

М. В. Баглай

Конституционное право Российской Федерации

*Допущено Министерством образования
и науки Российской Федерации
в качестве учебника для студентов
высших учебных заведений, обучающихся
по специальности «Юриспруденция»*

6-е издание,
измененное и дополненное



Издательство НОРМА
Москва, 2007

УДК 342(075.8)

ББК 67.400я73

Б14

Баглай М. В.

Конституционное право Российской Федерации : учеб.
Б14 для вузов / М. В. Баглай. — 6-е изд., изм. и доп. — М. :
Норма, 2007. - 784 с.

ISBN 978-5-468-00078-6 (в пер.)

Настоящий учебник, представляющий собой шестое, измененное и дополненное, издание, написан известным российским ученым, членом-корреспондентом Российской академии наук, профессором, доктором юридических наук. В нем освещаются институты конституционного права, которое формируется и развивается после принятия Конституции РФ 1993 г. Читатель получит знания обо всех новых законах, регулирующих права и свободы граждан, механизм государственной власти. Отличительной чертой данного учебника является стремление автора углубить теоретические знания по всем вопросам, а также ввести в учебный процесс практику Конституционного Суда РФ.

Для студентов, аспирантов и преподавателей юридических и других гуманитарных вузов и факультетов и всех тех, кто интересуется вопросами российского конституционного права.

УДК 342(075.8)

ББК 67.400я73

© Баглай М. В., 2005

© Баглай М. В., 2007, с изменениями

© ООО «Издательство НОРМА», 2007

ISBN 978-5-468-00078-6

Содержание

Предисловие	12
Раздел I. Основы теории конституционного права	15
Глава 1. Понятие, роль и предмет конституционного права как отрасли права	15
§ 1. Понятие и роль.....	15
§ 2. Предмет.....	17
§ 3. Конституционное право или государственное право? Спор о терминах.....	20
§ 4. Социальная природа российского конституционного права.....	21
§ 5. Конституционно-правовые отношения и нормы.....	23
§ 6. Конституционное право и политическая система.....	27
Глава 2. Источники и система конституционного права	29
§ 1. Источники.....	29
§ 2. Система конституционного права.....	43
§ 3. Коллизии в конституционном праве.....	44
§ 4. Ответственность в конституционном праве.....	46
Глава 3. Исторические этапы развития конституционного права России и науки о нем	49
§ 1. Дореволюционное конституционное (государственное) право.....	50
§ 2. Тоталитарное конституционное (государственное) право.....	58
§ 3. Демократическое конституционное право.....	72
Раздел II. Конституция	76
Глава 4. Основы конституционной теории	76
§ 1. Конституция и государство.....	76
§ 2. Определение конституции и ее содержание.....	79
§ 3. Прямое действие конституции.....	85
§ 4. Виды конституций.....	86
§ 5. Конституции в федеративном государстве.....	88
§ 6. Соблюдение и охрана конституции.....	92
§ 7. Толкование конституции.....	97

Глава 5. Особенности принятия Конституции Российской Федерации 1993 года	101
§ 1. Необходимость смены Конституции	101
§ 2. Конституционная комиссия	104
§ 3. Конституционное совещание	107
§ 4. Развитие конституционного кризиса	108
§ 5. Референдум и выборы 12 декабря 1993 года	111
§ 6. Конституционное развитие после принятия Конституции	112
Раздел III. Основы конституционного строя	115
Глава 6. Гуманистические основы конституционного строя	115
§ 1. Понятие конституционного строя	115
§ 2. Человек, его права и свободы — высшая ценность	117
§ 3. Суверенитет народа	121
Глава 7. Конституционные характеристики Российского государства	127
§ 1. Демократическое государство	127
§ 2. Федеративное государство	130
§ 3. Правовое государство	132
§ 4. Социальное государство	136
§ 5. Светское государство	139
§ 6. Республиканская форма правления	141
Глава 8. Основы организации государственной власти и местного самоуправления	143
§ 1. Суверенитет Российской Федерации	143
§ 2. Разделение властей	148
§ 3. Органы государственной власти	151
§ 4. Местное самоуправление	154
Глава 9. Экономические и политические основы конституционного строя	156
§ 1. Принципы рыночной экономики	157
§ 2. Собственность	160
§ 3. Земля и другие природные ресурсы	163
§ 4. Идеологическое и политическое многообразие	167
§ 5. Общественные объединения	173
Раздел IV. Права и свободы человека и гражданина	178
Глава 10. Общие положения	178
§ 1. Учение о свободе	178
§ 2. Природа конституционных прав и свобод	180

Содержание

§ 3. Права человека и права гражданина: в чем отличие?.....	183
§ 4. Международно-правовой базис прав человека.....	184
§ 5. Классификация прав и свобод.....	191
§ 6. Ограничения прав и свобод.....	192
§ 7. Равенство и равноправие.....	203
Глава 11. Личные права и свободы.....	206
§ 1. Право на жизнь.....	207
§ 2. Достоинство личности.....	211
§ 3. Право на свободу и личную неприкосновенность.....	215
§ 4. Право на частную жизнь.....	219
§ 5. Неприкосновенность жилища.....	223
§ 6. Национальная принадлежность.....	224
§ 7. Свобода передвижений и места жительства.....	226
§ 8. Свобода совести и вероисповедания.....	234
§ 9. Свобода мысли и слова.....	238
Глава 12. Политические права и свободы.....	240
§ 1. Свобода печати и информации.....	241
§ 2. Право на объединение.....	246
§ 3. Право на мирные собрания и публичные манифестации.....	253
§ 4. Право участвовать в управлении делами государства.....	255
§ 5. Право избирать и быть избранными.....	256
§ 6. Равный доступ к государственной службе.....	257
§ 7. Право участвовать в отправлении правосудия.....	258
§ 8. Право обращений.....	259
Глава 13. Экономические, социальные и культурные права.....	260
§ 1. Право на экономическую деятельность.....	262
§ 2. Право частной собственности.....	268
§ 3. Трудовые права и свободы.....	274
§ 4. Защита материнства, детства и семьи.....	280
§ 5. Право на социальное обеспечение.....	282
§ 6. Право на жилище.....	286
§ 7. Право на охрану здоровья и медицинскую помощь.....	288
§ 8. Право на образование.....	289
§ 9. Свобода творчества.....	291
§ 10. Право на участие в культурной жизни.....	293
Глава 14. Конституционные гарантии прав и свобод.....	294
I. Общие гарантии прав и свобод человека и гражданина.....	295
§ 1. Защита прав и свобод — обязанность государства.....	295
§ 2. Самозащита прав и свобод.....	295
§ 3. Судебная защита.....	296

§ 4. Международная защита.....	297
§ 5. Возмещение вреда.....	298
§ 6. Неотменяемость прав и свобод.....	299
§ 7. Возраст.....	300
II. Конституционные гарантии правосудия.....	300
§ 1. Гарантии подсудности.....	301
§ 2. Право на юридическую помощь.....	302
§ 3. Презумпция невиновности.....	304
§ 4. Запрет повторного осуждения.....	304
§ 5. Недействительность незаконно полученных доказательств.....	305
§ 6. Право на пересмотр приговора.....	305
§ 7. Гарантия от самообвинения.....	305
§ 8. Права потерпевших от преступлений и злоупотребления властью.....	306
§ 9. Запрет обратной силы закона.....	307
Глава 15. Конституционные обязанности человека и гражданина.....	307
§ 1. Равенство обязанностей.....	308
§ 2. Соблюдение Конституции и законов.....	308
§ 3. Уважение прав и свобод других лиц.....	309
§ 4. Забота о детях и нетрудоспособных родителях.....	309
§ 5. Получение основного общего образования.....	310
§ 6. Забота о памятниках истории и культуры.....	310
§ 7. Уплата налогов и сборов.....	311
§ 8. Сохранение природы и окружающей среды.....	311
§ 9. Защита Отечества.....	312
Глава 16. Гражданство.....	314
§ 1. Понятие гражданства.....	314
§ 2. Двойное гражданство.....	318
§ 3. Гражданство и брак.....	319
§ 4. Приобретение гражданства.....	320
§ 5. Прекращение гражданства.....	325
§ 6. Государственные органы по делам гражданства.....	327
§ 7. Правовое положение иностранцев.....	327
§ 8. Правовой статус беженцев и вынужденных переселенцев.....	331
§ 9. Право на политическое убежище. Экстрадиция.....	333
Раздел V. Федеративное устройство.....	336
Глава 17. Общие положения.....	336
§ 1. Понятие и формы государственного устройства.....	336
§ 2. Исторические этапы российского федерализма.....	340

Содержание

§ 3. Общая характеристика современного русского федерализма.....	346
Глава 18. Конституционно-правовой статус Российской Федерации.....	347
§ 1. Состав субъектов Федерации.....	348
§ 2. Территория Российской Федерации.....	351
§ 3. Государственный язык.....	353
§ 4. Таможенная, денежная и налоговая системы.....	355
§ 5. Предметы ведения Российской Федерации.....	356
§ 6. Предметы совместного ведения Федерации и ее субъектов.....	360
§ 7. Правовая система Российской Федерации.....	361
§ 8. Организация исполнительной власти. Федеральные округа.....	363
§ 9. Единая судебная власть и прокуратура.....	365
§ 10. Основания для федерального вмешательства в права субъектов Федерации.....	366
§ 11. Участие в межгосударственных объединениях. Содружество Независимых Государств.....	370
§ 12. Государственные символы и столица.....	373
Глава 19. Субъекты Российской Федерации.....	374
§ 1. Правовой статус субъектов Российской Федерации.....	374
§ 2. Особенности правового статуса республик.....	383
§ 3. Особенности правового статуса автономий.....	388
Раздел VI. Органы государственной власти в Российской Федерации.....	392
Глава 20. Общая характеристика органов государственной власти.....	392
§ 1. Понятие органа государственной власти.....	392
§ 2. Классификация органов государственной власти.....	395
§ 3. Федеральные органы государственной власти с особым статусом.....	399
Глава 21. Избирательная система и референдум Российской Федерации.....	403
§ 1. Значение выборов в демократическом государстве.....	403
§ 2. Понятие избирательной системы и избирательного права.....	405
§ 3. Система правовых актов о выборах и референдуме.....	407
§ 4. Принципы избирательного права (избирательной системы).....	409
§ 5. Международно-правовые стандарты.....	414
§ 6. Проведение выборов (избирательный процесс).....	417

§ 7. Референдум.....	434
§ 8. Особенности избирательных систем и референдума в субъектах Российской Федерации.....	446
Глава 22. Президент Российской Федерации.....	451
§ 1. Положение Президента Российской Федерации в системе органов государственной власти.....	451
§ 2. Порядок избрания Президента Российской Федерации. Прекращение его обязанностей.....	460
§ 3. Полномочия Президента Российской Федерации.....	468
Глава 23. Федеральное Собрание Российской Федерации.....	488
§ 1. Исторические корни принципа народного представительства.....	488
§ 2. Федеральное Собрание в системе органов государственной власти Российской Федерации.....	491
§ 3. Структура Федерального Собрания. Состав палат.....	495
§ 4. Порядок выборов депутатов Государственной Думы.....	499
§ 5. Формирование Совета Федерации.....	506
§ 6. Внутренняя организация палат. Регламенты.....	509
§ 7. Компетенция Федерального Собрания.....	530
§ 8. Порядок принятия федеральных законов.....	566
§ 9. Статус депутата Государственной Думы и члена Совета Федерации.....	585
Глава 24. Правительство Российской Федерации.....	600
§ 1. Общая характеристика роли исполнительной власти.....	600
§ 2. Правительство Российской Федерации в системе органов государственной власти.....	603
§ 3. Состав, формирование и отставка Правительства Российской Федерации.....	611
§ 4. Компетенция Правительства Российской Федерации.....	623
§ 5. Порядок деятельности Правительства Российской Федерации.....	629
§ 6. Акты, издаваемые Правительством Российской Федерации ...	640
Глава 25. Судебная власть.....	645
§ 1. Общая характеристика организации и функций судебной власти.....	645
§ 2. Конституционно-правовой статус судей.....	657
§ 3. Конституционный Суд Российской Федерации.....	665
§ 4. Верховный Суд Российской Федерации.....	686
§ 5. Высший Арбитражный Суд Российской Федерации.....	694
§ 6. Прокуратура Российской Федерации.....	700

Глава 26. Органы государственной власти субъектов Российской Федерации	712
§ 1. Конституционно-правовые основы организации государственной власти субъектов Российской Федерации.....	712
§ 2. Органы исполнительной власти.....	721
§ 3. Органы законодательной власти субъектов Российской Федерации.....	730
§ 4. Органы судебной власти.....	740
Раздел VII. Местное самоуправление	742
Глава 27. Организация местного самоуправления	742
§ 1. Конституционно-правовые основы.....	742
§ 2. Органы и должностные лица местного самоуправления.....	754
§ 3. Формы прямого волеизъявления граждан.....	761
§ 4. Финансово-экономическая основа местного самоуправления.....	764
§ 5. Гарантии местного самоуправления.....	769
§ 6. Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления.....	770
Раздел VIII. Конституционные поправки и пересмотр Конституции Российской Федерации	772
Глава 28. Общие положения	772
§ 1. Теоретические основы учредительной власти, правомочной изменять конституцию.....	772
§ 2. Порядок пересмотра и внесения поправок в Конституцию Российской Федерации.....	775
§ 3. Изменение состава Российской Федерации и наименований субъектов Российской Федерации.....	781

Предисловие

Конституционное право — системообразующая отрасль права, оно гораздо быстрее и заметнее других отраслей права соприкасается с принципами демократии и организации власти. Именно это порождает острую борьбу различных политических сил вокруг Конституции, законов, судебных решений и других правовых актов, составляющих источники конституционного права. Разобраться в этой борьбе — значит понять, куда идет страна и насколько обеспечена защита прав и свобод граждан. Глубокое изучение конституционного права, таким образом, позволит «войти в политику» и почувствовать дыхание истории. Исходя из этой необходимости, автор излагает материал в тесной связи с политическими реалиями нашего времени, без чего конституционное право выглядит как сухая догма.

Данное, шестое издание переработано с учетом новых реалий в конституционно-правовом развитии страны, отражающих усиление роли государства в жизни общества. Сохраняя основы свободы личности и рыночного хозяйства, государственная власть в последние годы стала более активно обеспечивать экономический и социальный прогресс, наращивать правозащитную деятельность, особенно в связи с обострением проблем терроризма и экстремизма. Это породило определенные нейтралистские тенденции в организации исполнительной власти, потребовало внести изменения в правовые основы федерализма. Именно в последние годы стала складываться новая партийная система, что повлекло за собой изменения в правовом регулировании положения партий и избирательном законодательстве. Много нового появилось и в других институтах конституционного права.

