласованию с председателем Великого государственного хурала внесет по той же причине предложение об этом. В случае принятия такого решения Великий государственный хурал исполняет свои полномочия до принесения присяги вновь избранными членами (ст. 22).

Если конституцией не предусмотрено иное, Великий государственный хурал принимает решение о самороспуске, или президент Монголии выносит указ о роспуске Великого государственного хурала, если Великий государственный хурал не смог принять решения о назначении премьер-министра в течение 45 дней со дня представления предложения о его назначении Великому государственному хуралу.

Великий государственный хурал может рассмотреть по своей инициативе любой вопрос внутренней или внешней политики государства и сохраняет в своей исключительной компетенции решение следующих вопросов:

- 1) принятие законов, внесение в них изменений;
- 2) определение основ внутренней и внешней политики государства;
- 3) назначение и объявление даты выборов президента и Великого государственного хурала и его членов;
- 4) установление и изменение структуры и состава постоянных комитетов Великого государственного хурала, правительства и других органов, непосредственно подотчетных ему согласно закону;
- 5) принятие закона о полном признании полномочий президента после его избрания, а также освобождение и отстранение президента от должности;
- 6) назначение, освобождение или отстранение от должности премьер-министра, членов правительства и других органов, ответственных и подотчетных Великому государственному хуралу согласно закону;
- 7) определение финансовой, кредитной, налоговой и денежной политики; установление основных направлений экономического и социального развития страны; утверждение программы действий правительства, государственного бюджета и отчета о его исполнении;
- 8) контроль за исполнением законов и других решений Великого государственного хурала;
- 9) установление государственных границ;
- 10) установление структуры, состава и полномочий Совета национальной безопасности;
- 11) утверждение и изменение административных и территориальных делений Монголии по представлению правительства;
- 12) установление правовых основ системы, организации и деятельности местных органов самоуправления и административных органов;
- 13) учреждение званий, орденов, медалей и высших воинских званий, определение должностных рангов в отдельных сферах государственной службы;
- 14) принятие актов об амнистии;
- 15) ратификация и денонсирование международных договоров, участником которых является Монголия, а также установление и разрыв дипломатических отношений с зарубежными государствами по представлению правительства;
- 16) проведение всенародных референдумов; проверка действительности референдума, в котором приняли участие большинство граждан, облада-

ющих избирательным голосом, а также исполнения решения, получившего большинство голосов;

17) объявление военного положения в случае если суверенитет и независимость государства находятся под угрозой вооруженного нападения со стороны иностранного государства, а также его отмена;

18) объявление чрезвычайного или военного положения на всей территории страны или на отдельных ее частях при особых обстоятельствах и утверждение или отмена указов президента, изданных по этому поводу (ст. 25).

Великий государственный хурал имеет постоянные комитеты, занимающиеся отдельными сферами его деятельности (ст. 28).

В Сан-Томе и Принсипи высшим представительным и законодательным органом государства является Национальное собрание. Национальное собрание состоит из избранных на четыре года депутатов.

Национальное собрание осуществляет конституционный контроль; принимает законы и голосует по предложениям и решениям; предоставляет законодательные полномочия правительству; ратифицирует декреты-законы, изданные правительством в порядке использования законодательных полномочий; назначает и увольняет в соответствии с законом судей Верховного суда; объявляет амнистию; утверждает общий государственный и ежегодный бюджет; утверждает планы развития и соответствующие законы; утверждает договоры, предполагающие участие Сан-Томе и Принсипи в международных организациях, договоры о дружбе, мире и обороне и любые другие договоры, подписанные правительством; согласует и утверждает программу правительства и контролирует её исполнение; предлагает президенту республики отставку премьер-министра; уполномочивает президента республики объявлять осадное или чрезвычайное положение; дает согласие президенту республики разрешать участие вооружённых сил в операциях на иностранной территории или присутствие иностранных вооружённых сил на национальной территории по предложению правительства; уполномочивает президента республики объявлять войну и заключать мир; контролирует соблюдение конституции и законов и оценивает действия правительства и администрации; оценивает, изменяет или аннулирует законодательные акты или любые меры нормативного характера, принятые органом политической власти, которые противоречат конституции; выносит вотум недоверия правительству; осуществляет другие полномочия, возложенные на него конституцией и законом (ст. 97).

Законодательным органом в Сьерра-Леоне является парламент, выбираемый на пятилетний срок, куда входят президент, спикер и члены парламента.

Президент может в любое время созвать заседание парламента (ст. 86). парламента может вносить изменения в конституцию (ст. 105).

Глава 4. Исполнительные органы власти

Исполнительную власть в Российской Федерации осуществляет **Правительство Российской Федерации**. В современной системе государственных

органов Российской Федерации в соответствии с конституционным принципом разделения властей правительство названо органом, осуществляющим исполнительную власть в Российской Федерации (ст. 110 Конституции Российской Федерации). Правительству Российской Федерации посвящена специальная глава 6 Основного закона. Положения Конституции Российской Федерации, касающиеся правового статуса Правительства Российской Федерации, находят свое развитие в Федеральном конституционном законе от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации».

Правительство возглавляет систему федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации. Как высший исполнительный орган государственной власти в Российской Федерации, правительство в пределах своих полномочий организует исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных законов, указов президента Российской Федерации, международных договоров и осуществляет систематический контроль за их исполнением федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Федерации, принимает меры по устранению нарушений законодательства страны.

Председателем Правительства Российской Федерации, заместителем председателя Правительства Российской Федерации, федеральным министром, иным руководителем федерального органа исполнительной власти может быть гражданин Российской Федерации, достигший 30 лет, не имеющий гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства.

Председатель Правительства Российской Федерации назначается президентом Российской Федерации после утверждения его кандидатуры Государственной думой (ч. 1 ст. 111 Конституции Российской Федерации). Предусмотрены три срока внесения президентом Российской Федерации кандидатуры председателя правительства в Государственную думу Российской Федерации:

- не позднее двух недель после вступления в должность вновь избранного президента Российской Федерации;
- не позднее двух недель после отставки Правительства Российской Федерации;
- в течение недели со дня отклонения внесенной кандидатуры Государственной думой Российской Федерации.

Решение на дачу согласия на назначение председателя правительства в течение недели со дня внесения в соответствии с предусмотренным регламентом принимается большинством голосов от общего числа депутатов Государственной думы тайным голосованием и оформляется постановлением Государственной думы. Кандидатура может быть отклонена Думой трижды. После чего президент Российской Федерации назначает председателя Правительства Российской Федерации, распускает Государственную думу и назначает новые выборы.

В ч. 2 ст. 111 Конституции Российской Федерации речь идет о кандидатуре на должность председателя, т.е. имеется в виду единственное число, а в ч. 4 данной статьи говорится о кандидатурах во множественном числе. Естественно, что на практике возник вопрос о том, сколько кандидатур должен или имеет право вносить президент Российской Федерации, т.е. одну и ту же три раза подряд или каждый раз разные. В связи с этим депутаты Государственной думы обратились с запросом в Конституционный суд Российской Федерации по поводу толкования ч. 4 ст. 111 Конституции Российской Федерации. В постановлении Конституционного суда Российской Федерации от 11 декабря 1998 г. было сказано, что это право президента Российской Федерации самому решать, сколько кандидатур представлять – каждый раз одну и ту же либо разные.

Председатель Правительства Российской Федерации освобождается от должности президентом Российской Федерации:

- по заявлению председателя Правительства Российской Федерации об отставке;

- в случае невозможности исполнения председателем Правительства Российской Федерации своих полномочий.

Президент Российской Федерации уведомляет Совет Федерации и Государственную думу Федерального собрания об освобождении от должности председателя Правительства Российской Федерации в день принятия решения.

Освобождение от должности председателя Правительства Российской Федерации одновременно влечет за собой отставку Правительства Российской Федерации.

В случае временного отсутствия председателя Правительства Российской Федерации его обязанности исполняет один из заместителей председателя Правительства Российской Федерации в соответствии с письменно оформленным распределением обязанностей.

Председатель Правительства Российской Федерации координирует деятельность федеральных министерств, федеральных служб и федеральных агентств, а также деятельность тех федеральных органов исполнительной власти, которыми руководит президент Российской Федерации. Решения Правительством Российской Федерации принимаются коллегиально, однако в неотложных случаях председатель Правительства Российской Федерации издает распоряжения по отдельным вопросам государственного управления от имени Правительства Российской Федерации, о чем информирует правительство.

Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации» устанавливает функции Правительства Российской Федерации:

- функции контроля и надзора;
- правоприменительная функция;
- функции по управлению государственным имуществом;
- функции по оказанию государственных услуг.

Как высший орган федеральной исполнительной власти, Правительство Российской Федерации обладает широким кругом полномочий, который определяется Конституцией Российской Федерации и Федеральным консти-

туционным законом от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации».

Правительство Российской Федерации:

- разрабатывает и представляет Государственной думе федеральный бюджет и обеспечивает его исполнение; представляет Государственной думе отчет об исполнении федерального бюджета; представляет Государственной думе ежегодные отчеты о результатах своей деятельности, в том числе по вопросам, поставленным Государственной думой;

- обеспечивает проведение в Российской Федерации единой финансовой, кредитной и денежной политики;

- обеспечивает проведение в Российской Федерации 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 Российской Федерации, 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 Российской Федерации, федеральными законами, указами президента Российской Федерации.

Правительству Российской Федерации принадлежит право законодательной инициативы, которое осуществляется внесением в Государственную думу законопроектов.

Правительство Российской Федерации имеет право издавать постановления и распоряжения. При этом они издаются на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных законов, нормативных актов правительства Российской Федерации и носят подзаконный характер. Акты правительства в случае их противоречия Конституции Российской Федерации, федеральным законам и указам президента Российской Федерации могут быть отменены президентом Российской Федерации.

Председатель Правительства Российской Федерации может быть освобожден от должности президентом Российской Федерации в двух случаях:

1) по заявлению председателя Правительства Российской Федерации об отставке;

2) в случае невозможности исполнения председателем Правительства Российской Федерации своих полномочий.