Происшедшие изменения вызвали — внутри страны и за рубежом — предположения об «откате» России от демократии, об утверждении в стране авторитарного правления. Автор учебника не считает себя вправе навязывать студентам политические оценки новых законов, полагая, что такие оценки рождаются из собственных взглядов каждого студента и как раз из знания конститу-

ционного права. Но желательно, чтобы студенты понимали: Россия соблюдает мировые стандарты в области прав человека и правового государства, но строит систему государственной власти с учетом своих условий и потребностей.

Как учебная дисциплина конституционное право в различных вузах преподается не одинаково. Кафедры и преподаватели выдвигают собственные программы и руководствуются своими теоретическими подходами. Это имеет положительное значение, ибо расширяет спектр предложений для студентов и порождает импульсы для общего развития конституционно-правовой науки. Автор исходит из факта создания в России нового конституционного права, опирающегося на принципы демократического правового и социального государства. Конституционное право в нашей стране воспринимает многие категории дореволюционного российского права и в то же время опыт развития передовых демократических государств мира. Поэтому, по возможности, автор излагает материал в сравнительно-правовом плане, знакомит студентов с господствующими представлениями, сложившимися в зарубежной теории.

Разрабатывая концепцию данного учебника, автор пришел к выводу о необходимости вести преподавание курса конституционного права России с учетом двух важных факторов. Во-первых, в связи с коренным изменением характера и природы конституционного права на первое место в нем вышла регламентация прав и свобод человека, а следовательно, изложение этих прав и свобод должно осуществляться в учебнике не в общем плане, а конкретно и подробно, т. е. с характеристикой каждого индивидуального права. Такой подход, помимо его прямого прагматического значения, призван помочь студентам в понимании того, что механизм государства при всей его важности все же вторичен, ибо призван в первую очередь охранять и обеспечивать права и свободы граждан.

Во-вторых, учебник должен учить не только общим категориям и понятиям конституционного права, но и самому этому праву. А следовательно, студент должен получать из него знание конкретных законов и других источников конституционного права. Разумеется, в рамках учебника нельзя ознакомить студента со всем нормативным материалом. Конституционно-правовые акты, такие, например, как Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и многие другие, весьма объем-

ные. В учебнике приводятся только некоторые, основные положения этих актов в расчете на то, что, заинтересовавшись, студент самостоятельно изучит тот или иной закон полностью. Возможно, не все преподаватели конституционного права разделяют такой подход к курсу и учебнику, но автор имел возможность убедиться, что любознательные студенты его одобряют. Учебник вообще рассчитан на углубленное изучение конституционного права России, на творческое усвоение этой сложной науки. Этому в значительной степени призвано способствовать изучение приведенной в учебнике судебной практики, т. е. постановлений и определений Конституционного Суда Российской Федерации, в огромной степени влияющих на конституционно-правовую динамику.

При написании учебника автор учитывал, что курс конституционного права читается в вузах после курса теории государства и права. Это позволяет уйти от рассмотрения многих общетеоретических вопросов права, хотя они и тесно связаны с конституционным правом. Эта связь, столь важная для формирования юридического мировоззрения, должна быть понята, если, разумеется, теория государства и права преподавалась с демократических позиций.

Автор верен своему правилу указывать даты последней редакции законов. Это, в частности, позволяет студентам наглядно увидеть, сколь существенно обновилось законодательство как раз в 2005—2006 гг. Источники приводятся по состоянию на 10 февраля 2007 г.

Раздел I. Основы теории конституционного права

Глава 1. Понятие, роль и предмет конституционного права как отрасли права

§ 1. Понятие и роль

Конституционное право — это совокупность правовых норм, охраняющих основные права и свободы человека и учреждающих в этих целях определенную систему государственной власти.

Один из важнейших постулатов современной цивилизации гласит: государство существует для человека, чтобы охранять его свободу и содействовать благополучию. Но как обеспечить баланс свободы и власти? Ведь если свобода оказывается вне прочной государственности, она легко может выродиться в анархию и вседозволенность, а если государственность строится на отказе от свободы, человек попадает в оковы тоталитарного гнета. Нахождение баланса власти и свободы составляет главнейший и деликатнейший смысл конституционного права.

Поскольку эта отрасль права регулирует столь важную и сложную сферу общественной жизни, она неизбежно приобретает ведущий характер в системе права. Собственно, с конституционного права начинается формирование (необязательно исторически, но безусловно логически) всей системы национального права, всех отраслей, и в этом его системообразующая роль. Ни одна отрасль национального права той или иной страны не может развиваться, если она не находит опоры в конституционных принципах или нормах конституционного законодательства, а тем более противоречит им.

Конституционное право теснее всех других отраслей связано с политикой и политической системой. Властные отношения соприкасаются не только с индивидуальными проявлениями свободы человека, но и с коллективными действиями людей через политические партии и общественные объединения, которые путем выборов участвуют в формировании органов государственной власти, а затем в функционировании этих органов. Отсюда острый интерес к развитию конституционного права со стороны самых различных политических сил, острая борьба мнений вокруг

философско-политических основ этой отрасли права, ее институтов и норм. Это особенно свойственно нынешнему положению в России, когда демократические институты проходят испытание на соответствие уровню политической культуры народа.

Как и любая отрасль права, конституционное право имеет свой предмет. Уяснение его необходимо для того, чтобы выявить специфику правового регулирования, а значит — составить понятие о содержании, назначении и целях данной отрасли права, ее отличии от других отраслей. Определение предмета конституционного права требует большой точности, поскольку в этой отрасли речь напрямую идет о гарантиях свободы человека; свобода нуждается для своей охраны лишь в минимуме ограничений, в то время как власть должна быть как раз максимально ограниченной, имея только самый необходимый набор полномочий в интересах людей.

Это, однако, не означает, что государство должно быть организовано как можно проще, примитивнее. В результате длительного исторического процесса цивилизованное сообщество осознало, что организация власти требует разумного распределения ее по вертикали и горизонтали, создания многих сложных институтов — демократических представительных органов народовластия, эффективной, хотя и подчиненной закону, исполнительной власти, независимого суда, местного самоуправления, четких принципов взаимодействия между ними. Ничего более ценного, чем это взаимодействие многочисленных звеньев государственной власти, человечество не придумало, твердо отвергнув существовавшую на определенном историческом этапе в ряде стран абсолютную и тоталитарную власть. В то же время общество повсеместно столкнулось с тяжелой проблемой, свойственной даже демократической системе власти, — бюрократизацией и злоупотреблениями должностных лиц. Эти и многие другие сложные проблемы организации государственной власти постоянно находятся в центре внимания конституционного права, которое определяет своеобразные «правила игры» в политике и государстве и подчиняет власть народному волеизъявлению.

В тоталитарном обществе роль конституционного права ограничивается формальным, застывшим существованием, она ничтожна, ибо вся реальная власть находится в одних руках и осуществляется диктаторскими приемами. Но в демократическом государстве это право непрерывно развивается, испытывая влияние политической динамики и влияя на эту динамику. Это осо-

бенно характерно для современной России, в которой многие демократические институты еще не окрепли. Конституционное право здесь, будучи само объектом реформ, создает необходимые условия для гражданского мира и согласия, сдерживая борьбу за власть различных политических, в том числе экстремистских и реставраторских, сил в рамках цивилизованных правил поведения. Роль этой отрасли права постоянно возрастает также потому, что в российском обществе еще не сложились общепризнанные стереотипы политической культуры и политической этики, недостаточно развиты механизмы формирования и выявления общественного мнения.

Конституционное право — юридическая основа демократии, ее закрепление и мера. Демократия — широкое понятие, включающее экономический, социальный и политический аспекты. Конституционное право призвано закреплять основы народовластия во всех этих аспектах, поскольку современная демократия — это не стихийное, а упорядоченное состояние общества, полное правое, основанное на добровольном согласии людей на определенное ограничение своей свободы во имя ее сохранения.

Некоторые институты конституционного права как бы непосредственно выражают народовластие, и тогда даже употребляются термины «представительная демократия», «парламентская демократия», «политическая демократия». Демократической сущностью проникнуты и другие институты — институт основных прав и свобод граждан, принципы судопроизводства, основы федерализма и т. д. В демократическом государстве конституционное право создает специальные гарантии против опасности сползания к тоталитаризму; определенные нормы и институты, регулирующие, например, правовое положение правозащитных организаций или средств массовой информации, прямо направлены против использования их в антидемократических целях.

§ 2. Предмет

Предмет конституционного права охватывает две основные сферы общественных отношений:

- 1) охраны прав и свобод человека (отношения между человеком и государством);
- 2) устройства государства и государственной власти (властеотношения).

Отношения между человеком и государством регулируются не только конституционным правом, но и другими отраслями права (административным, трудовым и др.)- Но конституционное право содержит нормы основополагающего характера, из которых складываются правовой статус человека, его основные права и свободы. В науке широко распространено понимание права как меры свободы, и как раз конституционное право в наибольшей степени отвечает этому пониманию.

Регулирование отношений, связанных с признанием свободы человека как естественного состояния, — сложное дело. Оно предполагает закрепление не только прав, но и обязанностей человека по отношению к другим людям и государству. Свобода не может быть абсолютной, она требует ограничений, чтобы предупредить злоупотребления ею. Конституционное право к тому же не только провозглашает права, но и создает их правовые гарантии, способствует учреждению такого государства, которое, не превращаясь в «ночного сторожа» свободы, берет на себя обязанность создать условия для благополучия людей; в сущности, этому подчинено все устройство государственной власти.

Некоторые российские ученые полагают, что предметом конституционного права являются «отношения человека с обществом», «закрепление основ общественного строя», установление «принципов гражданского общества». Эти подходы являются скорее данью традиции со времен, когда в условиях тоталитаризма признавалось государственное руководство обществом. Но в подлинно гражданском обществе, которое сейчас складывается в России, это становится невозможным: гражданское общество независимо от государства и стоит над ним, оно строится на признании свободы и инициативы человека и объединений людей как в политической, так и в экономической областях.

Право регулирует только небольшую часть общественных отношений, в то время как большая их часть является предметом саморегуляции на основе морали и гражданских прав.

Через права свободного человека складывается определенный общественный порядок: формы собственности, организация экономики, политическая система, социальные отношения и т. д. И конечно, Конституция закрепляет некоторые общественные устои (равную защиту всех форм собственности, многопартийность, независимость местного самоуправления и др.). Но демократическое государство не может устанавливать социалистический или капиталистический общественный строй, т. е. признавать господ-

ство той или иной идеологии, поскольку в любом случае это будет навязыванием желания одной части населения другой. Иное дело, что государственная политика может иметь ту или иную социально-экономическую направленность в зависимости от того, какие политические силы окажутся у власти в результате свободных выборов. Но и при таких условиях конституционным путем нельзя ликвидировать конституционные права и свободы граждан.

В вопросе о регулировании конституционным правом «основ общественного строя» зарубежная правовая мысль весьма неоднородна. В странах, где действуют старые конституционные акты (США, Великобритания и др.), на подобного рода «основы» нет и намека, а потому, вероятно, и в науке, следующей по пути либерализма, почти не встречаются рассуждения по этому поводу. Общественный строй здесь если и определяется, то категориями свободы, демократии, справедливости, прав человека и соответствующими функциями государства.

Но в странах, где конституции принимались после Второй мировой войны и под сильным нажимом левых сил (Франция, Италия, Португалия и др.), в текстах основных законов появились разделы об «экономическом строе», «социально-этических отношениях» и т. д. Они, однако, никак не поколебали институт естественных прав и свобод человека и сводятся к определению экономических и социальных функций государства (содействовать образованию, охране здоровья, охранять собственность, создавать условия для благосостояния людей и т. п.). Это, следовательно, все та же сфера взаимоотношений человека и государства с безусловным приоритетом свободы человека и установлением пределов обязанностей государства.

Модель нового российского конституционного права в рассматриваемом вопросе занимает как бы промежуточное положение. В Конституции 1993 г. (в отличие от предыдущей Конституции) нет раздела об основах общественного строя, но в то же время во многих статьях устанавливаются экономические и социальные функции государства, подчиненные главной цели — охране и содействию реализации прав и свобод человека. Это объясняется тем, что Конституция создавалась под сильным влиянием традиций и в то же время либерализма. Таким образом, из самой структуры и содержания Конституции государству исходят определенные указания экономического и социального характера. Но эти указания не создают какой-то идеологически определенный общественный строй и не пытаются определять

принципы гражданского общества. Они только устанавливают пределы вмешательства государства в общественную жизнь и его обязанности по отношению к людям. Собственно же гражданское общество в главном остается свободным от государственного регулирования, обеспечивая людям свободу в выборе жизненных идеалов и собственных путей к счастью.

В нынешний, переходный период гражданское общество в России еще не утвердилось, и у населения нет навыков свободы в ее взаимосвязи с дисциплиной, поэтому необходима большая регулирующая роль государства в обществе, особенно в связи с ростом терроризма. Но со временем, когда негативные антиобщественные явления будут преодолены и общество трансформируется в подлинно гражданское, роль государства будет меняться в сторону ее снижения, правовое регулирование в ряде сфер общественной жизни уступит место саморегулированию и инициативе свободных людей.

Устройство государственной власти предполагает не только учреждение органов государственной власти, но и регламентацию широкого круга отношений между ними. Органы государственной власти, несмотря на различие их задач и разделение полномочий, должны составлять единую целостную систему и находиться в таких отношениях с людьми и их интересами, которые содействовали бы раскрытию роли государства в обществе. Конституционное право составляет исходную точку развития властно-правовых процессов, оно призвано и может стать основой для слаженного и целенаправленного взаимодействия всех государственных органов, но при отсутствии внутреннего единства способно породить разлад в их действиях, конституционные кризисы и хаос в государственной жизни.

Эта системообразующая функция конституционного права требует от него четкого закрепления объема полномочий, задач и статуса органов законодательной, исполнительной и судебной власти, а также органов местного самоуправления, порядка их образования, компетенции, форм деятельности и т. д.

§ 3. Конституционное право или государственное право? Спор о терминах

Как в нашей стране, так и за рубежом в качестве названия рассматриваемой нами отрасли права используются оба эти термина. Между ними нет принципиальной разницы, и дело чаще

всего в традиции. В США и во Франции, например, используется термин «конституционное право», а в Германии, тоже демократическом правовом государстве, — «государственное право». В России в дореволюционный период использовались оба названия, хотя собственно конституции в стране не было, что вызывало спор о терминах. После 1917 г. название «государственное право» стало более распространенным скорее всего из-за мало-значительной и формальной роли социалистических конституций и тотального огосударствления общественной жизни.