Государственная дума может выразить недоверие Правительству Российской Федерации. Постановление о недоверии Правительству Российской Федерации принимается большинством голосов от общего числа депутатов Государственной думы. После выдвижения Государственной думой недоверия Правительству Российской Федерации президент Российской Федерации вправе объявить об отставке правительства либо не согласиться с решением Государственной думы. В случае если Государственная дума в течение 3 месяцев повторно выразит недоверие Правительству Российской Федерации, то президент Российской Федерации либо объявляет об отставке правительства, либо распускает Думу.

Для обеспечения деятельности Правительства Российской Федерации и организации контроля за выполнением органами исполнительной власти принятых им решений образуется Аппарат правительства. Аппарат является государственным органом, работает под руководством председателя Правительства Российской Федерации и возглавляется руководителем Аппарата правительства – министром Российской Федерации. Он назначается президентом Российской Федерации по представлению председателя Правительства Российской Федерации. Работа Аппарата организуется в соответствии с Регламентом Правительства Российской Федерации.

Президент Российской Федерации и Правительство Российской Федерации обеспечивают в соответствии с Конституцией Российской Федерации осуществление полномочий федеральной государственной власти на всей территории Российской Федерации. Этими конституционными нормами закрепляется тесная и в то же время гибкая связь между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов, особенно в сфере исполнительно-распределительной деятельности.

Основы организации исполнительной власти в субъектах Федерации, закрепленные в их конституциях (уставах), определяются наделением соответствующих органов широкими полномочиями и более подробной регламентацией деятельности.

Наименование высшего исполнительного органа субъекта, его структура, порядок его формирования устанавливаются конституцией (уставом) и законами субъекта Российской Федерации с учетом исторических, национальных и иных традиций субъекта России. В одних республиках эту систему возглавляет глава республики (например в Республике Ингушетия), в других – правительство или его глава (например в Республике Карелия), либо глава администрации (например в Московской области), либо мэр в городах федерального значения.

В систему органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации входят их правительства, министерства, государственные комитеты и другие ведомства. Структура исполнительных органов государственной власти субъекта Федерации определяется высшим должностным лицом субъекта в соответствии с конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации. Высший исполнительный орган государственной власти субъекта России является постоянно действующим органом исполнительной власти субъекта.

Высший исполнительный орган субъекта обеспечивает исполнение Конституции России, федеральных законов и иных нормативных правовых актов России, конституции (устава), законов и иных нормативных правовых актов субъектов России на территории субъекта России.

Полномочия органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации:

- разработка и осуществление мер по обеспечению комплексного социально-экономического развития субъекта Российской Федерации;
- участие в проведении единой государственной политики в области финансов, науки, образования, здравоохранения, социального обеспечения и экологии;
- осуществление мер по реализации и обеспечению прав и свобод человека и гражданина, охране собственности, общественного порядка, борьбе с преступностью;
- разработка проекта бюджета субъекта Федерации для представления высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации. Обеспечение исполнения бюджета субъекта Федерации, подготовка отчета о его исполнении.
- управление и распоряжение собственностью субъекта Федерации;
- заключение договоров с федеральными органами исполнительной власти о разграничении предметов ведения и полномочий;
- осуществление иных полномочий в соответствии с действующим законодательством.

Указанные полномочия конкретизируются в соответствующих конституциях (уставах) субъектов Российской Федерации.

В Бенине носителем исполнительной власти является президент республики (ст. 54). Он является главой правительства, и на этом основании он

определяет и проводит политику нации. Он осуществляет распорядительную власть.

Членов правительства назначает президент после консультативного заключения бюро Национального собрания, определяет их полномочия и снимает их с должности.

Члены правительства несут ответственность перед президентом.

Осуществление полномочий членов правительства несовместимо с исполнением полномочий любого выборного должностного лица, любой государственно-служебной, гражданской или военной должностью и другой профессиональной деятельностью.

Президент республики председательствует на заседании Совета министров.

Совет министров обязательно обсуждает: постановления, определяющие общую политику государства; законопроекты; ордонансы и нормативные акты.

Члены правительства имеют доступ на заседания Национального собрания. Они могут быть заслушаны по требованию одного из депутатов, какой-либо комиссии или по их собственному требованию. Они могут воспользоваться помощью экспертов (ст. 95).

Правительство обязано предоставлять Национальному собранию любые объяснения своему управлению или своим действиям.

В Бурунди главой исполнительной власти является президент республики (ст. 93).

Президент республики по согласованию с вице-президентом и премьер-министром назначает членов правительства и прекращает их функции. Президент республики, глава государства возглавляет Совет министров.

Правительство состоит из премьер-министра и других министров. В его состав входит не более 60 % министров хуту и не более 40 % министров тутси. Гарантировано минимум 30 % женщин (ст. 128).

Премьер-министр является главой правительства, который координирует его деятельность, назначается президентом республики после предварительного утверждения его кандидатуры Национальным собранием и сенатом, голосующим раздельно и абсолютным большинством голосов своих членов.

Премьер-министр должен иметь только бурундийское гражданство по происхождению. Премьер-министр принимает решения постановлением. Он принимает все меры для выполнения указов президента. Министры, ответственные за их исполнение, подписывают указы премьер-министра. Премьер-министр и министры несут солидарную ответственность перед президентом республики. Отставка премьер-министра влечет за собой отставку всего правительства.

Правительство несёт ответственность за реализацию национальной политики, определенной президентом республики (ст. 136).

Правительство должно обсуждать общую политику государства, проекты договоров и международных соглашений, проекты законов, проекты указов президента, приказы премьер-министра и приказы министров, имеющие общий регулирующий характер.

Члены правительства назначают или предлагают назначения на государственные и дипломатические должности, принимая во внимание необходимость поддержания этнического, регионального, политического и гендерного баланса.

Члены правительства несут уголовную ответственность за правонарушения, совершенные при исполнении ими своих функций. Они подлежат рассмотрению в Верховном суде.

Исполнительная власть делегирована на уровне провинции губернатору провинции, который отвечает за координацию административных служб, действующих в провинции (ст. 143).

В Габоне исполнительная власть осуществляется правительством, возглавляемым премьер-министром.

В состав правительства входят премьер-министр и другие члены правительства. Премьер-министр – глава правительства.

Члены правительства избираются как в парламенте, так и вне его. Они должны быть не моложе тридцати лет и пользоваться своими гражданскими и политическими правами.

Премьер-министр может, когда того требуют обстоятельства, после обсуждения Советом министров и консультаций с председателями палат парламента издать постановление о предупреждении на условиях, установленных законом.

Постановлением премьер-министра объявляется состояние боевой готовности после обсуждения Советом министров и консультаций с бюро обеих палат.

Проекты законов, постановлений и нормативных постановлений обсуждаются в Совете министров после заключения Государственного совета (ст. 30).

Премьер-министр и другие члены правительства имеют право на доступ и слово в палатах парламента и их комитетах. Они заслушиваются по их просьбе или по просьбе парламентских органов (ст. 57).

В Гвинее исполнительная власть состоит из президента республики, премьер-министра и правительства (ст. 54).

Премьер-министр является главой правительства. Он назначается президентом республики. Он отвечает за направление, контроль, координацию и стимулирование действий правительства (ст. 59). Премьер-министр предлагает президенту республики структуру и состав правительства. Президент республики назначает министров и прекращает их функции после консультации с премьер-министром. Премьер-министр обладает регулирующими полномочиями, имеет администрацию и обеспечивает исполнение законов и судебные решения.

Члены правительства несут ответственность за работу соответствующих ведомств перед премьер-министром. Они несут солидарную ответственность за решения Совета министров. Премьер-министр несет ответственность перед президентом республики (ст. 62). Члены правительства обладают правом законодательной инициативы.

В Зимбабве исполнительная власть возлагается на президента, который осуществляет ее через Кабинет, состоящий из президента, как главы Кабинета, вице-президентов и таких министров, которых президент может назначить в Кабинет (ст. 88). Именно президент является главой государства и правительства, а также главнокомандующим силами обороны.

Президент назначает министров и возлагает на них обязанности. Президент может назначать заместителей министров для оказания помощи любому министру в осуществлении его функций (ст. 104).

Министры и заместители министров назначаются из числа сенаторов или членов Национального собрания, но до пяти человек, отобранных по их профессиональным навыкам и компетентности; могут быть назначены вне парламента. При назначении министров и заместителей министров президент должен руководствоваться соображениями регионального и гендерного баланса.

Каждый вице-президент, министр и заместитель министра несут коллективную и индивидуальную ответственность перед президентом за выполнение своих функций. Каждый вице-президент, министр и заместитель министра должны присутствовать в парламенте и парламентских комитетах для того, чтобы отвечать на вопросы, касающиеся сфер деятельности, за которые они несут коллективную или индивидуальную ответственность (ст. 107).

Сенат и Национальное собрание по совместному решению, принятому не менее чем 2/3 их общего числа, могут вынести вотум недоверия правительству.

Кабинет министров несет ответственность за:

- а) руководство деятельностью правительства;
- б) ведение государственных дел в парламенте;
- в) подготовку, инициирование и реализацию национального законодательства;
- г) разработку и осуществление национальной политики;
- д) консультирование президента.

Президент после консультации с Кабинетом министров может помиловать любое лицо, причастное к преступлению или осужденное за него; предоставить отсрочку от исполнения приговора за любое преступление на неопределенный или определенный срок; заменить наказание на менее суровое; приостановить на определенный срок или отменить полностью или частично наказание за любое преступление или любую конфискацию, назначенную в связи с любым преступлением, и может устанавливать условия для любого такого помилования, отсрочки, замены или приостановления.

В Монголии правительство является высшим исполнительным органом государства.