В современных условиях большинство российских исследователей склоняются к замене традиционного названия на «конституционное право». В этом видят своеобразный знак отказа от тоталитарной государственности в пользу конституционализма и демократии.

§ 4. Социальная природа российского конституционного права

Марксистская теория государства, долгие годы господствовавшая в нашей стране, навязывала классовое понимание государства и права, считая сущностью конституционного права закрепление диктатуры, или «ведущей роли», одного класса. Тоталитарное государство таковым и было. Но демократическое государство не может быть классовым, ибо демократия и классовые привилегии несовместимы. Поэтому в наше время стало бессмысленным выявлять «классовую сущность» конституционного (государственного) права, как это делалось государствоведческой наукой в тоталитарный период. В нынешнем российском обществе, постепенно приобретающем черты современного гражданского общества, существуют различные классы, но все граждане, независимо от социального положения, пользуются равными правами и возможностями.

Поэтому сущность природы конституционного права, как и всего российского права в целом, состоит в социальном плюрализме, т. е. в возможности для всех классов и слоев общества в равной мере участвовать в формировании органов государства и влиять на его политику. Это влияние оказывается посредством конституционно-правовых институтов, через средства массовой информации, политические права, общественные объединения и лobbистские организации. Конституционное право закрепляет права этих объединений граждан, создавая условия для постоянного контроля общественностью деятельности государственных

органов, что в сочетании с демократическими правилами их избрания должно исключить возможность использования власти в эгоистических интересах отдельных социальных групп или слоев.

Социальный плюрализм, следовательно, есть антипод классовому пониманию сущности государства и права. Новое понимание социальной природы конституционного права соответствует теории правового государства, общепризнанным принципам демократии. Наше общество возвращается к такому пониманию государства, которое представляет собой своеобразный общественный договор между людьми. Этот договор наделяет государственную власть определенными полномочиями по принуждению к соблюдению норм права, но требует от государства не забывать, что эти полномочия оно получило от людей и обязано осуществлять их в интересах людей. Только народ может быть источником власти — с этой простой истины и начинается конституционное право каждой демократической страны.

Реалистический подход к выявлению социальной природы конституционного права весьма важен для уяснения роли этой отрасли права как регулятора социальных и политических отношений в обществе. Эта роль не сводится к подавлению социальной, экономической или политической борьбы в обществе, как это свойственно тоталитарному государству. Классы, социальные группы и слои, а также их объединения, реализуя свою свободу, вправе сами определять свои социальные позиции и свое социальное поведение в рамках конституционной законности. Но эти рамки надо установить, что как раз и является одной из функций конституционного права. Социально-регулятивная роль этой отрасли права состоит в том, чтобы не допустить насильственного захвата власти каким-либо экономически сильным или социально активным классом, группой или слоем населения, злоупотреблений средствами массовой информации со стороны разного рода экстремистов, пропаганды насилия, войны, аморальных идей.

Роль социального регулятора крайне сложна, поскольку конституционное право строится на принципах равноправия всех людей, закрепления их свободы независимо от классов и социальных слоев. Но именно эта роль присуща конституционному праву, заложена в его основные принципы и нормы. Оставаясь бесклассовым, оно регулирует отношения между классами и социальными слоями, предлагая им цивилизованную правовую основу социального мира и согласия, исключаящую необходимость прибегать к насилию.

§ 5. Конституционно-правовые отношения и нормы

Как уже отмечалось, в сферу конституционного права попадает только определенная часть общественных отношений. Но это не значит, что сфера конституционно-правового регулирования незначительна. На самом деле и по своему значению, и по объему эти отношения весьма важны. Более того, оставаясь только частью общества, государство постоянно расширяет свое вмешательство в общественную жизнь. Это происходит не только из-за политических устремлений оказывающихся у власти тех или иных общественных сил, но и по причине объективно обусловленного усложнения экономических, политических и социальных отношений, возникновения все новых препятствий на пути общественного прогресса (рост преступности, терроризм, падение нравов и наркомания, угроза экологической катастрофы, опасности, связанные со злоупотреблениями научно-техническими открытиями, и др.).

Отсюда усиливающийся соблазн решать общественные проблемы авторитарными методами, тенденция сползания к тоталитаризму, тем более что в нынешнем российском обществе существуют откровенно антидемократические политические силы. Конституционное право должно быть непреодолимой преградой для этих тенденций, ни при каких условиях не утрачивая своего главного назначения: охранять свободу людей, создавая определенный общественный порядок и условия для их благополучия.

Из общей теории права известно, что воздействие права на общественные отношения порождает правоотношения, через которые происходит реализация права. Что касается конституционного права, то не все его нормы способны породить правоотношения. Эта отрасль в силу своего назначения и характера содержит много деклараций, которые, безусловно, важны для установления порядка в той или иной области, но не через конкретные правоотношения, а путем психологического воздействия на людей и провозглашения самых общих правил и принципов, которые влияют на создание конкретных норм.

Примером такой декларативной нормы является положение ст. 2 Конституции РФ: «Человек, его права и свободы являются высшей ценностью». Ясно, что эта норма не порождает конкретного правоотношения с его обязательственной частью, не может быть предъявлена в суде тем или иным человеком для защиты своих требований. Но она важна как императивное указание го-

сударству постоянно помнить о приоритете человека по отношению к власти, и в этом — высочайшее значение данной нормы для поддержания демократического порядка.

Однако большинство конституционно-правовых норм все же порождает конкретные правоотношения, и поэтому очень важно иметь ясные представления о субъектах этих правоотношений, без чего нельзя решить вопрос о конкретных носителях прав и обязанностей, а следовательно, и об ответственности за нарушение предписанной нормы поведения. Конституционно-правовые правоотношения не столь очевидны, как, например, гражданско-правовые или уголовно-процессуальные, они редко становятся специальным объектом рассмотрения общих судов. Но эти правоотношения, хотя подчас и незримо, все же определяют взаимоотношения людей и органов власти, т. е. устанавливают баланс прав и обязанностей, и получают судебную защиту со стороны органов общей и конституционной юстиции.

Субъекты конституционно-правовых отношений весьма разнообразны. Собственно, они составляют специфику этих отношений, ибо остальные элементы во многом схожи с аналогичными элементами правоотношений, порождаемых другими отраслями права. Главным субъектом конституционных правоотношений является *человек*, как в статусе гражданина, так и без него. Человек вступает в конституционно-правовые отношения с государством через его органы. Вернее, он постоянно находится в этих отношениях, обладая правом потребовать от государства через соответствующие органы защиты своих законных интересов. Это и есть правосубъектность, которая носит общий характер, а для определенных лиц может дополняться специальной правосубъектностью.

Люди выступают субъектами конституционных правоотношений не только индивидуально, но и через свои добровольно созданные объединения: политические партии, общественные организации, собрания избирателей и др.

Субъектом выступает *народ*, например, когда проводится всенародное голосование или формулируется источник принятия Конституции: «Мы, многонациональный народ Российской Федерации...» Однако таких правоотношений все же немного в силу известной, с юридической точки зрения, абстрактности этого понятия. В прошлом тоталитарные режимы постоянно вводили в свои конституционные документы термин «народ», изображая

себя выразителями его интересов, что не мешало проводить массовые репрессии и нарушать права.

Далее, субъектами выступают *государства*: Российская Федерация, республики, входящие в Россию, а также иные субъекты Федерации (особенности их правового положения будут рассмотрены в последующих разделах), т. е. края, области, города федерального значения, автономные область и округа. Эти субъекты являются участниками конституционных правоотношений как в целом, так и через органы государственной власти и управления, должностных лиц, депутатов, избирательные и парламентские комиссии и т. д. Таким образом, субъектами являются главы государств (Федерации и республик), главы правительств, парламенты и их структурные подразделения, суды всех уровней, а также органы местного самоуправления. Через избирательное право или референдум государство вступает в прямые правоотношения с народом.

Со спецификой конституционных правоотношений неразрывно связана и специфика конституционно-правовых норм. Выше говорилось о том, что ряд этих норм представляет собой нормы-декларации. Но большинство из них содержит конкретные общеобязательные правила поведения и предполагает или прямо указывает на возможность принудительного обеспечения. В них часто можно выделить обычные структурные элементы всякой правовой нормы: гипотезу, диспозицию и санкцию. Но во многих нормах санкция отсутствует, в иных же нет и гипотезы. Это затрудняет технико-нормативистский анализ многих конституционных правоотношений, заставляя юристов логически выводить или искать скрытые средства правового обеспечения таких норм. Впрочем, часто этого не требуется, так как порождаемые этими нормами правоотношения не приводят к конфликтам или достаточно надежно обеспечиваются нормами политической морали.

Как и в других отраслях права, по характеру предписания конституционно-правовые нормы бывают:

1) **императивными**, в которых правило поведения не оставляет субъекту никакой свободы выбора, а четко предписывает поступать в соответствии с указанием. Пример (ст. 116 Конституции РФ): «Перед вновь избранным Президентом Российской Федерации Правительство Российской Федерации слагает свои полномочия»;

2) диспозитивными, в которых субъекту предоставляется возможность воспользоваться или не воспользоваться своим правом,

выбрать одно из действий, предусмотренных в данной норме. Пример (ч. 1 ст. 85 Конституции РФ): «Президент Российской Федерации может использовать согласительные процедуры для разрешения разногласий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации...» Или (ч. 1 ст. 117 Конституции РФ): «Правительство Российской Федерации может подать в отставку, которая принимается или отклоняется Президентом Российской Федерации».

Некоторые авторы работ по конституционному праву рассматривают обязывание и дозволение как проявление различных приемов и способов правового воздействия на общественные отношения, совокупность которых образует метод конституционно-правового регулирования. Но для такого вывода нет достаточных оснований, поскольку обязывание и дозволение свойственны нормам практически всех отраслей права и, следовательно, никакой специфики конституционного права не выражают. А это лишает смысла и вывод о якобы специальном методе конституционно-правового регулирования.

Можно провести, как это делают некоторые исследователи, разграничение норм конституционного права по различным другим критериям (по содержанию, территории действия и др.), но такая классификация лишь в небольшой степени способствует выявлению внутренней структуры права или воли законодателя в связи с ясным закреплением этой воли в самой норме.

Группа правовых норм, объединенных известной общностью конкретной цели или сферы регулирования, образует правовой институт. Такими институтами, например, являются личные права и свободы граждан, избирательное право, парламент и т. д. Понятие правового института не может быть очень четким, поскольку границы между институтами условны и весьма подвижны, одна и та же норма может рассматриваться как часть двух и более правовых институтов. Например, норма ст. 111 Конституции РФ: «Председатель Правительства Российской Федерации назначается Президентом Российской Федерации с согласия Государственной Думы» является обязательной принадлежностью института президентских прерогатив, института парламентских полномочий и института исполнительной власти. Следовательно, правовой институт в большей мере операционалистское понятие, хотя и основан на объективно существующей внутренней структуре права и взаимосвязи норм.

§ 6. Конституционное право и политическая система

Эти два понятия тесно связаны между собой. Государство — составная часть политической системы, в которую входят также политические институты и учреждения (партии, общественные организации с политическими целями, группы давления). Государственные органы формируются и функционируют в тесном взаимодействии с другими компонентами политической системы, поскольку эта система выражает политические отношения в обществе, связанные с властью (ее достижением, удержанием или использованием).

Конституционное право и политическая система — это не одно и то же. Правовые отношения — только часть политических отношений, однако часть центральная. Институт гражданских прав и свобод, например, создает решающее условие для деятельности политических организаций, их борьбы за власть. Право устанавливает порядок, в рамках которого выражают себя основные политические силы. Политика должна подчиняться праву. Наконец, через нормы конституционного права реализуется определенный общественный консенсус, в котором заинтересованы все конструктивные субъекты политических отношений, вся политическая элита. Легитимность власти нужна всем, кто всерьез думает о ее завоевании.

Но конституционное право все же не дает полного ответа на вопрос о том, кто и как правит в той или иной стране. Нормы этого права сами по себе как бы безжизненны, они оживают только тогда, когда входят в соприкосновение с политической динамикой. О некоторых правовых нормах участники политических баталий иногда не вспоминают годами, но, когда возникает острая политическая ситуация, забытая норма играет спасительную роль, удерживая стороны от внеправовых приемов. Довольно часто в истории бывало и так, что политический режим превращал конституционное право в пустую формальность. Поэтому изучение конституционного права должно дополняться изучением политической системы во всей ее сложности, т. е. науки политологии.

Понятия государственного строя и политической системы часто синтезируют в понятие «политический строй». Это неюридическое понятие, оно может использоваться только в публицистике.

Важнейший элемент конституционного права — форма правления. Хотя она далеко не безразлична для участников политиче-

ских отношений, все же не отражает конкретных методов и способов осуществления власти, которые в своей совокупности образуют политический режим. В стране могут быть все атрибуты демократической государственности: провозглашенные права и свободы, парламент, президент, ответственное правительство, но если политический режим представляет собой грубую диктатуру, то демократические институты превращаются в фикцию. Формы правления, таким образом, будь то парламентская республика или парламентарная монархия, президентская республика или конституционная монархия, сами по себе не свидетельствуют о большей или меньшей демократии.

Об этом также не свидетельствует политическая система, которая может строиться и на многопартийности, и на традициях политической культуры и т. д., но по существу только обслуживать фактическую диктатуру. Только однопартийная политическая система всегда и безусловно антидемократична.

Известны три основных вида политического режима: демократический, авторитарный и тоталитарный.

Демократический режим характеризуется соблюдением конституционной законности, наличием реальной возможности для всех граждан пользоваться своими правами и свободами во всей их полноте, многопартийностью, свободной прессой, отсутствием узаконенной дискриминации, независимым правосудием и т. п.

Демократический режим способствует превращению конституционного права в прочный каркас общественного порядка и реальную гарантию развития политической динамики без применения насилия.

Авторитарный режим подчиняет конституционный механизм принятия государственных решений олигархии, концентрирует власть в руках фактического диктатора, расширяет полномочия исполнительной власти, делая ее бесконтрольной и неподотчетной. Устанавливается контроль за поведением всех слоев населения, гражданские права и свободы сводятся на нет. В этом случае конституционный порядок сменяется режимом личной власти, фактическим доминированием силовых структур.