Правительство исполняет государственные законы в соответствии с обязанностями по руководству экономическим, социальным и культурным развитием страны и осуществляет следующие полномочия:

- 1) организывает и обеспечивает выполнение конституции и других законов по всей стране;

2) разрабатывает единую научную и технологическую политику, определяет направления экономического и социального развития, государственный бюджет, кредитные и финансовые планы, а также представляет их Великому государственному хуралу и выполняет принятые по ним решения;

3) разрабатывает и осуществляет общие меры по отраслевому, межотраслевому и региональному развитию;

4) принимает меры по охране окружающей среды и рациональному использованию и восстановлению природных ресурсов;

5) осуществляет руководство центральными государственными административными органами и руководит деятельностью местных администраций;

6) укрепляет оборонную мощь страны и обеспечивает национальную безопасность;

7) принимает меры по защите прав и свобод человека, укреплению общественного порядка и предупреждению преступности;

8) осуществляет внешнюю политику государства;

9) заключает и исполняет международные договоры по согласованию и с последующей ратификацией Великим государственным хуралом, а также заключает и аннулирует межправительственные договоры (ст. 38).

Правительство состоит из премьер-министра и других членов. Премьер-министр по согласованию с президентом представляет на рассмотрение Великого государственного хурала свои предложения по структуре, составу и изменению правительства. Великий государственный хурал по очереди обсуждает представленных премьер-министром кандидатов и принимает решение об их назначении (ст. 40).

Срок полномочий правительства составляет четыре года. Полномочия правительства начинаются со дня назначения премьер-министра Великим государственным хуралом и завершаются с назначением нового премьер-министра. Премьер-министр руководит правительством и отчитывается перед Великим государственным хуралом о выполнении государственных законов. Правительство подотчетно в своей деятельности Великому государственному хуралу (ст. 41).

Премьер-министр может сложить свои полномочия перед Великим государственным хуралом до окончания срока, если он сочтет, что правительство не может выполнять свои полномочия. В случае если в отставку подает премьер-министр или не менее половины членов правительства одновременно, правительство уходит в отставку в полном составе (ст. 43).

Правительство выносит постановления и распоряжения в соответствии с законодательством и в рамках своих полномочий, которые подписываются премьер-министром и министром, ответственным за их исполнение. В случае несоответствия законодательству этих постановлений и распоряжений правительство или Великий государственный хурал отменяет их.

В Сан-Томе и Принсипи правительство является исполнительным и административным органом государства и отвечает за проведение общей политики страны (ст. 100). Правительство состоит из премьер-министра, мини-

стров и государственных секретарей. Премьер-министр является главой правительства, отвечающим за руководство и координацию действий правительства и обеспечение исполнения законов. Премьер-министр назначается президентом республики после заслушивания политических партий, представленных в Национальном собрании, и с учётом результатов выборов.

Министры и государственные секретари назначаются президентом республики по предложению премьер-министра. Премьер-министром может быть назначен только гражданин Сан-Томе по происхождению, сын отца или матери Сан-Томе, не имеющий другого гражданства. Правительство несёт ответственность за определение и осуществление политических, экономических, культурных, научных, социальных, оборонных, охранных и внешних связей, включённых в его Программу; подготовку планов развития и общий государственный бюджет и обеспечивает их исполнение; принятие нормативных актов посредством декретов-законов, указов и актов по вопросам, касающимся своей собственной организации и функционирования.

Правительство имеет право издавать декреты-законы по вопросам, отнесённым к компетенции Национального собрания; вести переговоры и заключать международные соглашения и конвенции; осуществлять законодательную инициативу перед Национальным собранием; руководить государственной администрацией, координируя и контролируя деятельность министерств и других центральных органов управления; предлагать назначение генерального прокурора; назначать лиц, занимающих высокие гражданские и военные должности в государстве; предлагать Национальному собранию участие вооружённых сил Сан-Томе в миротворческих операциях на иностранной территории или присутствие иностранных вооружённых сил на национальной территории; предлагать президенту республики выносить на референдум вопросы, представляющие соответствующий национальный интерес; осуществлять административный надзор за Принципи и автономиями в соответствии с положениями закона; назначать и освобождать от должности президента регионального правительства и региональных секретарей; распускать региональные и районные собрания, соблюдая принципы, определённые законом (ст. 111).

Совет министров состоит из премьер-министра и министров. Государственные секретари могут быть вызваны для участия в заседаниях Совета министров. Правительство подотчётно президенту республики и Национальному собранию.

В Сьерра-Леоне исполнительная власть принадлежит президенту и может осуществляться им непосредственно или через членов Кабинета министров, министров, заместителей министров или подчиненных ему государственных служащих (с. 53). В правительстве Сьерра-Леоне создается кабинет, в функции которого входит консультирование президента и который должен состоять из президента, вице-президента и таких министров, которых президент может время от времени назначать. Президент должен проводить регулярные заседания Кабинета министров, на которых он председательствует, а в его отсутствие председательствует вице-президент (с. 59).

Кабинет несет коллективную ответственность перед парламентом за любые рекомендации, данные президенту, выполнение своих полномочий и все дела, совершаемые любым министром или под его руководством при исполнении своих обязанностей (с. 60).

Президент может, действуя в соответствии с рекомендацией Комитета, назначенного Кабинетом министров, в котором вице-президент председательствует, предоставить любому лицу, осужденному за какое-либо преступление против законов Сьерра-Леоне, помилование; предоставить любому лицу отсрочку на неопределенный срок или на определенный период для исполнения любого наказания, наложенного на это лицо за такое преступление; заменить любое наказание на менее суровое; полностью или частично снять наказание.

Главными юридическими советниками правительства являются генеральный прокурор и министр юстиции.

Глава 5. Судебная власть

Под **судебной властью** понимают систему организации и функционирования государственных органов – судов, назначением которых является осуществление специализированного вида деятельности – правосудия.

В соответствии с Федеральным конституционным законом от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» судебная власть в Российской Федерации осуществляется только судами в лице судей и привлекаемых в установленном законом порядке к осуществлению правосудия присяжных и арбитражных заседателей. Никакие другие органы и лица не вправе принимать на себя осуществление правосудия.

Конституция устанавливает высшие органы судебной власти: Конституционный суд Российской Федерации и Верховный суд Российской Федерации. Структура судебной власти в целом определена Федеральным конституционным законом от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» в соответствии с Конституцией Российской Федерации (ч. 3 ст. 118).

Единая судебная система включает:

- федеральные суды;
- суды субъектов Российской Федерации;

К **федеральным судам** относятся:

► Конституционный суд Российской Федерации. Является судебным органом конституционного контроля, самостоятельно и независимо осуществляющим судебную власть посредством конституционного судопроизводства;

► Верховный суд Российской Федерации осуществляет в предусмотренных федеральным законом процессуальных формах судебный надзор за деятельностью судов, образованных в соответствии с настоящим федеральным конституционным законом, рассматривая гражданские дела, дела по раз-

решению экономических споров, уголовные, административные и иные дела, подсудные указанным судам, в качестве суда надзорной инстанции, а также в пределах своей компетенции в качестве суда апелляционной и кассационной инстанций;

► верховные суды республик, краевые и областные суды, суды городов федерального значения, суды автономной области и автономных округов, районные суды, военные и специализированные суды, составляющие судебную систему судов общей юрисдикции.

Верховный суд Российской Федерации, верховные суды республик, краевые и областные суды, суды городов федерального значения, суды автономной области и автономных округов в пределах своей компетенции рассматривают дела в качестве суда первой и второй инстанций в порядке надзора и по вновь открывшимся обстоятельствам.

Районный суд в пределах своей компетенции рассматривает дела в качестве суда первой и второй инстанций и осуществляет другие полномочия, предусмотренные федеральным конституционным законом. Является непосредственно вышестоящей судебной инстанцией по отношению к мировым судьям, действующим на территории соответствующего судебного района.

Специализированные федеральные суды по рассмотрению гражданских и административных дел учреждаются путем внесения изменений и дополнений в Федеральный конституционный закон от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации».

Военные суды создаются по территориальному принципу по месту дислокации войск и флотов и осуществляют судебную власть в войсках, органах и формированиях, где федеральным законом предусмотрена военная служба. Военные суды в пределах своей компетенции рассматривают дела в качестве суда первой и второй инстанций в порядке надзора и по новым или вновь открывшимся обстоятельствам.

Арбитражный суд округа (арбитражный кассационный суд) рассматривает в соответствии с федеральным законом дела в качестве суда первой инстанции, в качестве суда кассационной инстанции и по новым или вновь открывшимся обстоятельствам. Является вышестоящей судебной инстанцией по отношению к действующим на территории соответствующего судебного округа арбитражным апелляционным судам и арбитражным судам субъектов Российской Федерации, если иное не установлено федеральным конституционным законом.

Арбитражный апелляционный суд в пределах своей компетенции рассматривает дела в качестве суда апелляционной инстанции и по новым или вновь открывшимся обстоятельствам.

Арбитражный суд субъекта Российской Федерации в пределах своей компетенции рассматривает дела в качестве суда первой инстанции и по новым или вновь открывшимся обстоятельствам.

Суд по интеллектуальным правам является специализированным арбитражным судом, рассматривающим в пределах своей компетенции дела по

спорам, связанным с защитой интеллектуальных прав, в качестве суда первой и кассационной инстанций.

К судам субъектов Российской Федерации относятся:

▶ Конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации.

Конституционный (уставный) суд субъекта Российской Федерации может создаваться субъектом Российской Федерации для рассмотрения вопросов соответствия законов субъекта Российской Федерации, нормативных правовых актов органов государственной власти субъекта Российской Федерации, органов местного самоуправления субъекта Российской Федерации конституции (устава) субъекта Российской Федерации, а также для толкования конституции (устава) субъекта Российской Федерации.

Финансирование конституционного (уставного) суда субъекта Российской Федерации производится за счет средств бюджета соответствующего субъекта Российской Федерации.

Конституционный (уставный) суд субъекта Российской Федерации рассматривает отнесенные к его компетенции вопросы в порядке, установленном законом субъекта Российской Федерации.

Решение конституционного (уставного) суда субъекта Российской Федерации, принятое в пределах его полномочий, не может быть пересмотрено иным судом.

▶ Мировые судьи являются судьями общей юрисдикции субъектов Российской Федерации и входят в единую судебную систему Российской Федерации.

Полномочия и порядок деятельности мирового судьи устанавливаются Федеральным законом от 17 декабря 1998 г. № 188-ФЗ «О мировых судьях в Российской Федерации» и законом субъекта Российской Федерации.