Тоталитарный режим сопровождается грубыми репрессиями, контролем над мыслями, полной ликвидацией оппозиции и свободной прессы. Сверхцентрализация власти порождает вождизм, фактическую ликвидацию парламентских учреждений и незави-

симого суда. Конституционное «право» при таком режиме лишь оформляет диктатуру одной партии.

Указанные три основных вида политического режима не являются исчерпывающими, поскольку существует множество промежуточных видов. Но в любом случае они оказывают большое влияние на конституционное право, определяя степень реальности его норм.

Политическая система тесно взаимодействует с избирательной, которая устанавливается конституционным правом. Как правило, избирательная система приспосабливается к партийной системе (двух-, многопартийной), отказывая в поддержке малым партиям, создавая скрытые привилегии для крупных, закрепляя возможность для заключения межпартийных блоков на выборах и т. д. Но избирательная система не только сама приспосабливается, но и оказывает влияние на партийную систему, заставляя порой малые партии покидать политическую арену из-за бесперспективности проведения своих кандидатов в представительные органы. Конституционное право регулирует определенные стороны деятельности политических партий и общественных организаций, например их финансы.

Наконец, характер политической системы накладывает отпечаток на внутреннюю организацию парламентов, правительств, местных органов государственной власти. Конституционное право, кроме того, регулирует деятельность лоббистских организаций в парламентах.

Существуют и другие формы взаимодействия конституционного права с политической системой, они в немалой степени определяют политическую динамику в каждой стране, объясняют причину глубокой заинтересованности всех политических сил в развитии конституционного права.

Глава 2. Источники и система конституционного права

§ 1. Источники

Нормы конституционного права находят свое выражение в различных формах, которые обычно именуется источниками. Эти источники носят как писанный, так и неписанный характер, они состоят из нормативных правовых актов, общих принципов права, естественного права, обычаев, судебных прецедентов и

определенных международно-правовых актов. Образующая при этом иерархическая система обеспечивает необходимое для правоприменения соотношение различных источников между собой по степени юридической силы, их приоритетности.

Источники конституционного права (конституция, закон, указ и другие правовые акты) характерны практически для всех институтов конституционного права, и не следует думать, что каждому институту соответствует какая-то одна форма. Так, институт исполнительной власти регламентируется в форме конституционных норм, законов, указов Президента, решений Конституционного Суда. То же можно сказать о каждом институте.

Формы конституционного права составляют систему, в которой одни акты выполняют роль актов более высокой юридической силы по отношению к другим (например, Конституция по отношению к закону или указу Президента, а закон по отношению к указу Президента и постановлению Правительства). Далеко не безразлично, в какой форме реализуется правовая норма, регулирующая те или иные отношения, тут должен быть жесткий порядок, чтобы предупредить «войну» источников. Например, постановлением Правительства или даже законом нельзя расширять основные полномочия исполнительной власти (для этого требуется принять поправку к Конституции в соответствии с предусмотренной процедурой). Другой пример: государственный флаг, герб и гимн Российской Федерации, их описание и порядок официального использования устанавливаются только федеральным конституционным законом (ч. 1 ст. 70), а статус столицы Российской Федерации — обычным федеральным законом (ч. 2 ст. 70). Соблюдение порядка оформления правовых предписаний является важным условием конституционной законности.

Признание того или иного акта источником права влечет за собой определенные правовые последствия. Это значит, что такой акт может порождать для граждан какие-то права и обязанности, а следовательно, гражданин вправе требовать защиты своих прав в судебном порядке. Специфика форм, которые присущи нормам конституционного права, не только в их содержании (поскольку конкретному содержанию, как правило, соответствует своя форма), но и в процедуре принятия соответствующих норм. Закрепление основных прав и свобод граждан, например, может осуществляться только Конституцией и только в соответствии с установленным порядком ее принятия и изменения.

Когда об источниках права говорят как о форме правовых актов, то обычно используют термин «источник права в юридическом смысле». Таким путем это понятие отграничивается от понятия «источник права в материальном смысле», под которым понимаются материальные источники формирования права, т. е. условия жизни людей и общества. Эта политическая категория была внедрена в юридическую науку марксистским историческим материализмом для того, чтобы подчеркнуть «неидеалистическую» природу права, материалистический детерминизм его развития. Никакого полезного, прикладного значения для понимания конституционного права она не представляет.

Источники конституционного права образуют две основные сферы: естественное право и позитивное право.

Естественное право. Право нельзя сводить только к писаной его части, к позитивному праву. Это тем более верно в отношении конституционного права, которое призвано охранять свободу человека. Кроме позитивного правового регулирования, всегда подверженного опасности перегибов и соблазнам авторитарных решений, существуют общечеловеческие представления о свободе и справедливости, составляющие суть права. Эти представления относятся к вечным ценностям и служат главным критерием демократизма любой системы права.

Естественное право включает совокупность прав и свобод, исторически признанных человечеством как неотъемлемо присущие каждому человеку от рождения. Эти права и свободы не зависят от воли государства и не являются даром с его стороны. Напротив, государство связано этими первичными нравственными и разумными императивами и обязано признавать, соблюдать и гарантировать их.

Понимание естественного права как внутренне присущих человеку (от природы) состояния свободы и определенных неотъемлемых прав сложилось еще в античном мире. Эту идею развивал Аристотель и другие великие мыслители. В римском праве, в котором было развито позитивное право (гражданское право), тем не менее признавалось и естественное право. Цицерон, например, прямо заявлял, что нельзя считать законом тот закон, который противоречит естественному праву.

Естественное право обусловило главные цели демократических революций, происшедших в Европе и Америке в XVII—XVIII вв., и было положено в основу концепции правового государства, до сих пор определяющей положение государства в раз-

витых странах. Марксизм решительно отвергал естественное право, полагая, что не может быть права, порождаемого природой и разумом, и что в государстве может быть только одно право, создаваемое этим же государством. Понятно, что такая трактовка ликвидировала барьер на пути создания тоталитарного государства с его системой отрицания свободы и бесправием людей.

В России идея естественных прав нашла свое выражение в Декларации прав и свобод человека (принята 5 сентября 1991 г.), в которой говорится о «естественных, неотъемлемых и ненарушимых правах и свободах». Конституция 1993 г. (ч. 2 ст. 17) устанавливает, что «основные права и свободы человека неотчуждаемы и принадлежат каждому от рождения». Признается также, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Аналогичные концептуальные подходы к правам и свободам содержатся в конституциях многих стран.

В наше время естественное право повсеместно получило широкое признание, и общечеловеческие идеалы приобрели ясную правовую форму. Поэтому, казалось бы, ссылки на естественную свободу, справедливость, неотъемлемость ряда прав как гарантий или оправдания тех или иных поступков человека уже не столь важны. В нынешней Конституции РФ, например, четко закреплены все основные естественные права (на жизнь, на неприкосновенность личности, на частную собственность, свободу слова и др.). Это значит, что позитивное право все больше сливается с естественным правом.

Однако естественное право сохраняет свое значение для защиты прав человека. Своей деятельностью люди порождают новые и новые общественные проблемы, правовое разрешение которых, связанное с необходимостью принятия большого числа правовых норм, иногда означает ограничение конституционной свободы человека. Сохранение демократии поэтому нуждается в постоянном напоминании государству о существовании определенного минимума незыблемых прав человека, которые никогда не могут быть принесены в жертву целесообразности. Естественное право должно оставаться основой правосознания граждан, законодателей, чиновников, судей, незримо присутствуя в процессе применения позитивного права.

Естественное право обнаруживает свою важную грань при религиозном подходе к сущности человека и государства. Еще мыслители Средневековья (в частности, Фома Аквинский), преодолев отрыв античных философов от божественной природы есте-

ственного права, увязали его с христианством. Современная христианская демократия рассматривает состояние свободы как естественное, т. е. дарованное человеку Богом вместе с жизнью. И несмотря на светский характер современных западных государств, они в целом принимают эту трактовку и воспринимают естественное право как высокую духовную ценность, морально обеспечивающую неотчуждаемость прав человека. Утверждение такого подхода очень важно для укрепления молодой российской демократии, тем более что это не противоречит и другим российским конфессиям.

Не менее важна роль естественного права как гарантии против антидемократической активности определенных политических сил, стремящихся к реставрации тоталитаризма. Понятно, что в случае прихода к власти этих сил для них не составит большого труда изменить Конституцию и реформировать позитивное право. И только естественное право, если оно признается источником конституционного права, может стать основой для осознания народом неправомерности подобного рода «реформ» и спасения своей свободы. Естественное право должно признаваться как высший императив для парламента, президентской, исполнительной и судебной власти, местного самоуправления. Превентивное воздействие неотъемлемости определенных прав и свобод человека служит опорой существования свободного гражданского общества, гарантией от поворотов вспять.

Пока же все призывы к приоритету позитивного права, к чисто «нормативистской» трактовке права при всей важности соблюдения писаного права объективно препятствуют глубокой демократической реформе права в интересах укрепления прав и свобод человека. В плоть и кровь народной жизни должна войти истина: *если закон противоречит естественному праву, он ничтожен.*

Конституции. Среди источников позитивного конституционного права важнейшее место занимает конституция. Это основной закон всякого государства, хотя в писаной форме его может и не быть (Великобритания). Однако конституция может формально существовать, но практически не играть никакой роли вследствие перенесения центра тяжести на партийные структуры власти (тоталитарные государства). Для демократии главное заключается в установлении реального конституционного строя (конституционализма), основанного на принципах естественного права и правового государства.

Конституция устанавливает наиболее важные нормы и принципы, из которых потом вырастает детальное правовое регулирование в различных формах. Но определенные нормы конституции могут иметь прямое действие, т. е. для своего применения не нуждаются в дополнительном регулировании. В ряде стран (в частности, во Франции) к конституции примыкают органические законы, которые принимаются в развитие ее бланкетных предписаний. Конституция всегда предусматривает особый порядок изменения ее статей, в чем проявляется ее исключительность по сравнению с обычными законами.

В России действует Конституция, принятая всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. Наряду с этой, федеральной, Конституцией действуют конституции республик, входящих в состав Российской Федерации. Это обычно для любого федеративного государства. Конституции республик также обладают высшей юридической силой на их территории. Но федеральная Конституция имеет верховенство на всей территории Федерации (ст. 4 Конституции), а это означает, что конституции республик, некоторые из которых приняты до принятия федеральной Конституции, должны тем не менее соответствовать последней и не противоречить ей. Аналогичной юридической силой на своей территории обладают уставы других субъектов РФ (края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа).

Законы. По российской Конституции предусматривается издание Федеральным Собранием федеральных конституционных законов, которые, безусловно, являются источниками конституционного права, и федеральных законов, из которых такое значение имеют только законы конституционно-правового содержания (т. е. регулирующие применение прав и свобод человека и гражданина, устройство государственной власти). Понятно, что парламентом издаются и много других законов, которые являются источниками других отраслей права. Источниками конституционного права являются постановления Государственной Думы и постановления Совета Федерации. Из смысла ч. 2 ст. 125 вытекает, что постановления палат могут иметь нормативный характер.

Конституция не дает четкого критерия для различения конституционного и обычного федерального закона, но определяет более жесткий порядок принятия конституционного закона (ч. 2 ст. 108).

Конституцией указывается (ч. 3 ст. 76), что федеральные законы не могут противоречить федеральным конституционным законам, из чего можно сделать вывод, что в иерархии источников права федеральные конституционные законы занимают более высокое место, следуя сразу же за Конституцией. Конституционные законы, как это вытекает из текста Конституции, должны приниматься по важнейшим вопросам, затрагивающим права и свободы граждан, правомочия государства (ограничение прав и свобод в условиях чрезвычайного положения — ч. 1 ст. 56, определение режима военного положения — ч. 3 ст. 87 и др.). Такие законы обязательно должны приниматься по вопросам, предусмотренным Конституцией; этих вопросов 15, но приняты пока не все федеральные конституционные законы. Федеральные конституционные законы не могут изменять Конституцию и не являются частью Конституции.

В то же время многие из важных вопросов (приобретение и прекращение гражданства — ч. 1 ст. 6, ограничение прав и свобод человека и гражданина в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства — ч. 3 ст. 55) нуждаются в принятии только обычного федерального закона. Требуется изучения вопрос, почему столь важные для государства порядок выборов Президента РФ (ч. 4 ст. 81) или порядок формирования Совета Федерации и порядок выборов депутатов Государственной Думы устанавливаются обычным федеральным законом (ч. 2 ст. 96), а порядок образования высших судебных органов — федеральным конституционным законом (ч. 3 ст. 128). Видимо, конституционная практика, пока еще недостаточная после сравнительно недавнего принятия Конституции, со временем выявит конкретную значимость такого подхода, пока же приходится исходить из стремления конституционного законодателя по каким-то причинам сделать порядок создания судебных органов более сложным по сравнению с другими органами власти.

Источниками конституционного права являются также законы, издаваемые законодательными органами субъектов РФ в соответствии с ч. 2 ст. 5 Конституции РФ и соответствующие конституциям и уставам субъектов Федерации.

В отличие от конституций, действовавших в предшествующие годы, нынешняя Конституция не предусматривает создания органа, равного по значению прежнему Президиуму Верховного

Совета, который имел право издавать акты, по своей юридической силе приравненные к закону. Действующие в современном Федеральном Собрании органы палат осуществляют только организационные функции и не вправе издавать акты общенормативного характера.

Договоры и соглашения. Следует различать международные договоры и соглашения, заключаемые Российской Федерацией с другими суверенными государствами, и внутренние договоры и соглашения, заключаемые между Федерацией и ее субъектами или между субъектами Федерации. Конституция РФ (ч. 4 ст. 15) устанавливает, что общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Более того, по аналогии с рядом зарубежных конституций Конституция устанавливает приоритет международного права по отношению к внутреннему, указывая, что если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора. Эта конституционная норма приобретет ведущее значение, когда состоится вступление России в Европейский Союз, в котором действует наднациональный парламент, обладающий законодательной функцией. Законы, принятые этим парламентом, являются источником конституционного права каждой входящей страны.

Включенная в Конституцию РФ формулировка «общепризнанные принципы и нормы международного права» таит в себе много неясностей, поскольку в мире не существует общепринятого определения этих принципов и норм. Таковыми называют принципы Устава Организации Объединенных Наций и «некоторые другие», но даже универсальное признание какой-либо нормы (т. е. подавляющим большинством государств) не порождает обязанности каждого государства соблюдать ее, если эта норма не нашла своего закрепления во внутреннем праве, в акте ратификации или в межгосударственном договоре. Поэтому многие исследователи справедливо задаются вопросом: существуют ли вообще «общепризнанные принципы и нормы международного права», а если существуют, то каково их содержание?