Мировой судья рассматривает в первой инстанции:

1) уголовные дела о преступлениях, за совершение которых максимальное наказание не превышает трех лет лишения свободы, подсудные ему в соответствии с ч. 1 ст. 31 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации;

2) дела о выдаче судебного приказа;

3) дела о расторжении брака, если между супругами отсутствует спор о детях;

4) дела о разделе между супругами совместно нажитого имущества при цене иска, не превышающей пятидесяти тысяч рублей;

5) иные возникающие из семейно-правовых отношений дела, за исключением дел об оспаривании отцовства (материнства), об установлении отцовства, о лишении родительских прав, об ограничении родительских прав, об усыновлении (удочерении) ребенка, других дел по спорам о детях и дел о признании брака недействительным;

6) дела по имущественным спорам, за исключением дел о наследовании имущества и дел, возникающих из отношений по созданию и использованию

результатов интеллектуальной деятельности, при цене иска, не превышающей пятидесяти тысяч рублей;

7) дела об определении порядка пользования имуществом;

8) дела об административных правонарушениях, отнесенные к компетенции мирового судьи Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях и законами субъектов Российской Федерации.

Мировой судья рассматривает дела по вновь открывшимся обстоятельствам в отношении решений, принятых им в первой инстанции и вступивших в силу.

Согласно Конституции Российской Федерации, **не могут создаваться чрезвычайные суды**, а также суды, не предусмотренные Федеральным конституционным законом от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации».

Никакой суд не может быть упразднен, если отнесенные к его юрисдикции вопросы не были переданы в юрисдикцию другого суда. Конституционный суд Российской Федерации, Верховный суд Российской Федерации, созданные в соответствии с Конституцией Российской Федерации, могут быть упразднены только путем внесения поправок в Конституцию Российской Федерации. Другие федеральные суды создаются и упраздняются только федеральным конституционным законом.

Верховный суд Российской Федерации является высшим судебным органом по гражданским делам, делам по разрешению экономических споров, уголовным, административным и иным делам, подсудным судам, образованным в соответствии с Федеральным конституционным законом «О судебной системе Российской Федерации» и федеральными законами.

Верховный суд Российской Федерации осуществляет в предусмотренных федеральным законом процессуальных формах судебный надзор за деятельностью судов, рассматривая гражданские дела, дела по разрешению экономических споров, уголовные, административные и иные дела, подсудные указанным судам, в качестве суда надзорной инстанции, а также в пределах своей компетенции в качестве суда апелляционной и кассационной инстанций.

Верховный суд Российской Федерации:

- в целях обеспечения единообразного применения законодательства Российской Федерации дает судам разъяснения по вопросам судебной практики на основе ее изучения и обобщения;

- обращается в Конституционный суд Российской Федерации в соответствии с ч. 2 ст. 125 Конституции Российской Федерации с запросами о проверке конституционности законов, иных нормативных правовых актов и договоров, а также на основании ч. 4 ст. 125 Конституции Российской Федерации с запросом о проверке конституционности закона, подлежащего применению в деле, рассматриваемом им в любой инстанции;

- выносит заключение о наличии в действиях президента Российской Федерации признаков преступления при выдвижении Государственной думой Федерального собрания Российской Федерации обвинения президента Рос-

сийской Федерации в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления;

- принимает в соответствии с Уголовно-процессуальным кодексом Российской Федерации заключение о наличии в действиях генерального прокурора Российской Федерации и (или) председателя Следственного комитета Российской Федерации признаков преступления для принятия решения о возбуждении уголовного дела в отношении указанных лиц либо для принятия решения о привлечении их в качестве обвиняемых по уголовному делу, если уголовное дело было возбуждено в отношении других лиц или по факту совершения деяния, содержащего признаки преступления;

- разрешает в пределах своей компетенции вопросы, связанные с международными договорами Российской Федерации;

- публикует судебные акты Верховного суда Российской Федерации, а также решает вопросы обеспечения доступа к информации о деятельности Верховного суда Российской Федерации в соответствии с федеральными законами;

- осуществляет иные полномочия в соответствии с федеральными конституционными законами и федеральными законами.

Состав Верховного суда Российской Федерации включает в себя сто семьдесят судей Верховного суда Российской Федерации.

Верховный суд Российской Федерации действует в следующем составе:

- 1) Пленум Верховного суда Российской Федерации;
- 2) Президиум Верховного суда Российской Федерации;
- 3) Апелляционная коллегия Верховного суда Российской Федерации – в качестве судебной коллегии Верховного суда Российской Федерации;
- 4) Судебная коллегия по административным делам Верховного суда Российской Федерации;
- 5) Судебная коллегия по гражданским делам Верховного суда Российской Федерации;
- 6) Судебная коллегия по уголовным делам Верховного суда Российской Федерации;
- 7) Судебная коллегия по экономическим спорам Верховного суда Российской Федерации;
- 8) Судебная коллегия по делам военнослужащих Верховного суда Российской Федерации;
- 9) Дисциплинарная коллегия Верховного суда Российской Федерации – в качестве судебной коллегии Верховного суда Российской Федерации.

Судьи Верховного суда Российской Федерации назначаются на должность Советом Федерации Федерального собрания Российской Федерации по представлению президента Российской Федерации.

Органом конституционного контроля в Российской Федерации является Конституционный суд Российской Федерации (ст. 82, 83, 93, 100, 102, 104, 128 Конституции Российской Федерации). Решения Конституционного суда Российской Федерации выносятся от имени государства, действуют на всей территории государства и имеют общеобязательную юридическую силу. Ре-

шения Конституционного суда Российской Федерации, как правило, могут быть преодолены только путем принятия новой Конституции России или внесением изменений и дополнений в действующую.

Таким образом, **Конституционный суд Российской Федерации** – это судебный орган конституционного контроля, самостоятельно и независимо осуществляющий судебную власть посредством конституционного судопроизводства. В соответствии с Федеральным конституционным законом от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» Конституционный суд Российской Федерации наделен следующими *полномочиями*:

1. Разрешает дела о соответствии Конституции Российской Федерации:

а) федеральных законов, нормативных актов президента Российской Федерации, Совета Федерации, Государственной думы, Правительства Российской Федерации;

б) конституций республик, уставов, а также законов и иных нормативных актов субъектов Российской Федерации по вопросам, относящимся к ведению органа государственной власти Российской Федерации и совместному ведению Российской Федерации и субъектов Федерации;

в) договоров между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Федерации, а также между органами государственной власти субъектов Федерации;

г) не вступивших в силу международных договоров.

Правом обращения в Конституционный суд Российской Федерации с запросом о проверке обладают: президент Российской Федерации, Совет Федерации, Государственная дума, Правительство Российской Федерации, Верховный суд Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации (в составе не менее одной пятой членов состава органа), уполномоченный по правам человека в Российской Федерации, генеральный прокурор Российской Федерации, любой суд.

2. Разрешает споры о компетенции:

а) между федеральными органами государственной власти;

б) между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Федерации;

в) между высшими государственными органами субъектов Российской Федерации.

3. Конституционный суд Российской Федерации по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан и по запросам судов проверяет конституционность законов, примененных в конкретном деле. Это полномочие суда называется *конкретным конституционным контролем*, который всегда связан с применением или возможностью применения закона в конкретном деле.

4. Дает толкование Конституции Российской Федерации. Правом запроса о толковании обладают президент Российской Федерации, Совет Федерации, Государственная дума, Правительство Российской Федерации, органы

законодательной власти субъектов Федерации. Толкование является нормативным.

5. Дает заключение о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения президенту Российской Федерации в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления.

6. Выступает с законодательной инициативой по вопросам своего ведения, может пользоваться правами, предоставляемыми ему договорами о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Федерации.

7. Осуществляет иные полномочия, предоставляемые законами:

- решает исключительно вопросы права;
- воздерживается от установления и исследования обстоятельств, входящих в компетентность других органов.

По вопросам своей внутренней деятельности Конституционный суд Российской Федерации принимает Регламент Конституционного суда Российской Федерации. Свои полномочия Конституционный суд реализует, принимая решения различного вида, определенные Законом о Конституционном Суде (ст. 71). Это **постановления, заключения, определения и организационные решения**. Решения Конституционного суда Российской Федерации обязательны на всей территории Российской Федерации для всех представительных, исполнительных и судебных органов государственной власти, органов местного самоуправления, предприятий, учреждений, организаций, должностных лиц, граждан и их объединений.

Конституционный суд Российской Федерации состоит из девятнадцати судей, назначаемых на должность Советом Федерации по представлению президента Российской Федерации. Конституционный суд Российской Федерации правомочен осуществлять свою деятельность при наличии 2/3 от общего числа судей. Полномочия Конституционного суда Российской Федерации не ограничены определенным сроком.

Судьей Конституционного суда Российской Федерации может быть назначен гражданин Российской Федерации, достигший ко дню назначения возраста не менее 40 лет, с безупречной репутацией, имеющий высшее юридическое образование и стаж работы по юридической профессии не менее 15 лет, обладающий признанной высокой квалификацией в области права. Предложения о кандидатах на должности судей Конституционного суда Российской Федерации могут вноситься президенту Российской Федерации членами (депутатами) Совета Федерации и депутатами Государственной думы, а также законодательными (представительными) органами субъектов Российской Федерации, высшими судебными органами и федеральными юридическими ведомствами, всероссийскими юридическими сообществами, юридическими научными и учебными заведениями.

Высшие органы судебной власти в Бенине – Конституционный суд, Верховный суд, Высший суд юстиции. Конституционный суд – высшая юрисдикция государства по конституционным вопросам. Он выносит решения о

конституционности законов и гарантирует основные права человека и публичные свободы. Он является органом, регулирующим работу институтов и деятельность административных органов. Конституционный суд состоит из семи членов; четверых из них назначает Бюро Национального собрания, троих – президент республики сроком на пять лет с правом переизбрания только один раз. Ни один член Конституционного суда не может занимать данный пост более десяти лет.