Весьма многозначительна конституционная формула о примате договорной нормы по отношению к закону. Отсюда можно сделать вывод о том, что в иерархии источников права ратифицированный международный договор стоит выше, чем закон, по-

сколько нормы последнего не могут отменять или противоречить нормам международного договора.

Заключение Российской Федерацией договоров с другими государствами регулируется Федеральным законом «О международных договорах Российской Федерации» от 15 июля 1995 г. Закон устанавливает, что положения официально опубликованных международных договоров Российской Федерации, не требующие издания внутригосударственных актов для применения, действуют в Российской Федерации непосредственно. Для осуществления иных положений международных договоров Российской Федерации принимаются соответствующие правовые акты. Законом устанавливаются порядок ратификации международных договоров, порядок присоединения Российской Федерации к международным договорам, вступление в силу, выполнение, прекращение и приостановление действия международных договоров.

Закон закрепляет очень важный «особый порядок выражения согласия на обязательность для Российской Федерации международных договоров». Статья 22 устанавливает: «Бли международный договор содержит правила, требующие изменения отдельных положений Конституции Российской Федерации, решение о согласии на его обязательность для Российской Федерации возможно в форме федерального закона только после внесения соответствующих поправок в Конституцию Российской Федерации или пересмотра ее положений в установленном порядке». Международный договор, следовательно, сам по себе не может изменить Конституцию или действовать в противоречии с ней. Учитывая сложный порядок внесения поправок в Конституцию и пересмотра ее положений, можно предположить, что «неконституционные» договоры будут заключаться крайне редко.

Дела о соответствии Конституции РФ международных договоров, не вступивших в силу (или отдельных их положений), разрешаются Конституционным Судом РФ. Если Суд признает их не соответствующими Конституции, то такие договоры не подлежат введению в действие и применению.

К числу источников конституционного права относятся правовые акты, принимаемые Содружеством Независимых Государств, одним из членов которого является Россия, а также Договор о создании Союзного государства России и Белоруссии (1999 г.) и акты других объединений части государств СНГ и России. Правовые акты конституционного характера в будущем будут приниматься Межпарламентской ассамблеей, Парламентом

Союзного государства России и Белоруссии и соответствующими исполнительными и судебными органами. Процедура их принятия и юридическая сила пока не определены.

Для практики Российской Федерации характерны внутренние договоры и соглашения. Источником конституционного права остается Федеративный договор от 31 марта 1992 г., которым были разграничены предметы ведения и полномочия Российской Федерации и ее субъектов. Но этот Договор, как и другие договоры между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов РФ, действует только в случае соответствия его положений положениям Конституции РФ. В 1990-е гг. около 40 субъектов РФ заключили договоры с Российской Федерацией о разграничении полномочий (многие положения этих договоров были спорными), но в 2001—2002 гг. большинство субъектов РФ от этих договоров отказались.

Декларации. В этой правовой форме были приняты важные конституционно-правовые нормы: Декларация о государственном суверенитете РСФСР (12 июня 1990 г.), Декларация о языках народов России (25 октября 1991 г.). Они были приняты высшим законодательным органом страны того времени — Съездом народных депутатов. В 1990-е гг. декларации о государственном суверенитете принимались некоторыми республиками в составе Российской Федерации, но после постановления Конституционного Суда РФ (2000 г.), признавшего положения о суверенитете республик в их конституциях не соответствующими Конституции РФ, эти декларации утратили силу.

Декларации обычно устанавливают общие принципы конституционно-правового развития. Ныне эти принципы реализованы в принятой в 1993 г. Конституции РФ. Конституция не содержит какого-либо упоминания о праве Федерального Собрания принимать декларации, об их юридической силе и о порядке принятия. Но поскольку это и не исключено, можно сделать вывод, что парламент вправе принимать подобного рода акты без притязания на их высшую юридическую силу и без соблюдения обычной законодательной процедуры.

Регламенты палат Федерального Собрания. Эти акты принимаются в соответствии с Конституцией РФ каждой палатой для организации своей деятельности и не требуют утверждения другой палатой и подписи Президента. Этим они отличаются от законов. Регламенты регулируют круг вопросов, связанных с органи-

зацией работы палат, осуществлением законодательного процесса (создание комиссий и комитетов, порядок прохождения законопроектов и т. д.). Это нормативные акты с внутренней сферой применения.

Указы и распоряжения Президента Российской Федерации. Такие акты обычны для главы государства в любой стране. В Конституции РФ указывается, что они обязательны для исполнения на всей территории Российской Федерации и не должны противоречить Конституции РФ и федеральным законам. Отсюда следует, что указы и распоряжения Президента относятся к числу подзаконных актов, т. е. могут быть отменены федеральным законом.

Указы Президента могут быть нормативными (см. ч. 2 ст. 125 Конституции) и ненормативными. Первые издаются на основании конституционных полномочий Президента или в случае пробелов в законодательстве. Вторые — это акты применения Президентом какого-то закона; по времени действия и по кругу лиц, на которых они распространяются, они носят ограниченный характер. Президент издает указы в пределах своей компетенции, однако периодически, когда возникают вопросы, требующие оперативного урегулирования, Президент издает нормативные указы по отдельным вопросам, относящимся к полномочиям парламента, которые сохраняют свое действие до тех пор, пока не будут изданы соответствующие федеральные законы. Противники этой формы актов опасаются, что «указное право» может подменить собой законы. Но для таких опасений нет юридических оснований, так как речь идет об актах явно временного характера и легко отменяемых путем принятия законов.

Распоряжения Президента сравнительно редко носят нормативный характер, но таковые все же встречаются. Так, распоряжение Президента РФ «Вопросы государственного надзора за ядерной и радиационной безопасностью» от 26 июля 1995 г. внесло серьезные нормативные изменения и дополнения в Положение о Федеральном надзоре России по ядерной и радиационной безопасности. Указы и распоряжения Президента РФ подлежат обязательному официальному опубликованию в соответствии с Указом Президента РФ «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти» (в редакции от 13 августа 1998 г.).

Аналогичные правовые акты для своих территорий издают президенты и главы администраций (губернаторы) республик и других субъектов Российской Федерации.

Постановления Правительства РФ. Поскольку Правительство осуществляет исполнительную власть, оно издает постановления и распоряжения, обязательные к исполнению в Российской Федерации (ст. 115 Конституции). Но не все постановления Правительства, как и другие его акты, имеют нормативное значение и относятся к числу источников конституционного права. Таковыми являются только те акты, которые содержат общеобязательные нормы, регулирующие отношения в сфере этой отрасли права. Все правительственные акты являются подзаконными актами, т. е. должны соответствовать Конституции, законам и указам Президента РФ. Акты вышестоящих органов исполнительной власти обязательны для нижестоящих. Постановления и распоряжения Правительства РФ должны быть официально опубликованы. Конституция РФ не предусматривает принятия Правительством РФ регламента своей работы, но такой документ Правительством принимается; он регулирует его внутреннюю организацию и порядок деятельности.

Постановления Правительства РФ являются обязательными для органов исполнительной власти субъектов Федерации по вопросам, относящимся к ведению Российской Федерации (ст. 71 Конституции) и совместному ведению Федерации и ее субъектов (ст. 72 Конституции).

Права, свободы и обязанности человека и гражданина, правовой статус организаций регламентируются также правовыми актами, издаваемыми такими федеральными органами исполнительной власти, как министерства, госкомитеты и ведомства. Например, в сфере приватизации собственности весьма развито нормотворчество органов, регулирующих имущественные отношения. Однако для того, чтобы такие акты имели правовые последствия, они должны быть зарегистрированы в Министерстве юстиции и обязательно опубликованы в официальных изданиях.

Судебные решения. К числу источников конституционного права относятся постановления Конституционного Суда РФ, в которых устанавливается соответствие Конституции России федеральных законов, нормативных актов Президента, палат Федерального Собрания, Правительства РФ, конституций и уставов, законов и других нормативных актов субъектов Федерации, а кроме того, разрешаются споры о компетенции, дается толкова-

ние Конституции. Хотя с формальной точки зрения Конституционный Суд не относится к числу правотворческих органов, акты которого по юридической силе стояли бы выше актов парламента и Президента, по существу он таковым является. Существует презумпция конституционности каждого закона, но любые акты или их отдельные положения, признанные Судом неконституционными, утрачивают силу; не соответствующие Конституции международные договоры не подлежат введению в действие и применению.

Что касается системы судов общей юрисдикции, возглавляемой Верховным Судом РФ, то их решения в силу конституционного принципа независимости судей, подчиняющихся только Конституции и федеральному закону, не могут обладать общеобязательной нормативной силой, т. е. быть обязательными для решения дел нижестоящими судами. Судебный прецедент вообще не признается у нас источником конституционного права, это характерно только для англосаксонских стран (США, Англия и др.), где прецеденты играют важную роль в единообразии судебной защиты прав и свобод граждан на всей территории государства.

Но объем и основания подсудности общих судов постоянно расширяются. Так, постановлением Конституционного Суда РФ от 11 апреля 2000 г. была признана конституционной практика вынесения решений судами общей юрисдикции об объявлении недействующими законов субъектов РФ, противоречащих федеральным законам. Верховный Суд при определенных условиях вправе отменять постановления Правительства РФ, он принимает к производству многие дела, имеющие отношение к конституционным правам и свободам, дает разъяснения по судебной практике, часто имеющие по существу преюдициальное значение. И хотя прецедентная сила этих решений в стране не признана и единообразная практика пока не сложилась, они должны в своей совокупности рассматриваться как источник конституционного права.

Таким источником, например, является постановление Пленума Верховного Суда РФ «О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия» от 31 октября 1995 г., в котором судам разъясняется порядок непосредственного применения Конституции РФ при рассмотрении конкретных судебных дел.

Правовые акты СССР и РСФСР. Некоторые из этих актов являются источниками конституционного права России в силу принципа правопреемственности или на период, пока не будет принято заменяющее их законодательство. Так, в постановлении Верховного Совета РФ о ратификации Соглашения о создании Содружества Независимых Государств от 12 декабря 1991 г. установлено, что на территории России до принятия соответствующих законодательных актов Российской Федерации нормы бывшего Союза ССР применяются в части, не противоречащей Конституции РФ, ее законодательству и настоящему Соглашению.

«Заключительные и переходные положения» Конституции 1993 г. (раздел второй) устанавливают, что законы и другие правовые акты, действовавшие на территории Российской Федерации до вступления в силу настоящей Конституции, применяются в части, не противоречащей Конституции РФ. Сохраняет свое правовое значение ряд законов и постановлений, принятых Съездом народных депутатов и Верховным Советом СССР и РСФСР, а также постановлений Совета Министров СССР и РСФСР, хотя по мере принятия новых законов и других правовых актов число их постоянно убывает.

Акты органов местного самоуправления. Конституция отмечает, что местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно (ст. 12). Это означает, что органы местного самоуправления вправе издавать свои правовые акты. И если эти акты регулируют отношения в сфере конституционного права (например, расширяют права и свободы или усиливают их гарантии), то они должны признаваться его источником.

Этот вывод не противоречит конституционному указанию (в той же статье) на то, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. При любом толковании этого указания ясно, что не может быть предусмотренных Конституцией органов самоуправления, которые осуществляли бы публичную власть без издания правовых актов.

В конституционном праве ряда зарубежных государств в качестве источника конституционного права признают **обычай и доктрины** (взгляды крупных ученых-юристов). Это связано со структурой права, сложившейся исторически. Но в российской конституционно-правовой теории и практике это пока не находит признания.

§ 2. Система конституционного права

Критерием для образования системы конституционного права являются не его источники, а институты, т. е. группы норм, регулирующие относительно самостоятельные сферы конституционно-правовых отношений. Каждый конституционно-правовой институт включает несколько различных источников. Например, институт президентства состоит из норм, закрепленных в Конституции, законах, постановлениях Конституционного Суда, а институт исполнительной власти — из тех же источников плюс указы Президента и т. д.

Система конституционного права объективно обусловлена самим характером этого права, она разделяет нормы по институтам, но не устанавливает непроницаемых преград между институтами — напротив, создает принципы их взаимодействия между собой, чем обеспечивается единство конституционно-правового регулирования. Система права, говоря образно, наводит своеобразный порядок в многоэтажном и многоквартирном здании конституционного права, располагая правовые институты и нормы по этажам и квартирам, а кроме того, устраивая лифты, коридоры, лестницы для сообщения между ними. И сколь бы ни были сложны и разнообразны размеры квартир и внутренние коммуникации, здание все же стоит на одном фундаменте, каковым выступают единые принципы конституционного права: суверенитет народа, естественное право, приоритет охраны прав и свобод, разделение властей, независимое правосудие, правовое государство.

Первичное и самое общее деление правовых норм на институты устанавливает Конституция. Ее разделы — это первооснова для создания системы конституционного права. В ходе исторического развития появляются все новые правовые институты, однако они обязательно имеют в качестве исходной ту или иную конституционную норму. Внутри же основных институтов образуются подсистемы, состоящие из еще более узких институтов. В Конституции РФ, например, нет раздела об избирательной системе, что свойственно многим зарубежным конституциям, но это, безусловно, один из основных институтов конституционного права. Таким образом, система конституции и система конституционного права полностью не совпадают, система конституционного права при определенных условиях может сложиться и развиваться даже без писаной конституции, как это имеет место в Великобритании.

Система российского конституционного права включает следующие основные **правовые институты** с их основными внутренними подразделениями (подсистемами):

- основы конституционного строя;
- права и свободы человека и гражданина;
- федеративное устройство;
- избирательная система (избирательное право);
- президентская власть;
- законодательная власть;
- исполнительная власть;
- судебная власть;
- государственная власть в субъектах РФ;
- местное самоуправление;
- порядок внесения поправок и пересмотр Конституции РФ.

§ 3. Коллизии в конституционном праве

Сколь совершенной ни была бы система конституционного права, в какой бы мере ни обеспечивались единство и взаимосвязь ее элементов, она не может предотвратить противоречий между нормами, называемых коллизиями в праве. Эти коллизии могут порождать конфликты и конституционные кризисы, что, конечно, крайне нежелательно для любой власти. Отсюда стремление законодателя установить правовой порядок для разрешения коллизий.

Коллизии порождаются разными причинами: юридико-техническим несовершенством законотворческой работы, столкновением новых и старых законов, отсутствием координации правотворчества субъектов федераций, судебными ошибками, произвольным толкованием конституции и других актов, выходом отдельных органов за пределы своих полномочий и т. д. Не следует забывать, что позитивное право творят представители политических сил с различным правосознанием, вследствие чего, например, нормы права неизбежно приобретают компромиссный характер, входя в противоречие с отдельными действующими правовыми нормами. Неизбежны и пробелы в конституционном праве, что может породить столкновение толкований правомерности тех или иных действий как отдельных лиц, так и государственных органов.