Чтобы быть членом Конституционного суда, кроме наличия профессиональной компетенции, нужно быть высоко моральным и порядочным человеком.

Конституционный суд состоит из:

- трех магистратов, опыт работы которых не менее пятнадцати лет; двое из них назначаются Бюро Национального собрания и один – президентом республики;

- двух высокопрофессиональных юристов, преподавателей или юристов-практиков с опытом работы не менее пятнадцати лет; один из них назначается Бюро Национального собрания, а другой – президентом республики;

- двух официальных лиц, известных своей высокой профессиональной репутацией; один из них назначается Бюро Национального собрания, а другой – президентом республики (ст. 115).

Конституционный суд выносит решение по вопросам: конституционности органических законов и вообще законов перед их промульгацией; внутренних регламентов Национального собрания, Верховного органа аудиовизуальных средств и сообщения, Экономического и социального совета перед их введением в действие относительно их соответствия конституции; конституционности законов и нормативных актов, которые, как полагают, посягают на основные права человека и публичные свободы, нарушают права человека; конфликтов определения подведомственности дела институтам государства; следит за законностью проведения выборов президента республики; изучает жалобы и выносит решения о нарушениях, которые он мог бы выявить и обнародует результаты выборов; выносит постановление о законности референдума и провозглашает его результаты; выносит решение, в случае оспаривания, о законности выборов в законодательный орган; участвует в заседаниях Высшего суда, за исключением его председателя (ст. 117).

Председатель Конституционного суда правомочен: принимать присягу президента республики; высказывать свое мнение президенту республики по случаям, предусмотренным в конституции; временно исполнять обязанности президента республики в случаях, предусмотренных конституцией (ст. 119).

Любой гражданин может обратиться в Конституционный суд по поводу неконституционности законов сам лично или через процедуру возражения о неконституционности, вытекающей из рассматриваемого в суде дела, которое имеет отношение к данной личности. Суд должен прервать судебное разбирательство до вынесения решения Конституционным судом, который должен вмешаться в тридцатидневный срок (ст. 122).

Решения Конституционного суда не подлежат обжалованию. Органы государственной власти и все гражданские, военные, судебные органы власти обязаны их выполнять (ст. 124).

Судебная власть осуществляется Верховным судом, судами и трибуналами, созданными согласно конституции (ст. 125).

Верховный суд является высшей судебной инстанцией государства по административным, судебным вопросам и вопросам государственных счетов. Он также правомочен решать спорные вопросы местных выборов. Решения Верховного суда не подлежат обжалованию (ст. 131). Председатель Верховного суда назначается президентом республики по согласованию с председателем Национального собрания сроком на пять лет; он выбирается из числа профессиональных магистратов и юристов, имеющих практический опыт работ не менее пятнадцати лет; указ, принятый на заседании Совета министров, подтверждает его назначение. В течение всего срока мандата он является неменяемым и может быть переизбран только один раз (ст. 133).

Высший суд состоит из членов Конституционного суда, за исключением его председателя, шести депутатов, выбранных Национальным собранием, и председателя Верховного суда. Высший суд избирает из своего состава председателя. Органический закон определяет правила его деятельности, а также порядок судопроизводства в нем.

Высший суд правомочен судить президента республики и членов правительства за деяния, квалифицируемые как государственная измена, правонарушения, совершенные при или во время осуществления своих полномочий, а также судить их сообщников в случае заговора против государственной безопасности.

Суды по уголовным делам остаются компетентными для рассмотрения правонарушений, совершенных не при исполнении служебных обязанностей, за которые они несут уголовную ответственность.

Высший суд должен определять правонарушения и устанавливать наказания, которые вытекают из уголовного законодательства, действующего в момент совершения деяния.

Решение о привлечении к ответственности, а также о предании суду присяжных президента республики и членов правительства принимается голосованием большинства 2/3 голосов депутатов, составляющих Национальное собрание. Голосование проходит согласно процедуре, предусмотренной внутренним регламентом Национального собрания.

Расследование проводится магистратами Обвинительной палаты апелляционного суда, чья судебная инстанция находится на месте заседаний Национального собрания.

В случае вступления в силу обвинения о государственной измене, нанесении оскорбления Национальному собранию и покушении на честь и порядочность президент республики и члены правительства отстраняются от занимаемой должности. В случае вынесения приговора они снимаются с занимаемых постов.

В Бурунди правосудие осуществляется судами и трибуналами на всей территории республики от имени бурундийского народа.

Судебная система построена таким образом, чтобы отражать в своем составе все население. Судебная власть состоит не более чем из 60 % хуту и не более 40 % тутси. Гарантировано минимум 30 % женщин (ст. 213).

Судебная власть беспристрастна и независима от законодательной и исполнительной власти.

Президент республики, глава государства, гарантирует независимость судебной власти. В этой миссии ему помогает Высший совет магистратуры. Высший совет магистратуры наблюдает за надлежащим отправлением правосудия. Он является гарантом независимости мировых судей при исполнении ими своих функций.

Высший совет магистратуры возглавляет президент республики, которому помогают председатель Верховного суда и министр юстиции, соответственно, в качестве вице-президента и секретаря (ст. 224).

Верховный суд является высшим обычным судом республики. Он отвечает за надлежащее применение закона судами и трибуналами (ст. 227).

Конституционный суд является органом по осуществлению конституционного судопроизводства (с. 231).

Конституционный суд правомочен:

- выносить решения о конституционности законов и нормативных актов, принятых по вопросам, не относящимся к сфере действия закона;
- обеспечивать соблюдение настоящей конституции, в том числе Хартии основных прав, государственными органами и другими учреждениями;
- толковать конституцию по требованию президента республики, председателя Национального собрания, председателя сената, четверти депутатов или четверти сенаторов;
- определять регулярность президентских и парламентских выборов и референдумов и объявлять их окончательные результаты;
- принимать присягу президента республики, вице-президента республики, премьер-министра и других министров до вступления в должность;
- объявить вакансию президента республики;
- констатировать вакантность мест депутатов.

Органические законы до их обнародования, международные договоры до их вынесения на голосование Ассамблей, внутренние правила Национального собрания и сената до их введения в действие подлежат обязательному контролю на конституционность.

Помимо Верховного и Конституционного судов, в Бурунди есть Высокий суд, который состоит из Верховного суда и Конституционного суда вместе. Его возглавляет председатель Верховного суда.

Высокий суд правомочен судить президента республики по обвинению в государственной измене, председателя Национального собрания, председателя сената, вице-президента республики и премьер-министра за преступления и правонарушения, совершенные в период их полномочий (ст. 241).

В Габоне Высокий суд является непостоянным чрезвычайным судом, который рассматривает дело президента республики в случае нарушения присяги или государственной измены. Высокий суд состоит из двадцати одного (21) члена, шесть (6) из которых назначаются Национальной ассамблеей, шесть (6) назначаются сенатом, и девять (9) – члены Конституционного суда.

Суд республики является непостоянным чрезвычайным судом, который судит вице-президента республики, председателей и заместителей председателей конституционных учреждений, членов правительства, глав высших судов и членов Конституционного суда за деяния, совершенные при исполнении ими своих обязанностей и квалифицируемые в качестве преступлений или правонарушений в момент их совершения, а также их сообщников в случае посягательства на государственную безопасность (ст. 81).

Конституционный суд является высшей инстанцией государства в конституционных вопросах – по конституционности законов и законности выборов, гарантирует основные права человека и общественные свободы, является органом, регулирующим функционирование институтов и деятельность органов государственной власти (ст. 83).

Конституционный суд в обязательном порядке выносит решение:

- о соответствии международных договоров и соглашений до их вступления в силу их конституции;
- о конституционности органических законов и законов до их принятия, а также постановлений после их опубликования;
- о соответствии конституции регламентов Национального собрания и сената, регламентов экономического, социального и экологического совета до их введения в действие;
- о соответствии конституции нормативных актов независимых административных органов до их введения в действие;
- разрешает конфликты между государственными учреждениями;
- следит за регулярностью президентских, парламентских выборов и референдумов, а также объявлением их результатов (ст. 84).

Также Конституционный суд имеет право толковать конституцию и другие конституционные тексты, в случае сомнений или пробелов, по просьбе президента республики, премьер-министра, председателя сената, председателя Национального собрания, депутатов республики или сенаторов (ст. 88).

Конституционный суд состоит из девяти (9) назначенных и законных членов, которые назначаются на 9 лет и срок назначения которых не является возобновляемым.

В Гвинее система судов является довольно сложной – ее образуют Конституционный суд, Верховный суд, Счетная палата и Высокий суд. Конституционный суд является инстанцией, полномочной рассматривать дела о нарушении фундаментальных конституционных и избирательных прав и свобод, решать вопросы о конституционности законов, постановлений, международных договоров и соглашений. Он гарантирует соблюдение основных прав человека и общественные свободы. Обеспечивает регулярность нацио-

нальных выборов и референдумов, чьи окончательные результаты он провозглашает (ст. 103).

Конституционный суд полномочен:

- разрешать вопросы о конституционности законов до их опубликования;
- осуществлять судопроизводство по национальным выборам;
- разрешать вопросы о соответствии конституции внутренних правил высших государственных органов и учреждений;
- разрешать конфликты полномочий между конституционными органами;
- возражать против неконституционности актов;
- обжаловать действия президента (ст. 106).

Конституционный суд состоит из девяти (9) членов, выбранных за их компетентность и имеющих хорошую репутацию. Члены Конституционного суда назначаются на девять лет без права продления.

Также судебную власть осуществляют Верховный суд, Счетная палата, суды и трибуналы, окончательные решения которых обязательны для сторон, органов государственной власти, всех органов власти административных, юрисдикционных, органов обороны и безопасности (ст. 118).

Верховный суд является высшей судебной инстанцией государства по административным и судебным вопросам. Верховный суд является первой и последней инстанцией по законности нормативных актов и актов органов исполнительной власти (ст. 123).

С Верховным судом консультируются исполнительные органы и законодательные по всем административным и юрисдикционным вопросам.

Счетная палата осуществляет контроль государственных финансов. Она имеет юрисдикционные и консультативные полномочия (ст. 126).