Для конституционного права особенно опасны коллизии между естественным и позитивным правом. Однако они сравнительно просты для разрешения: во всех случаях должен соблюдаться

примат естественного права, хотя само это право в содержании своих отдельных норм тоже может порождать столкновение трактовок. Опасность коллизий подобного рода тем значительней, чем больше они угрожают реализации основной функции конституционного права: охраны прав и свобод человека и гражданина.

Другой разряд коллизий связан со спорами о компетенции. В условиях острой политической борьбы, неясности конституционных формулировок и неразвитости практики общественного согласия подобного рода споры быстро перерастают в конституционный кризис. Именно это произошло в России в трагические октябрьские дни 1993 г. Споры о компетенции — постоянный спутник государственной жизни большинства развитых стран, их разрешение требует создания сильных органов конституционного контроля, способности конфликтующих сил к политическому урегулированию. Эти споры подтверждают несовершенство принятой в том или ином государстве формы правления, ее конституционного закрепления; отсюда постоянная потребность в улучшении законодательной техники и поднятии общего уровня конституционно-правовой теории.

Наиболее частой коллизией является противоречие между законом и подзаконным актом. К сожалению, заложенный в самой Конституции инструмент преодоления этих коллизий — принцип приоритета закона — часто не срабатывает, и победителем в споре выходит все та же извечно противостоящая закону целесообразность. Столь же часты коллизии федерального закона и законов субъектов Федерации, хотя и здесь приоритет четко зафиксирован в Конституции РФ. Однако стремление власти к наиболее целесообразному решению тех или иных проблем нередко создает обстановку, при которой даже прямые нарушения Конституции не сопровождаются какими-либо санкциями против нарушителей. Правовой нигилизм — тяжелое наследие ушедшей тоталитарной системы.

Коллизии и порядок их разрешения (коллизийное право) привлекают внимание науки российского конституционного права. Их актуальность во многом объясняется тем, что в России складывается новое конституционное право и его система пока не обеспечивает в необходимой степени все внутрисистемные связи и единство правовых норм. Пытаться предотвратить все коллизии — это все равно, что остановить жизнь, но определить пути их мирного преодоления на перспективу — важная задача науки и практики конституционного права.

§ 4. Ответственность в конституционном праве

Ответственность в конституционном праве устанавливается совокупностью правовых принципов и норм, предусматривающих воздействие на органы государственной власти и должностных лиц в случае нарушения конституции и других норм конституционного права (конституционные деликты). Целью такого воздействия является недопущение нарушений или восстановление нарушенных правовых положений.

Основы ответственности за нарушение конституции, обеспечения прямого действия конституции, законов, устранения несоответствия одних актов другим обычно устанавливаются самой конституцией. Этому служит принцип верховенства конституции, исключающий легитимность любых правовых актов, противоречащих конституции. Властными полномочиями для обеспечения верховенства наделяются глава государства, выступающий как гарант конституции, правительства, судебные органы. Важную роль играет конституционный контроль, обеспечивающий соответствие правовых актов конституции страны. В ряде государств для обеспечения единства правового поля учреждены прокуратура, уполномоченный по правам человека, ведомства по охране конституции. Полномочия этих органов, составляющие механизм защиты конституции и законов, предусматривают возможность применения определенных мер воздействия к органам власти и должностным лицам. В своей совокупности эти полномочия служат гарантией защиты прав граждан, сохранения конституционного строя и законности, а также защиты от злоупотребления властью, нарушения пределов компетенции органов власти, возможности узурпации власти и т. д.

От этой ответственности следует отличать ответственность за нарушение конституционно-правовых норм, которую несут граждане и должностные лица по другим отраслям права (уголовному, административному, гражданскому). Так, например, защита Отечества является конституционным долгом и обязанностью гражданина РФ, но за уклонение от этой обязанности лицо несет административную или уголовную ответственность; каждый по Конституции обязан сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам, но за нарушение этой нормы лицо отвечает по гражданскому, уголовному и административному законодательству. Во всех приведенных случаях ответственность носит не конституционно-правовой характер,

хотя она наступает также за нарушение норм конституционного права.

Что же касается собственно конституционно-правовой ответственности, то она не имеет ни материального, ни репрессивного характера. На гражданина, если он не является должностным лицом, эта ответственность не распространяется.

В тоталитарном государстве ответственность носит формальный характер и распространяется на несущественные государственно-правовые отношения. Но в демократическом, правовом государстве ответственности гораздо больше, и она выступает как реальная гарантия против концентрации власти и злоупотребления ею. Ответственность должна распространяться на должностных лиц и органы не только низшего и среднего звена, но и самого высшего. Президент РФ, например, несмотря на то что он пользуется высшей легитимностью, ибо напрямую избирается народом, несет ответственность перед Конституционным Судом, который вправе отменить его нормативные акты, если они противоречат Конституции, а также перед Федеральным Собранием, которое вправе отрешить его от должности согласно процедуре, предусмотренной ст. 93 Конституции РФ. Федеральными законами установлена ответственность представительных органов и глав администраций субъектов РФ и местного самоуправления за принятие нормативных правовых актов, которые признаны судами противоречащими Конституции РФ. Законами также предусмотрена возможность применения в определенной процедуре мер воздействия вплоть до роспуска представительных органов и отрешения от должности высших должностных лиц субъектов РФ и глав администраций местного самоуправления.

Конституционно-правовая ответственность иногда представляет собой реализацию санкции, указанной в конституционно-правовой норме. Такой санкцией выступает и отмена незаконных актов, и освобождение от должности (отставка), и лишение депутата его полномочий. В российском конституционном праве закреплена ответственность Правительства перед Президентом, который, например, вправе без объяснения причин отправить в отставку любого министра. Правительство также несет определенную ответственность перед Федеральным Собранием, которое вправе выразить ему недоверие. Все государственные органы несут ответственность за соответствие своих актов Конституции РФ, эту ответственность реализует Конституционный Суд. Как видим, такие формы ответственности наступают за конкрет-

ное правонарушение, но иногда не связаны с ним, а отражают потребность в регулировании политических отношений. По большинству же конституционных процедур Конституция РФ санкций не предусматривает.

В 1990-е гг. в связи с коренной демократизацией государственного строя России получила распространение ответственность государства перед гражданами за совершенные в прошлом массовые нарушения законности. Например, Законом РФ «О реабилитации жертв политических репрессий» от 18 октября 1991 г. были реабилитированы и восстановлены в правах миллионы граждан, пострадавших в годы тоталитарного режима, этим гражданам выплачивалась из бюджета посильная компенсация. Специальным парламентским постановлением в 1991 г. были признаны незаконными и преступными репрессивные акты против народов, подвергшихся насильственному переселению, и приняты меры по обеспечению их прав. Тем самым признается, что правонарушения могут совершать не только граждане и не только отдельные государственные органы, но и государство в целом. И тогда наступает ответственность государства за свои действия. Это, разумеется, относится к далекому прошлому, к тоталитарному государству, и ответственность, к сожалению, уже не может быть распространена на виновных должностных лиц. Однако важно, чтобы демократическое правовое государство теоретически предусматривало возможность такой ответственности как своеобразную превентивную меру против поползновений антидемократических сил.

Другая форма ответственности государства перед своими гражданами связана с реализацией гражданами своего конституционного права обжаловать в суд решения и действия (бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления и должностных лиц (ст. 46 Конституции). Ответственность государства перед гражданами также вытекает из его конституционных обязанностей, например обязанности органов государственной власти и органов местного самоуправления, их должностных лиц обеспечить каждому возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы, если иное не предусмотрено законом (ст. 24 Конституции).

Конституционная ответственность чаще всего носит политический и моральный характер. Например, потеря политической репутации профессионального политика может оказаться вполне

достаточным наказанием за антиконституционные действия. Только в определенных случаях эта ответственность требует наличия вины того или иного должностного лица, которая должна устанавливаться с соблюдением законных процессуальных правил. Поэтому конституционная ответственность часто выполняет скорее профилактическую функцию. В процессуальных формах эта ответственность устанавливается только судебными органами.

Глава 3. Исторические этапы развития конституционного права России и науки о нем

В XX в. в России сменилось два типа конституционного права:

1) **дореволюционное** конституционное (государственное) право, отражающее переходы страны от абсолютной к конституционной монархии (1905 г. — февраль 1917 г.), а затем к парламентской республике (февраль 1917 г. — октябрь 1917 г.);

2) **тоталитарное** конституционное (государственное) право, появившееся в результате свершения Октябрьской революции и просуществовавшее в разных модификациях вплоть до периода перестройки (вторая половина 1980-х гг.).

Ныне в России складывается новый тип конституционного права, соответствующий переходу общества к демократии и учреждающий правовое государство с признанием высшей ценностью прав и свобод человека и гражданина.

Каждый раз смена типов конституционного права сопровождала бурные события и общественные потрясения. И каждый раз новый тип полностью отрицал предыдущий. Так что о преемственности в развитии российского конституционного права можно говорить весьма условно или даже негативно, хотя отрицание предшествующего типа всегда оказывало большое (отрицательное или положительное) влияние на последующее развитие.

Нынешний, демократический тип конституционного права принципиально отрицает тоталитарный тип, но через «отрицание отрицания» он как бы возвращает государство к этапу развития, прерванному большевистской революцией. Но это все же не простое возвращение назад, а скорее восприятие демократических принципов, выработанных мировой цивилизацией. Следовательно, новое конституционное право России, с одной стороны, как бы восстанавливает связь времен, а с другой — возрождает государство на новой исторической основе.

Естественно, что столь крутые смены типов конституционного права оказывали радикальное воздействие на развитие науки о конституционном праве. Эта наука, наиболее политизированная из всех отраслей юридической науки, имеет своей задачей не только теоретическое истолкование действующих правовых норм, но и развитие общественных представлений о свободе и справедливости, которые искренне или лживо определяют основные цели любого типа права. Будучи свободной или, напротив, несвободной, эта наука ищет пути к усилению демократизма конституционного права или занимается апологией насилия, скрывающегося под псевдодемократическим обличьем. Но в любом случае она внедряет в общественное сознание определенные представления о принципах организации государственной власти, подсказывает законодателю пути совершенствования конституционного строя в соответствии с господствующими воззрениями о роли государства в общественном развитии. В этом ее главная функция.

§ 1. Дореволюционное конституционное (государственное) право

Со второй половины XIX в. (с начала царствования Александра II) начинается процесс перестройки государственной системы и перерастания абсолютной монархии в конституционную. Этот процесс проходил медленно и мучительно, сопровождаясь нарастанием в стране революционного движения, террористическими актами и ответными репрессиями. 17 октября 1905 г. Николаем II был издан Манифест, провозгласивший «незыблемые основы гражданской свободы на началах действительной неприкосновенности личности, свободы совести, слова, собраний и союзов». Монарх как бы принимал на себя обязательство не нарушать и охранять провозглашенные права и свободы. Это был, конечно, ограниченный, но все же первый в истории России акт о гражданских свободах. Весь мир приветствовал эту победу первой русской революции, и только большевики проигнорировали Манифест, объявив его ловушкой, пустым, формальным актом¹.

Между тем Манифест провозгласил создание бессловного законодательного органа (Государственной думы), ограничение власти самодержавного монарха. В сочетании с Основными зако-

См.: *Ленин В. И.* Поли. собр. соч. Т. 12. С. 37.

нами, принятыми 23 апреля 1906 г., и рядом последующих правовых актов этот акт положил начало конституционному развитию страны. Основные законы учредили двухпалатную парламентскую систему (Государственная дума и Государственный совет) при сохранении сильной власти царя: без его утверждения закон не мог вступить в силу. Совет министров был преобразован в постоянно действующий орган, назначаемый царем и ответственный только перед ним. Монарх сохранил полный контроль за формированием политики правительства, и особенно в области внешней политики и военных дел. Для избрания Государственной думы вводилось избирательное право, основанное на привлечении к выборам широких слоев населения, хотя и на неравных условиях. Государственной думе, которая должна была избираться сроком на пять лет, предоставлялось право утверждения всех законов, которые, однако, могли приниматься и царем, но с одобрения обеих палат парламента. Депутаты не несли ответственности перед избирателями.

Вторая палата (Государственный совет) имела те же права, что и Дума. Она рассматривала все законопроекты, принятые первой палатой, и только в случае ее одобрения законопроект передавался на утверждение царю. Состав Государственного совета наполовину назначался царем, а другая его половина избиралась от духовенства, Академии наук и университетов, земских собраний, дворянских обществ, торговли и промышленности.

Эти конституционные акты привели к легализации политических партий и обострению межпартийной борьбы. Государственная дума первого созыва оказалась бесплодной и просуществовала 72 дня, второго созыва — 102 дня. Монарх активно пользовался своим правом издания указов законодательного характера «во время прекращения занятий Государственной думы», а также правом роспуска Думы. Между Думой и Советом постоянно возникали разногласия, Государственным советом был отклонен ряд важных законопроектов, принятых Думой. Происходили частые смены главы и состава правительства, акты исполнительной власти стали занимать все большее место среди источников конституционного права.

Развитие нового конституционного права происходило под влиянием ведущих политических партий, и особенно Партии конституционных демократов (кадетов). В программе этой партии, утвержденной на учредительном съезде в октябре 1905 г., выдвигалось предложение создать двухпалатный парламент, в ко-

тором вторая палата формировалась бы из представителей органов местного самоуправления. Парламенту предоставлялось право утверждать любой закон и принимать бюджет. Другая влиятельная партия центра «Союз 17 октября» также требовала принятия конституции, представительной системы, основанной на всеобщем избирательном праве, хотя она не отвергала самодержавия, сильной власти. Ни в одной программе не было идеи федерализма; многими отвергалась даже автономия территорий.

Правые же партии, черносотенцы («Союз русского народа») упорно настаивали на незыблемости самодержавия как основы формы правления, по существу, вообще не хотели какого бы то ни было изменения государственного строя. Напротив, левые партии (социал-демократы и эсеры) объявляли самодержавие пережитком и главным препятствием демократизации системы власти. Социал-демократы выдвигали идеи однопалатного законодательного собрания на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права, выборности судов, замены армии вооружением народа, отделения церкви от государства. Они поддерживали передачу власти Учредительному собранию, хотя в то же время большевики бичевали Государственную думу, называя ее лжепарламентом, и не признавали реальными перемены в государственном строе. Схожие с социал-демократами планы конституционно-правовой реформы выдвигали эсеры.

Таким образом, страна медленно, но определенно эволюционировала в сторону конституционной монархии западного типа. Императору принадлежала верховная самодержавная власть, но она уже не закреплялась как неограниченная. Постепенно в практику и правосознание внедрялись идеи парламентаризма и независимого правосудия, что подводило к восприятию теории правового государства и народного суверенитета. Однако обстановка революционного брожения, особенно в условиях военного времени, постоянно толкала режим к репрессиям против революционеров, использованию военно-полевых судов, других чрезвычайных мер поддержания общественного порядка. Демократизация конституционного права сознательно срывалась усилиями большевиков и эсеров, понимавших враждебность любых реформ своим революционным устремлениям.

В ходе Февральской революции (1917 г.) конституционная монархия была легитимно свергнута. Император Николай II специальным актом передал власть брату Михаилу, который, в свою очередь отрекшись от престола, предоставил решение вопроса о

форме правления будущему Учредительному собранию. Депутаты Государственной думы сформировали Временное правительство, которое провело политическую амнистию, взяло под защиту гражданские права и свободы. Были упразднены жандармерия, полиция и цензура. Это правительство последовательно проводило курс на недопущение скатывания страны к диктатуре, на проведение Учредительного собрания.

1 сентября 1917 г. Временное правительство провозгласило Россию республикой (к этому времени прекратила свои заседания Государственная дума). Правительство носило коалиционный характер, что было связано со стремлением объединить демократические силы страны. Оно приняло ряд прогрессивных законов (о печати, о рабочих комитетах и др.), отказалось от применения чрезвычайных мер (аресты без суда и проч.). Специальным актом (август 1917 г.) были введены критерии использования в новых условиях старых законов и постановлений.

Временное правительство при содействии общественности и созываемых им совещаний готовило конституционную реформу, которую было призвано осуществить Учредительное собрание. Главой государства и правительства должен был стать временный президент республики с широкими полномочиями, от имени которого в Учредительное собрание должны были вноситься законопроекты. Учредительное собрание тем самым превращалось в законодательный орган. Это были только наброски, и трудно сказать, какая форма правления в конечном счете была бы избрана Учредительным собранием. В начале XX в. конституционный строй с такими институтами прочно утвердился в Великобритании, Франции и других странах Западной Европы, что не могло не оказывать влияния на конституционно-правовое развитие России. Можно смело предположить, что Учредительное собрание установило бы демократическую республику с конституционным строем, свободно избранным парламентом и контролируемой исполнительной властью. Но этим предначертаниям истории и желаниям народа не суждено было сбыться.

Реформы государственного строя, проводившиеся с начала XX в., были в значительной мере подготовлены предшествующим развитием науки государственного права. Среди ее представительниц были блестящие ученые-юристы, составившие оригинальную русскую школу государственного права. Эту школу отличали склонность к высокой теории и приверженность демократическим идеалам. Почти все государствоведы одновременно занима-

лись и общей теорией права. Они хорошо знали иностранное государственное право, историю политических учений и всеобщую историю государства и права, были всесторонне образованны в области не только юридических, но и многих других наук (философии, лингвистики, истории, психологии и др.). Практически никто из них не воспринял марксизм с его классовой теорией государства и права.

Развивавшаяся на базе университетских кафедр и тесно связанная с демократически настроенной студенческой молодежью, русская школа государственного права сосредоточила основное внимание на проблемах самодержавия и народного представительства, которые лежали в центре внимания российского освободительного движения.

Хорошо зная западные конституционно-правовые воззрения, русские ученые привнесли в научный оборот актуальные для России теории естественного права, разделения властей, правового государства, независимого правосудия, парламентаризма и др. Эти общепризнанные ценности свободного общества предопределили методологическую основу русской науки государственного права, которая была чужда какой-либо идеологической односторонности. Поэтому ни у кого не было попыток приписать государственному праву функцию закрепления «основ общественного строя», подчинять права и свободы граждан идеологическим целям. В соответствии с логикой и здравым смыслом предмет этой отрасли права виделся реалистически, хотя и в разных вариантах: в устройстве власти, положении граждан и организации управления территориями. Все исследователи видели Россию единым унитарным государством, впрочем, и здесь возникла сложность в связи с ее имперским статусом, особенно в отношении Финляндии и Польши. О проблеме федерализма применительно к России никто и не думал.

Русское государствоведение конца XIX — начала XX в. образует единый этап развития науки государственного права. В то же время этот этап можно разделить на два периода: до издания Манифеста 17 октября 1905 г. и после. В первый из этих периодов наука государственного права делала акцент на изучении зарубежных форм правления: подчеркивала, например, преимущества английской конституционной монархии, что способствовало осознанию отсталости российского самодержавного строя и подталкивало власти к реформам. Во время второго периода началась разработка теории новой формы правления в России.

Для русской школы государственного права была характерна тесная связь с философскими учениями, развивавшимися в российском и европейском обществе. Отсюда три основных направления в науке государственного права: либерализм, позитивизм и социологический позитивизм, которые, однако, не были лишены взаимопроникновения идей.

Среди ученых либерального направления выделялся Б. Н. Чичерин (1828—1904). Он стремился применить к российским условиям западную модель государственной власти. Отсюда его убеждение в необходимости конституционной монархии, что тогда означало отказ от неограниченного самодержавия. Он предлагал создать двухпалатный представительный орган сословного характера с большими правами. Как истинный либерал, Б. Н. Чичерин стоял на позициях естественного права, правового государства, разделения властей, отстаивал обязанность государства охранять гражданские и политические свободы, особенно выделяя необходимую для этого независимость суда. Он писал: «Монархия представляет начало власти, народы или его представители — начало свободы, аристократическое собрание — постоянство закона, и все эти элементы, входя в общую организацию, должны действовать согласно для достижения общей цели»¹. В начале века Б. Н. Чичерин с известной горечью предупреждал, что в России нет условий для парламентаризма: «Парламентское правление требует опытности, образования, сложившихся партий. Всего этого у нас нет»².

Крупнейшим представителем юридического позитивизма был Н. М. Коркунов (1853—1904). Как все позитивисты, он был против естественного права, хотя и видел в государстве «общественный союз, представляющий собой... принудительное властвование над свободными людьми»³. Государственное право, по его мнению, определяет организацию государственной власти, регулирует ее деятельность и устанавливает права и обязанности граждан. Н. М. Коркунов внес большой вклад в разработку вопроса о подзаконное™ указов и других актов государственного управления, считая это важным условием конституционной законности.

¹ Чичерин Б. Н. Курс государственной науки. М., 1894. Ч. 1. Общее государственное право. С. 161.

² Чичерин Б. Н. Россия накануне двадцатого столетия. Берлин, 1901. С. 152-153.

³ Коркунов Н. М. Русское государственное право. СПб., 1893. Т. 1. С. 3-4.

Сторонники социологического позитивизма как бы уходили от игнорирования социальных факторов, что было свойственно юридическому позитивизму, вносили в государственное право социально-политические акценты. Представитель этого направления А. С. Алексеев, у которого исследователи отмечают также значительное тяготение к юридическому позитивизму, много сделал для разработки теории правового государства с его управлением через приоритет законов. Под государственным правом он понимал «совокупность норм, определяющих существо и организацию верховной власти, состав и деятельность властей подчиненных, права и обязанности подданных»¹.

В своих учебных лекциях А. С. Алексеев различал науку общего государственного права и науку русского государственного права. В первую он включил политические и государственно-правовые учения, основные категории и понятия государственного права в их связи с социологией и историей. Рассуждения А. С. Алексеева сводились к идее конституционного государства.

Последовательным сторонником социологического позитивизма выступал М. М. Ковалевский (1851—1916). Он развивал резко оппозиционные взгляды по отношению к самодержавию, находился под влиянием революционных идей, за что был даже уволен из Московского университета. До 1905 г., создав интересные работы по государственному праву европейских держав, М. М. Ковалевский обосновывал необходимость конституционного правового государства по английскому типу, но критиковал западную систему гражданских свобод за ее формализм, подчеркивая, что «правительство служит не столько интересам всего народа, сколько интересам тех классов, которые сосредоточивают в своих руках капитал и земельную собственность»². Но в целом теорию классового государства он не разделял.

Крупным представителем социологического позитивизма в науке государственного права был также В. В. Ивановский. Он считал, что государственное право не чисто юридическая наука, а часть обществоведения; ее предметом является не только форма государства, но и государство в целом³.

¹ Алексеев А. С. Конспект лекций по русскому государственному праву. 1891-1892 уч. год. М., 1892. С. 4-5.

² Ковалевский М. М. Государственное право европейских держав. 1883-1884 уч. год. С. 12.

³ См.: Ивановский В. В. Русское государственное право. Казань, 1895. Вып. I. С. 3.

Из крупных ученых-государствоведов, работавших в последние десятилетия XIX в., необходимо также отметить А. Д. Грановского, С. А. Котляревского, М. И. Свешникова и др.¹

После 1905 г. круг проблем государственно-правовой науки во многом меняется. Ее представители сосредоточивают свое внимание на проблемах народного представительства и его соотношении с верховной самодержавной властью. Манифест 17 октября 1905 г. отличался неопределенностью формулировок, он установил власть монарха как самодержавную, но изъял слово «неограниченная», что заставило ученых-государствоведов искать объяснение этой формулы, которую черносотенные сторонники трона трактовали в пользу незыблемости самодержавия. Н. М. Коркунов еще до издания Манифеста высказывался о том, что власти неограниченного монарха не может быть противопоставлена никакая другая ограничивающая ее власть². Создание же Думы многие видные ученые — Ф. Ф. Кокошкин, Н. И. Лазаревский, В. М. Гессен³ — справедливо расценили как ограничение власти царя. Они полагали, что новый конституционный строй складывается на основе принципов западных конституционных монархий. М. М. Ковалевский, обосновывая преимущества конституционной монархии по сравнению с республиканской формой правления, отмечал, что дело не в порядке замещения поста главы государства, а в существовании ответственного перед парламентом правительства. Он уделял большое внимание принципу разделения властей, народному суверенитету, народному представительству. М. М. Ковалевский обращал внимание на то, что «изучение законодательства какой-либо страны далеко еще не является изучением «действующей» ее конституции»⁴. Этот замечательный либеральный ученый, которого, кстати, Ленин отнес к «краснобаям либерализма», доказывал, что государство не может

¹ Подробнее разбор взглядов русских теориков государственного права, хотя и только с марксистских позиций, см.: *Куприц Н. Я.* Из истории государственно-правовой мысли дореволюционной России. М., 1980; *Зорькин В. Д.* Позитивистская теория права в России. М., 1979; *Он же.* Из истории политической и правовой мысли: Б. Н. Чичерин. М., 1978.

² См.: *Коркунов Н. М.* Русское государственное право. СПб., 1908. Т. 1. С. 131.

³ См.: *Кокошкин Ф. Ф.* Русское государственное право. М., 1908. Вып. 2; *Лазаревский Н. И.* Лекции по русскому государственному праву. СПб., 1910. Т. 1; *Гессен В. М.* Основы конституционного права. Пг., 1917.

⁴ *Ковалевский М. М.* Конституционное право. СПб., 1909. С. 29.

в интересах самосохранения упразднить личные права, что право имеет приоритет перед государством, и в этом ясно проявляется его приверженность демократическим идеалам.

Русская школа государственного права развивалась в трудных условиях самодержавной власти. Ее представители не были революционерами, они верили в эволюцию государственного строя по западному образцу. Они не успели создать теорию российского республиканизма — слишком коротким оказался этот период, сменившийся большевистским тоталитаризмом.

§ 2. Тоталитарное конституционное (государственное) право

Оно начинает складываться с 25 октября 1917 г., когда II Всероссийским съездом Советов был принят Декрет о власти, оформивший государственный переворот.

О государственном праве собственно России можно говорить только относительно периода до 1922 г., т. е. до создания СССР. После этого Россия фактически управлялась союзными органами и законами, у нее в отличие от других союзных республик не было даже своего высшего партийного органа — все вершил союзный ЦК ВКП(б), а затем ЦК КПСС. Вслед за принятием союзных конституций 1936 и 1977 гг. были приняты и слепки для конституций РСФСР 1937 и 1978 гг., объявивших Россию суверенным государством и создавших свою систему органов власти и управления, а также судов. Но практически они были жестко встроены в централизованную систему власти фактически унитарного государства.

Как исходные принципы, так и последующее развитие тоталитарного государственного права обуславливались учением марксизма-ленинизма, которое рассматривает государство как главное орудие перестройки всех общественных отношений в соответствии с целями коммунизма.

Общий подход большевиков к государству был не просто далек от распространенной на Западе концепции правового государства, но прямо противоположен. Государству никаким образом не предписывалось охранять права и свободы граждан или воздерживаться от вмешательства в индивидуальную свободу, даже если речь шла о представителях «трудящихся классов». На словах права были гарантированы, но на деле ни один индивид не мог требовать их от государства, ибо действовал иринудительно-

ный коллективизм в пользовании правами, а государство рассматривалось как олицетворение общих интересов.

Эта концепция — плод классовой теории, она закабаляла человека, создавая иллюзию преодоления буржуазного формализма свободы. Фактически право закрепляло государственное руководство обществом, отказ даже от минимальной независимости общественной жизни от государственного вмешательства; контроль огромной бюрократической машины распространялся не только на каждое действие человека, но и на мысли. «Мы ничего «частного» не признаем», — говорил В. И. Ленин¹.

Развитие нового государственного права началось с утверждения Республики Советов — В. И. Ленин объявил, что парламентская республика была бы «шагом назад»². Но через непродолжительное время было разогнано Учредительное собрание и началось свертывание свободной деятельности местных Советов. В сущности, с января 1918 г. не осталось никаких надежд на демократическое государственное устройство, принятая в июле того же года Конституция РСФСР это подтвердила.

Создатели Конституции отбросили почти все выработанные к тому времени демократические принципы представительной системы. Ни о каких парламентских учреждениях, ответственном правительстве, признании прав оппозиции, подчинении государства праву и т. д. не было и речи. Проблема превышения власти или злоупотреблений ею не вставала, а потому оказался ненужным принцип разделения властей.