Высокий суд состоит из члена Верховного суда, члена Конституционного суда, члена Счетной палаты и шести заместителей, избранных Народным собранием.

Верховный суд правомочен решать вопрос о наличии в действиях президента государственной измены, в действиях премьер-министра и других членов правительства – преступлений и проступков (ст. 128).

С 1990 г. в Зимбабве существует единая судебная система, которая включают в себя: Конституционный суд; Верховный суд; Высокий суд; Суд по трудовым спорам; Административный суд; магистратские суды; суды обычного права и другие суды, учрежденные парламентским актом или в соответствии с ним (ст. 162).

Конституционный суд является высшим судом по всем конституционным вопросам, и его решения по этим вопросам обязательны для всех других судов. Он решает только конституционные вопросы и вопросы, связанные с принятием решений по конституционным вопросам; консультирует по вопросам конституционности любого предлагаемого законодательства; заслушивает и разрешает споры, связанные с избранием на должность президента; рассматривает и выносит решения по спорам, касающимся того, имеет ли то или иное лицо право занимать должность вице-президента; определяет, выполнил ли парламент или президент какое-либо конституционное обязательство.

Верховный суд является окончательным апелляционным судом Зимбабве, за исключением вопросов, в отношении которых Конституционный суд обладает юрисдикцией (ст. 169).

Высокий суд обладает первоначальной юрисдикцией по всем гражданским и уголовным делам на всей территории Зимбабве; обладает юрисдикцией осуществлять надзор за мировыми судами и другими нижестоящими судами и пересматривать их решения; может решать конституционные вопросы, за исключением тех, которые может решать только Конституционный суд; обладает такой апелляционной юрисдикцией, которая может быть возложена на него актом парламента (ст. 171).

Суд по трудовым спорам является регистрационным судом, обладает юрисдикцией в вопросах труда и занятости, которая может быть возложена на него актом парламента (ст. 172).

Административный суд является делопроизводственным и обладает юрисдикцией в отношении административных вопросов, которая может быть возложена на него актом парламента (ст. 173).

Актом парламента также может быть предусмотрено создание других судов, таких как:

- мировые суды для рассмотрения гражданских и уголовных дел;
- суды обычного права, юрисдикция которых заключается главным образом в применении обычного права;
- другие суды, подчиненные Высокому суду;
- третейские суды, посредничество и другие формы альтернативного разрешения споров.

Судебная система Монголии состоит из Верховного суда, судов аймаков и судов столицы, сомонных или межсомонных и районных судов. Могут создаваться специализированные суды, такие как суды по уголовным, гражданским и административным делам. Деятельность и решения таких специализированных судов находятся исключительно под контролем Верховного суда (ст. 48).

Верховный суд является высшим судебным органом и осуществляет следующие полномочия:

- 1) рассматривает в качестве первой инстанции уголовные дела и правовые споры, подсудные ему;
- 2) рассматривает в апелляционном и надзорном порядке решения нижестоящих судов;
- 3) рассматривает и принимает решения по вопросам, связанным с защитой закона и закрепленным в них правам и свободам человека, переданным ему Конституционным судом и генеральным прокурором;
- 4) дает официальное толкование по надлежащему применению всех законов, за исключением конституции;
- 5) принимает судебные решения по всем другим вопросам на основе права, предоставленного законом.

Решение, вынесенное Верховным судом, является окончательным и подлежит исполнению всеми судами и другими лицами. В случае противоре-

чия закону решения Верховного суда Верховный суд отменяет его. Если толкование, данное Верховным судом, противоречит закону, то последний имеет превосходство.

Верховный суд и другие суды не имеют права применять законы, которые являются неконституционными или которые не были обнародованы (ст. 50).

В соответствии с буквальным толкованием конституции Конституционный суд в Монголии не входит в судебную систему, а является отдельным государственным органом, осуществляющим высший контроль за выполнением конституции, выносящим решения о нарушении ее положений и рассматривающим конституционные споры. Он является гарантией неукоснительного соблюдения конституции (ст. 64).

Конституционный суд состоит из девяти членов. Члены Конституционного суда назначаются Великим государственным хуралом сроком на шесть лет по представлению трех из них Великим государственным хуралом, трех – президентом и трех – Верховным судом. Членом Конституционного суда должен быть гражданином Монголии, достигший 40 лет, имеющий высшее юридическое образование и опыт политической работы.

Конституционный суд принимает и представляет заключения для Великого государственного хурала:

- о соответствии конституции законов, указов и других решений Великого государственного хурала и президента, а также решений правительства и международных договоров, участником которых является Монголия;

- о соответствии конституции всенародных референдумов и решений Центрального избирательного органа по выборам Великого государственного хурала и его членов, а также по выборам президента;

- о нарушении закона президентом, председателем и членами Великого государственного хурала, премьер-министром, членами правительства, главным судьей Верховного суда и генеральным прокурором;

- о наличии оснований для отставки президента, председателя Великого государственного хурала и премьер-министра и для отзыва членов Великого государственного хурала (ст. 66).

В Сан-Томе и Принсипи суды являются суверенными органами, уполномоченными отправлять правосудие от имени народа.

Помимо Конституционного суда, существуют Верховный суд и суд первой инстанции, областной суд и районные суды, Счётная палата; могут быть военные и третейские суды (ст. 126).

Верховный суд является высшим судебным органом республики и отвечает за обеспечение гармонии судебной практики (ст. 127).

Конституционный суд несёт особую ответственность за отправление правосудия по вопросам правового и конституционного характера (ст. 131).

Конституционный суд собирается при необходимости и состоит из пяти судей, назначаемых Национальным собранием. Трое из назначенных судей должны быть выбраны из числа магистратов, а остальные – из числа юристов. Срок полномочий судей Конституционного суда – пять лет.

Конституционный суд несёт ответственность за отправление правосудия по вопросам правового и конституционного характера.

К компетенции Конституционного суда также относится удостоверение смерти и постоянной физической невозможности выполнять обязанности президента республики, а также проверка временных препятствий для выполнения его функций; проверка регулярности и действительности актов избирательного процесса; удостоверение факта смерти и объявление о недееспособности любого кандидата в президенты республики; проверка законности создания политических партий и их коалиций, а также оценка законности их наименований, сокращений и символов; проверка конституционности и законности национальных, региональных и местных референдумов; рассмотрение по просьбе депутатов, в соответствии с положениями закона, апелляций, связанных с утратой мандата и проведёнными выборами в Национальное собрание, а также в региональные и местные собрания (ст. 133).

Судебная власть в Сьерра-Леоне состоит из Верховного суда Сьерра-Леоне, Апелляционного суда и Высокого суда Сьерра-Леоне, который является Высшим судом Сьерра-Леоне, и других нижестоящих и традиционных судов, которые может установить парламент.

Судебная власть в Сьерра-Леоне обладает юрисдикцией по всем гражданским и уголовным делам, включая вопросы, которые парламент может на основании акта парламента отнести к юрисдикции судебной власти.

Верховный суд, Апелляционный суд, Высокий суд объединяются понятием «Высший суд» (Superior Court of Judicature) и возглавляются одним и тем же лицом – главным судьей. Все высшие судьи назначаются президентом по совету Комиссии судебной и правовой службы и с одобрения парламента. Их полномочия не ограничены определенным сроком. Высокий суд является апелляционной инстанцией по отношению к магистратским судам, имеет неограниченную юрисдикцию по уголовным и гражданским делам в качестве суда первой инстанции, а также юрисдикцию по трудовым и административным делам. Решения Высокого суда могут быть обжалованы в Апелляционном суде. Верховный суд является высшей апелляционной инстанцией; кроме того, он рассматривает по первой инстанции вопросы конституционного характера. Также Верховный суд обладает надзорной юрисдикцией над всеми другими судами Сьерра-Леоне. Административная юстиция представлена рядом квазисудебных органов, включая Дисциплинарный комитет для практикующих юристов.

Глава 6. Конституционно-правовые основы обеспечения национальной безопасности

Понятие безопасности относится к числу одного из фундаментальных в юридической науке. Признаки понятия «безопасность» указывают на необходимость предупреждающего или охранительного воздействия уполномоченных лиц на явление или процесс в целях уменьшения, минимизации или

нейтрализации действия угрожающих им факторов, что в конечном итоге должно обеспечивать защиту интересов правообладателя.

К числу наиболее широких категорий авторы обычно относят следующие понятия: «личная безопасность», «национальная безопасность», «общественная безопасность», «социальная безопасность» и «государственная безопасность».

Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности» определяет принципы и содержание деятельности по обеспечению безопасности государства, общественной безопасности, экологической безопасности, безопасности личности, иных видов безопасности, предусмотренных законодательством Российской Федерации (национальная безопасность), полномочия и функции федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления в области безопасности, а также статус Совета безопасности Российской Федерации.

Правовую основу обеспечения безопасности составляют Конституция Российской Федерации, общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры Российской Федерации, федеральные конституционные законы, настоящий Федеральный закон, другие федеральные законы и иные нормативные правовые акты Российской Федерации, законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, принятые в пределах их компетенции в области безопасности.

Безопасность в качестве категории конституционного права следует понимать следующим образом: это обеспечиваемое конституционными средствами состояние защищенности личности, общества и государства от внешних и внутренних угроз.

К основным объектам безопасности относятся:

- права и свободы личности;
- материальные и духовные ценности общества;
- конституционный строй, суверенитет и территориальная целостность

государства.

Безопасность достигается проведением единой государственной политики в области обеспечения безопасности, системой мер экономического, политического, организационного и иного характера, адекватных угрозам жизненно важным интересам личности, общества и государства. Для создания и поддержания необходимого уровня защищенности объектов безопасности в Российской Федерации разрабатывается система правовых норм, регулирующих отношения в сфере безопасности, определяются основные направления деятельности органов государственной власти и управления в данной области, формируются или преобразуются органы обеспечения безопасности и механизм контроля и надзора за их деятельностью. Для непосредственного выполнения функций по обеспечению безопасности личности, общества и государства в системе исполнительной власти в соответствии с законом образуются государственные органы обеспечения безопасности.

Основным субъектом обеспечения безопасности является:

- государство, осуществляющее функции в этой области через органы законодательной, исполнительной и судебной власти. Государство в соответствии с действующим законодательством обеспечивает безопасность каждого гражданина на территории Российской Федерации. Гражданам Российской Федерации, находящимся за ее пределами, государством гарантируется защита и покровительство;

- граждане, общественные и иные организации и объединения являются субъектами безопасности, обладают правами и обязанностями по участию в обеспечении безопасности в соответствии с законодательством Российской Федерации, законодательством республик в составе Российской Федерации, законами и иными нормативными актами органов государственной власти краев, областей, автономной области и автономных округов, принятыми в пределах их компетенции в данной сфере. Государство обеспечивает правовую и социальную защиту гражданам, общественным и иным организациям и объединениям, оказывающим содействие в обеспечении безопасности в соответствии с законом.

В механизме обеспечения безопасности решающая роль принадлежит государству и его органам. При этом в рассматриваемом механизме задействованы все ветви государственной власти.

Общие принципы и стратегические направления политики безопасности государства разрабатываются президентом Российской Федерации на основе предоставленных ему законом полномочий и формулируются им в ежегодных посланиях Федеральному собранию Российской Федерации.

Судебные органы обеспечивают защиту конституционного строя, осуществляя, в частности, конституционный контроль, реализуют правосудие по делам о преступлениях, посягающих на безопасность личности, общества и государства. Наконец, обеспечивают судебную защиту граждан, общественных и иных организаций и объединений, чьи права были нарушены в связи с деятельностью по обеспечению безопасности.

Иные правоохранительные органы также образуют систему, состоящую из:

- органов прокуратуры;
- органов внутренних дел;
- Федеральной службы безопасности;
- войск Национальной гвардии Российской Федерации;
- органов государственной охраны;
- органов государственной налоговой службы;
- таможенных органов;
- органов предварительного расследования;
- органов юстиции.

Важнейшим средством реализации принципа гарантированности государственной защиты прав и свобод является федеральная централизованная система прокуратуры Российской Федерации. Она играет активную роль в безопасности личности, общества и государства.

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 Российской Федерации осуществляет:

- надзор за исполнением законов федеральными органами исполнительной власти, Следственным комитетом Российской Федерации, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов Российской Федерации, 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, Следственным комитетом Российской Федерации, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов Российской Федерации, 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 Российской Федерации;

- координацию деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью;

- возбуждение дел об административных правонарушениях и проведение административного расследования в соответствии с полномочиями, установленными Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях и другими федеральными законами.

Прокуроры в соответствии с процессуальным законодательством Российской Федерации участвуют в рассмотрении дел судами, арбитражными судами, опротестовывают противоречащие закону решения, приговоры, определения и постановления судов.

Систему прокуратуры Российской Федерации составляют:

- Генеральная прокуратура Российской Федерации;
- прокуратура субъектов Российской Федерации, приравненные к ним военные и другие специализированные прокуратуры;
- научные и образовательные учреждения, редакции печатных изданий, являющиеся юридическими лицами;
- прокуратуры городов и районов, другие территориальные прокуратуры;
- военные и иные специализированные прокуратуры.

В Бурунди разделы X–XI конституции закрепляют систему органов обороны и безопасности.

Корпус обороны и безопасности создаётся в соответствии с законом, а само поддержание национальной безопасности и национальной обороны находится в ведении правительства и контролируется парламентом (ст. 248).

Органы обороны и безопасности состоят из сил национальной обороны и национальной полиции, созданных в соответствии с конституцией.

Национальные силы обороны Бурунди – это вооруженный орган, созданный, организованный и подготовленный для защиты территориальной целостности, независимости и национального суверенитета.

Национальная полиция Бурунди – это орган, созданный, организованный и обученный для поддержания и восстановления безопасности и порядка в стране (ст. 251).

Наряду с корпусом обороны и безопасности, конституцией предусмотрено создание Национальной разведывательной службы – органа, созданного, организованного и обученного для поиска, централизации и использования любой разведывательной информации, которая может способствовать безопасности государства, его институтов и его международных отношений, а также процветанию его экономики (ст. 268).

В Зимбабве службы безопасности состоят из сил обороны, полицейской службы, спецслужбы, пенитенциарной и исправительной служб. Актом парламента может быть учреждена любая другая служба безопасности.

Службы безопасности подчиняются конституции, президенту и Кабинету министров и подлежат парламентскому надзору.

Существует Совет национальной безопасности, состоящий из президента в качестве председателя, вице-президентов, министров и членов служб безопасности и других лиц, которые могут быть определены в акте парламента.

Совет национальной безопасности: разрабатывает политику национальной безопасности Зимбабве; информирует и консультирует президента по вопросам, касающимся национальной безопасности; осуществляет любые другие функции, которые могут быть предписаны в акте парламента (ст. 210).

Силы обороны Зимбабве состоят из армии, военно-воздушных сил и любых других служб, которые могут быть созданы в соответствии с актом парламента. Функция сил обороны состоит в том, чтобы защищать Республику Зимбабве, ее народ, ее национальную безопасность и интересы, а также ее территориальную целостность и поддерживать конституцию.

Существует полицейская служба, которая отвечает за выявление, расследование и предупреждение преступлений; сохранение внутренней безопасности Зимбабве; защищает и обеспечивает безопасность жизни и имущества людей; поддерживает законность и порядок; обеспечивает соблюдение конституции и закона (ст. 219).

Полицейская служба подчиняется генеральному комиссару полиции, назначаемому президентом после консультации с министром, ответственным за полицию.

Также существует Национальная разведывательная служба, которая находится под командованием или контролем генерального директора разведывательной службы, назначенного президентом на пятилетний срок, который может быть продлен один раз (ст. 226).

Существует Служба тюрем и исправительных учреждений, которая отвечает за защиту общества от преступников путем заключения под стражу и реабилитации осужденных и других лиц, которые по закону должны содержаться под стражей, и их реинтеграцию в общество; управление тюрьмами и исправительными учреждениями (ст. 227).

В Сьерра-Леоне одна из служб, обеспечивающих национальную безопасность, – полицейские силы Сьерра-Леоне, главой которых является генеральный инспектор полиции (ст. 155).

В Сьерра-Леоне создается Совет полиции, в который входят: вице-президент, который должен быть председателем; министр внутренних дел; генеральный инспектор полиции; заместитель генерального инспектора полиции; председатель Комиссии по государственной службе; член Коллегии адвокатов Сьерра-Леоне, который должен быть практикующим юристом не менее десяти лет, действует в качестве практикующего барристера и назначается этим органом и президентом; два других члена назначаются президентом при условии утверждения парламентом.

Глава 7. Конституционно-правовые основы местного самоуправления

Понятие «местное самоуправление» отражает комплексное и многообразное явление, которое порождает различные подходы к его исследованию.

1. Местное самоуправление можно рассматривать в качестве принципа осуществления власти в обществе и государстве, который наряду с принципом разделения властей определяет систему управления демократического правового государства. Конституция Российской Федерации признает и гарантирует местное самоуправление, закрепляет его в качестве одной из демократических основ системы управления. Это положение вытекает из вышеназванной уже Европейской хартии местного самоуправления.

2. Местное самоуправление – это и право граждан, местного сообщества (население данной территории) на самостоятельное заведование местными делами. Признавая это право, государство признает самостоятельность местного самоуправления в пределах его полномочий, берет на себя

обязанность создавать необходимые условия для их осуществления (обеспечивается судебной защитой и иными гарантиями).

3. Местное самоуправление можно охарактеризовать и как форму, способ организации и осуществления населением власти на местах, которая обеспечивает самостоятельное решение гражданами вопросов местной жизни с учетом исторических и иных местных традиций. Данная форма реализации власти на местах означает также, что граждане и формируемые ими органы местного самоуправления берут на себя ответственность за управление местными делами. Именно в этом суть местного самоуправления.

Местное самоуправление осуществляется на всей территории Российской Федерации в городских, сельских поселениях, муниципальных районах, городских округах и на внутригородских территориях городов федерального значения:

- *городское поселение* – город или поселок, в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления;

- *сельское поселение* – один или несколько объединенных общей территорией сельских населенных пунктов (поселков, сел, станиц, деревень, хуторов, кишлаков, аулов и других сельских населенных пунктов), в которых местное самоуправление осуществляется 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;

- *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;

- *городской округ с внутригородским делением* – это городской округ, в котором в соответствии с законом субъекта Российской Федерации образованы внутригородские районы как внутригородские муниципальные образования;

- *внутригородской район* – внутригородское муниципальное образование в части территории городского округа с внутригородским делением, в границах которого 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;

- *муниципальное образование* – городское или сельское поселение, муниципальный район, городской округ, городской округ с внутригородским делением, внутригородской район либо внутригородская территория города федерального значения.

Территория, находящаяся вне границ поселений, называется межселенной территорией.

Органы местного самоуправления (муниципальные органы) занимают особое место в демократической системе управления обществом и государством. Анализ действующей Конституции Российской Федерации позволяет сделать вывод, что органы местного самоуправления не являются составной частью государственного механизма (ст. 12). Общность их состоит в том, что через все эти органы народ осуществляет свою власть.

К органам местного самоуправления относятся:

- представительные органы (думы, муниципалитеты, муниципальные комитеты);

- собрания, сходы граждан (представительные органы не образуются);

- главы местного самоуправления (глава администрации, мер, староста);

- органы территориально общественного самоуправления населения (советы, комитеты микрорайонов, улиц, домов);

- добровольные объединения органов местного самоуправления (объединения в регионы, союзы городов, поселков).

Зарубежный опыт свидетельствует о многообразии организационных форм местного самоуправления.

В соответствии с главой X Конституции Республики Бенин, административно-территориальные образования создаются законом (ст. 150). Административно-территориальные образования «осуществляют в соответствии с законом свободное самоуправление через избранные советы». В рамках кампании по децентрализации было создано 77 коммун, в том числе 3 коммуны с особым статусом – города Котону, Порто-Ново, Параку. К сфере компетенции коммун относятся следующие вопросы: экономическое развитие, благоустройство территорий, управление жилым фондом (коммуны разрабатывают планы экономического развития территорий, выдают разрешение на строительство домов, контролируют ход строительства, выдают ордера на заселение); инфраструктура и транспорт; защита окружающей среды, гигиенические мероприятия, эпидемиологический контроль.

Кроме того, к ведению коммун с особым статусом относятся вопросы безопасности и коммуникации, сфера профессионального обучения.

Государство следит за гармоничным развитием всех административно-территориальных единиц на основе национальной солидарности, регионального потенциала и межрегионального равномерного распределения (ст. 153).

В Республике Бурунди муниципалитет, а также другие органы местного самоуправления созданы на основании органического закона.

Муниципалитет – децентрализованная административная единица. Муниципалитет находится в ведении муниципального администратора под надзором и контролем муниципального совета (ст. 271).

В компетенцию местных органов власти входит: развитие инфраструктуры, поддержка экономической деятельности, охрана окружающей среды, культура и др.

Независимая национальная избирательная комиссия следит за тем, чтобы советы общин в целом отражали этническое разнообразие своего электората. В целях обеспечения широкого участия граждан в управлении государственными делами государство создаёт следующие национальные советы:

- Национальный совет национального единства и примирения;
- Национальный наблюдательный центр по предупреждению и искоренению геноцида, военных преступлений и преступлений против человечности;
- Совет национальной безопасности;
- Экономический и социальный совет;
- Национальный совет по коммуникациям.

Правительство гарантирует этим советам средства, необходимые для их работы.

Конституцией Габонской Республики предусмотрено создание органов местного самоуправления на основании закона. В 7 городских коммунах местные органы власти представлены муниципальными советами, избираемыми на 5 лет всеобщим голосованием.

Местное самоуправление в Гвинее осуществляется муниципалитетами. Территория республики разделена на области, префектуры и субпрефектуры. Местными органами власти являются регионы, городские общины и сельские коммуны.

В Республике Зимбабве сохраняются родоплеменные структуры. Эта особенность оказывает самое непосредственное влияние на институты местного управления и самоуправления. В частности, институционализована должность вождя в племенных народах Зимбабве. Племенной вождь назначается президентом с согласия парламента.

Существуют городские местные органы власти, которые представляют и управляют делами людей в городских районах по всей территории Зимбабве. Городские местные органы власти управляются советами, состоящими из советников, избираемых зарегистрированными избирателями в соответствующих городских районах, и возглавляются избранными мэрами или председателями, как бы они ни назывались.

Для различных городских районов могут быть созданы различные классы местных органов власти, и два или более различных городских района могут быть переданы под управление одного местного органа (ст. 274).

Существуют сельские местные органы власти, созданные в соответствии с настоящим разделом для представления и управления делами людей в сельской местности.

Признаются институт, статус и роль традиционных лидеров в соответствии с обычным правом. Традиционный лидер несет ответственность за выполнение культурных, традиционных функций вождя, старосты или деревенского старосты, в зависимости от обстоятельств, для своей общины (ст. 280).

Традиционные лидеры должны действовать в соответствии с конституцией и законами Зимбабве; соблюдать обычаи, относящиеся к традиционному руководству; относиться ко всем лицам в пределах их территорий одинаково и справедливо.

Традиционные лидеры должны поощрять и поддерживать культурные ценности своих общин и, в частности, поощрять здоровые семейные ценности; принимать меры по сохранению культуры, традиций, истории и наследия своих общин, включая священные святыни; содействие развитию; управлять общинными землями и защищать окружающую среду; разрешать споры между людьми в их общинах в соответствии с обычным правом; осуществлять любые другие функции, возложенные на них актом парламента.

За исключением случаев, предусмотренных в акте парламента, традиционные лидеры обладают властью, юрисдикцией и контролем над общинными землями или другими районами, на которые они были назначены, а также над лицами, находящимися на этих общинных землях или территориях.

Существует Национальный совет вождей, учрежденный в соответствии с актом парламента, который представляет всех вождей в Зимбабве. Парламентский акт должен установить для каждой провинции, кроме столичных провинций, провинциальное собрание вождей, состоящее из вождей этой провинции. Насколько это практически возможно, вожди в каждой провинции должны быть равным образом представлены в Национальном совете вождей (ст. 285).

Национальный совет вождей и в пределах своей провинции провинциальное собрание вождей выполняют следующие функции: защищать, поощрять и развивать культуру и традиции Зимбабве; представлять взгляды традиционных лидеров и поддерживать целостность и статус традиционных институтов; защищать, поощрять и продвигать интересы традиционных лидеров; рассматривать представления и жалобы, поданные ему традиционными лидерами; определять и обеспечивать соблюдение правильного и этичного поведения традиционных лидеров и развивать их способность к лидерству; содействовать урегулированию споров между традиционными лидерами и в отношении них; выполнять любые другие функции, которые могут быть возложены на него актом парламента (ст. 286).

Монголия в административном отношении делится на аймаки и столицу; аймаки подразделяются на сомоны; сомоны – на баги; столица подразделяется на районы, а районы – на хороны. Правовой статус городов и поселков, находящихся на территории административных делений, определяется законом.

Вопрос об изменении административных и территориальных единиц рассматривается и решается Великим государственным хуралом на основе предложений соответствующего Хурала и местных граждан, а также с учетом экономической структуры страны и распределения населения (ст. 57).

Аймаки, столица, сомоны и районы представляют собой установленные законом административные, территориальные и социально-экономические комплексы со своими функциями и администрацией. Линию границы аймаков, столицы, сомонов и районов утверждает по представлению правительства Великий государственный хурал.

Руководство административными и территориальными единицами Монголии осуществляется на основе сочетания принципов самоуправления с центральным управлением. Органами самоуправления в аймаках, столице, сомонах и районах являются хуралы представителей граждан данных территорий; в багах и хоронах – общие собрания граждан. В период между заседаниями хуралов и общих собраний граждан их президиумы осуществляют административные функции.

Хуралы аймаков и столицы избираются сроком на четыре года. Членство в этих хуралах, а также хуралах сомонов и районов, а также порядок их избрания определяются законом (ст. 59).

Органы местного самоуправления, наряду с самостоятельным принятием решений по вопросам социально-экономической жизни в соответствующем аймаке, столице, сомоне, районе, баге и хороне, организуют участие населения в решении вопросов в национальном масштабе и на уровне высших территориальных образований.

Не допускается решение вышестоящими органами вопросов, входящих в компетенцию органов местного самоуправления. Если в законе и в решениях соответствующих вышестоящих государственных органов специально не оговаривается решение локальных вопросов, то их могут, в соответствии с конституцией, решать органы местного самоуправления самостоятельно. Великий государственный хурал и правительство могут, если сочтут необходимым, передать аймачному и столичному хуралам и губернаторам для решения некоторые вопросы, относящиеся к их компетенции (ст. 62).

В Республике Сан-Томе и Принсипи демократическая организация государства включает в себя существование местных властей. Органы местного самоуправления в каждом районе состоят из выборного районного собрания с совещательными полномочиями и коллегиального исполнительного органа, называемого Окружной палатой.

Члены районных ассамблей избираются всеобщим прямым и тайным голосованием граждан, проживающих в стране. Члены окружных ассамблей избираются сроком на три года, и их мандат может быть аннулирован по народной инициативе в соответствии с положениями закона.

Региональные и местные органы власти обязаны: способствовать удовлетворению основных потребностей соответствующих сообществ; выполнять планы развития; активизировать деятельность всех компаний и других субъектов, действующих в соответствующей сфере, с целью повышения про-

изводительности и экономического, социального и культурного прогресса населения; представлять органам политической власти государства все предложения и инициативы, ведущие к гармоничному развитию автономной области и округов.

В Республике Сьерра-Леоне в конституции не закреплены положения о местном самоуправлении, однако есть закон, который закрепляет указанный институт. Органами местного управления являются 5 городских советов, 12 окружных советов и один совет крупного города (Фритаун), а также традиционные институты власти в лице верховных вождей, положение которых закреплено конституционно (ст. 72).

Таким образом, местное самоуправление в Российской Федерации и рассматриваемых государствах – это форма осуществления народом своей власти в пределах, установленных конституцией, иными законами, в ряде случаев – обычаями, в интересах населения с учетом исторических и иных местных традиций.

Заключение

Современная юриспруденция не мыслится без прочных знаний по конституционному (государственному) праву, однако изучение только отечественного конституционного права без сравнения его с конституционным (государственным) правом других государств не позволяет на должном уровне сформировать правовое мышление и правовую культуру юриста.

Современное конституционное право как наука во многом основано на компаративистском (сравнительном) исследовании государственно-правовых институтов, что позволяет выявить общее и особенное в их статике и развитии.

В настоящей работе была охарактеризована система конституционного права, рассмотрены основные признаки и свойства конституции как основного закона государства, исследованы основы конституционного строя; проанализирован конституционно-правовой статус личности, раскрыты особенности государственного устройства, охарактеризован институт выборов и референдума, изучены конституционные основы организации и функционирования государственных органов и органов местного самоуправления.

В данном учебном пособии полностью исключена идеологическая оценка конституционно-правовых институтов в рассматриваемых государствах, что позволяет обучающимся самостоятельно в процессе сравнения сформировать собственную точку зрения на тот или иной институт и определить, основываясь на фактологическом материале, его эффективность.

*Учебное пособие
для иностранных слушателей*

Авторы:

кандидат юридических наук, доцент
Беляева Ольга Васильевна;

кандидат юридических наук, доцент
Алексеева Лилия Алексеевна

**СРАВНИТЕЛЬНОЕ КОНСТИТУЦИОННОЕ
ПРАВО РОССИИ И ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН**

Корректор А.К. Аванесян

Свидетельство о государственной аккредитации
Рег. № 2660 от 02.08.2017.

Подписано в печать 24.02.2022. Формат 60x90¹/₁₆.
Усл. печ. л. – 10,19. Тираж 67 экз. Заказ № 235.

Орловский юридический институт МВД России имени В.В. Лукьянова.
302027, г. Орел, ул. Игнатова, 2.