В. И. Ленин прямо обосновал единство исполнительной и законодательной власти в пику буржуазному парламентаризму — его не заботили опасность злоупотребления властью и необходимость взаимного уравнивания властей. Взамен свободного парламента появился эрзац — Всероссийский Центральный Исполнительный Комитет, который избирался громоздким, формальным Съездом Советов. Хотя ВЦИК был наделен большими полномочиями, он все же не стал действительно высшим органом власти. Только в тандеме с назначаемым им Совнаркомом создавался подлинный центр власти, фактически никем не контролируемый. Как и следовало ожидать, съезды Советов созывались все реже (от одного раза в квартал до одного раза в год), большевики манипулировали ими как хотели и практически не

¹ Ленин В. И. Поли. собр. соч. Т. 44. С. 498.

² Там же. Т. 34. С. 304-305; Т. 36. С. 72.

ставили на их обсуждение вопросов первостепенного значения. Власть Совнаркома была заведомо определена как самая значительная, ибо он, так же как и **ВЦИК**, издавал законодательные декреты и вообще любые распоряжения, а работал при закрытых дверях.

Неограниченная исполнительная власть стала самой характерной чертой нового государственного устройства. При полном отрицании прав и свобод человека эта власть, сразу ставшая самой главной, не стесненная судебным или парламентским контролем, рождала чудовищные злоупотребления. На основе негласных указаний расстреливались сотни людей, тысячи были арестованы, выселены из домов, вынуждены эмигрировать.

Новая структура власти практически исключила свободу выборов. Глава 13 Конституции установила откровенную дискриминацию, предоставив право избирать и быть избранными только тем, кто «добывает средства к жизни производительным и общественно полезным трудом», а также солдатам и нетрудоспособным. Этого права лишались лица, прибегающие к наемному труду, живущие на проценты с капитала, частные торговцы, священнослужители, служащие и агенты бывшей полиции. Даже классы, составлявшие основу «рабоче-крестьянского» государства, оказались не равны между собой: рабочие и другие жители городов избирали на Съезд Советов от городских Советов одного представителя от 25 тыс. избирателей, а крестьяне от губернских Советов — от 125 тыс. Многоступенчатая система выборов практически лишала рядовых граждан возможности реально влиять на состав высших органов власти. Вся система Советов, постепенно выстраиваясь в централизованную, являла собой олицетворение диктатуры верхов, требовавших со все большей настойчивостью выполнения своих приказов и уходявших от ответственности за беззакония на местах. Это была безраздельная, бесконтрольная и абсолютная власть.

Большевики быстро разделились с политическими партиями: они были запрещены, а их лидеры репрессированы или расстреляны. Претензия **РКП** на монопольное руководство обществом и государством была сформулирована на **VIII** Съезде (март 1919 г.). В его решениях говорилось: «Коммунистическая партия ставит себе задачей завоевать решающее влияние и полное руководство во всех организациях трудящихся: в профессиональных союзах, кооперативах, сельских коммунах и т. д. Коммунистическая партия особенно добивается проведения своей программы и своего

полного господства в современных государственных организациях, какими являются Советы»¹. Эта программа была полностью выполнена, и довольно быстро Советы оказались в руках большевиков, а точнее под руководством партийного аппарата. Произошло сращивание партийной и государственной власти и ее полная централизация. На съездах партии и на пленумах ЦК открыто обсуждались и решались коренные вопросы жизни страны, затрагивающие права и интересы всех граждан независимо от их партийной принадлежности. Все назначения в советский, т. е. государственный, аппарат, как и во все общественные организации, прессу и т. д., осуществлялись только через партийные решения; партийный аппарат тем самым становился главным механизмом выдвижения политического руководства страны на всех уровнях, люди «со стороны» в расчет не принимались. Партийные лидеры откровенно присвоили себе титул вождей народа. Диктатура пролетариата, таким образом, вырождалась в диктатуру партии, а через нее — в диктатуру вождей, но государственное право об этом молчало.

Как и В. И. Ленин, И. В. Сталин постоянно напоминал, что партия «не есть и не может быть отождествлена с государственной властью»². Партаппарат действительно не сливался с чиновничеством, предпочитая стоять над ним. Но несмотря на известное разделение функций, это были две части одного механизма. Аппаратчики легко переходили из одной части в другую, чаще всего ничего не теряя ни в престиже, ни в привилегиях. Диктат партии постоянно нарастал, создавал удушающую атмосферу запрета свободной мысли и действий людей.

Сталинский режим личной власти сложился в ленинских государственно-правовых формах, установленных конституциями 1918 г. (РСФСР) и 1924 г. (СССР). Но И. В. Сталин, провозгласивший курс на всемерное укрепление государственной власти, со временем пришел к выводу, что требуется демократизировать фасад этой власти. В результате появилась Конституция 1936 г., действительно очень демократическая для своего времени.

В этой Конституции авторы показали знание принципа разделения властей, основанного на известной независимости парламента, правительства и суда друг от друга. Конституция ушла от

¹ КПСС в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК. М., 1983. Т. 2. С. 107.

² Сталин И. В. Соч. Т. 8. С. 41.

откровенной дискриминации в избирательных правах, провозгласив принцип равноправия всех граждан. Впервые в истории Советского государства в конституционном тексте говорилось о политических и личных правах и свободах, социально-экономических правах. Но это была лишь бутафория, практически никаких улучшений в правовом статусе советского гражданина не произошло, этот гражданин как был, так и остался фактически бесправным.

В марте 1936 г., незадолго до принятия «своей» Конституции, И. В. Сталин изложил собственное видение свободы при социализме, отвергая мысль, что социализм отрицает личную свободу: «Это общество мы построили не для ущемления личной свободы, свободы без кавычек... Настоящая свобода имеется только там, где уничтожена эксплуатация, где нет угнетения одних людей другими, где нет безработицы и нищенства, где человек не дрожит за то, что завтра может потерять работу, жилище, хлеб. Только в таком обществе возможна настоящая, а не бумажная, личная и всякая другая свобода»¹.

В соответствии с таким подходом первое место среди зафиксированных конституцией прав занимали социально-экономические права: на труд, на отдых, на материальное обеспечение в старости, в случае болезни и потери трудоспособности, на образование. Это были не столько индивидуальные права, сколько направления государственной социальной политики. Гарантии этих прав опирались только на государственные меры, исключаяющие какие-либо частные системы (страхования, школ, бирж труда, санаториев и т. д.).

В Конституции были записаны политические права и свободы (слова, печати, собраний и митингов, уличных шествий и демонстраций, на объединение, избирательные права). Гарантии, как и в первой Конституции, свелись к типографиям, запасам бумаги, общественным зданиям, улицам, средствам связи и другим материальным условиям, которые в действительности ничего не могли гарантировать, а только усиливали зависимость человека от государства.

Лицемерием и цинизмом были пронизаны положения Конституции, связанные со свободой совести. В основном они вос-

¹ Беседа товарища Сталина с председателем американского газетного объединения «Скрипе-Говард Ньюспейперс» г-ном Роем Говардом 1 марта 1936 г. М., 1936. С. 18-19.

производили Декрет от 23 января 1918 г. и положения Конституции 1918 г., которые ввели свободу религиозной и антирелигиозной пропаганды в РСФСР и драконовский государственный контроль над церковью. Но сталинская Конституция пошла еще дальше. Она сохранила свободу антирелигиозной пропаганды, исключив свободу религиозной пропаганды, сведя свободу совести к свободе отправления религиозных культов. И. В. Сталин, обосновывая эти изменения, даже сформулировал «право бороться против всякой религии». При Совете Министров СССР был создан Совет по делам Православной церкви, без разрешения которого церковь не могла ступить ни шагу; она также была поставлена под контроль органов государственной безопасности. Продолжалось уничтожение и закрытие храмов и монастырей, о церковном образовании и издательской деятельности не могло быть и речи.

Конституция закрепила неприкосновенность личности, жилища и тайны переписки, как бы гарантировав гражданам защиту от незаконных арестов, обысков, выемок, осмотров личной корреспонденции и иных мер, ограничивающих личную свободу. Это была абсолютно формальная декларация, поскольку ни свободного правосудия, ни контроля над карательными органами в стране не существовало. Было объявлено, что по мере успехов в социалистическом строительстве классовая борьба обостряется, что ведет к ужесточению диктатуры пролетариата, а значит — к произволу и беззаконию.

По иронии судьбы или в силу цинизма И. В. Сталина конституционные нововведения совпали по времени с чудовищными репрессиями против миллионов невинных людей, которые без суда и следствия лишались свободы, подвергались заключению в концлагеря, где их труд использовался в целях «социалистического строительства». Многие были расстреляны или погибли на каторге.

Но репрессии 1930-х гг. — это не только акт политической борьбы конъюнктурного характера. Гораздо важнее другое — их возведение в принцип функционирования самой системы. В сущности, такой принцип был заложен еще В. И. Лениным, но И. В. Сталин довел его до своеобразного совершенства, сделав постоянным политическим и правовым фактором. Он выдвинул концепцию «врагов народа», которая составила «моральный», политический и юридический фундамент массовых репрессий. Реализация этой концепции должна была привести к физическому

истреблению инакомыслящих и в то же время создать психологическую атмосферу страха в стране, чтобы сделать народ абсолютно послушным.

Подавление личной свободы граждан строилось на законах, т. е. носило организованный характер. Вот некоторые примеры и формы этой политики:

- уничтожение и выселение миллионов крестьян в ходе коллективизации под видом «борьбы с кулачеством»;
- включение в Уголовный кодекс РСФСР (и соответственно в кодексы других республик) ст. 58¹, 58¹⁰, 58¹⁴, 59¹³, которые под видом борьбы с «контрреволюционной агитацией и пропагандой» и «преступными сообществами» ликвидировали свободу слова, печати, собраний, митингов и демонстраций;
- всеобщая паспортизация населения с изъятием из нее жителей села, что исключало возможность для крестьян свободно менять место жительства и устанавливало милицейский контроль за каждым городским жителем;
- введение прописки в крупных городах, которая лишила людей возможности по собственному выбору определять свое место жительства;
- запрещение браков с иностранными гражданами и свободного выезда из страны;
- принудительное переселение целых народов (крымских татар, чеченцев и ингушей и др.), якобы скомпрометировавших себя «тотальным коллаборационизмом» с оккупантами в годы войны;
- принудительная депортация населения из прибалтийских республик под видом борьбы с «контрреволюционными элементами» и др.

Сталинизм обусловил появление в Конституции раздела об основах общественного строя — экономической и политической основы социализма. Это был способ юридического навязывания определенной идеологии и ее правовых институтов. «Основы» ничего не добавляли к правам и свободам граждан, они не только не способствовали развитию личной инициативы человека, но откровенно губили ее. В сущности, дело сводилось к закреплению господства в экономике государственной собственности и планового ведения хозяйства, а также к исключению политического плюрализма. Государственное право приобрело характер некоего внешнего демократического фасада, но по существу оставалось только прикрытием грубой диктатуры.

Таким же формальным являлся новый советский федерализм, легший в основу государственного устройства СССР после его образования в 1922 г. Россия продолжала оставаться федеративным государством, но мало кого заботил странный характер этой «федерации». В ней не было равноправных субъектов, а были образованы наряду с обычным административно-территориальным делением отдельные автономные республики и автономные области, создавшие видимость национальной государственности. Единое государство было искусственно расчленено в угоду идеологическому лозунгу большевиков о праве наций на самоопределение. На самом деле ни одна из наций этого не требовала, и все нации после «самоопределения» в равной мере страдали от гнета большевизма.

Модификации государственного права в годы правления Н. С. Хрущева и Л. И. Брежнева не затронули его сути. Государственно-правовые институты, несмотря на некоторую демократизацию, по-прежнему лишь оформляли власть коммунистической партии, игнорировали приоритет человека, его права и свободы. В стране действовали «правовые» механизмы, которые начисто перечеркивали свободу слова, печати, вероисповедания, политической деятельности, многие личные права граждан. Репрессии вплоть до массовых расстрелов (1962 г. в Новочеркаске), ссылки и высылки по-прежнему применялись для расправы над инакомыслием и свободолобием. Представительная система пребывала в состоянии застоя и формализма.

Известное обновление государственно-правовых институтов, начавшееся после XX съезда КПСС (1956 г.), отражало политику верхов, которые стремились отбросить наиболее одиозные стороны сталинизма, но сохранить тоталитаризм. Были сделаны попытки как-то оживить представительную систему, ослабить ограничения гражданских свобод, дать импульс укреплению правосудия. Но над всеми процессами довлел зловещий контроль партаппарата, явно не желавшего расставаться с властью. Поэтому слабые попытки реформ уходили «в песок», подлинный конституционный строй так и не сложился.

Брежневская бюрократия беспрестанно маневрировала, пытаясь сдержать требования демократических перемен. В ее действиях, однако, проглядывала очевидная двойственность. С одной стороны, разворачивались судебные процессы против инакомыслящих, сотни диссидентов были лишены свободы и отправлены в лагерь или в психбольницы, многие — высланы из страны. Про-

изошло восстановление в былой силе и даже расширение аппарата КГБ, колоссально разрослась пропагандистская машина для идеологического оболванивания масс.

С другой стороны, проводилась политика уступок освободительным настроениям внутри страны и давлению общественного мнения Запада. Правящие круги решились на ратификацию принятых ООН в 1966 г. пактов о правах человека, но не допустили их широкого резонанса в средствах массовой информации. В 1975 г. после долгих, но безуспешных попыток найти удобные для себя формулировки Л. И. Брежнев подписал Хельсинкский документ с его «третьей корзиной», в котором провозглашалась незыблемость общепризнанных демократических прав и свобод человека. И хотя этот документ так и не обрел реальной силы в стране, демократическая общественность почувствовала международную поддержку.

В 1977 г. была принята Конституция СССР, отразившая двойственный характер брежневской политики. Она полностью сохранила в неприкосновенности антидемократическую машину власти, созданную еще И. В. Сталиным, и в то же время попыталась расширить перечень гражданских прав и свобод. Но и на них легла печать двойственности: к формулировкам из международных документов добавлялись «цели коммунистического строительства». В Конституцию, красочно расписывавшую достижения «развитого социализма», была включена пресловутая ст. 6, закрепившая руководящую роль КПСС в общественной и государственной жизни.

Социализм без свободы доживал свои последние годы. Его лидеры, однако, не поняли убийственного для них синтеза внутренних и внешних факторов, властно толкавших страну к изменению государственного строя. Общественное мнение в этот период еще не обрело силы, чтобы заставить власти дать народу права и свободы, но добилось многого, и прежде всего дискредитации сталинского тезиса о свободе при социализме и несвободе при капитализме, который стал восприниматься наоборот, овладевая массами. Это был главный сдвиг, подготовивший перестройку. Исчерпав все свои идеологические ресурсы, социалистическая демократия так и не смогла уйти от тоталитаризма, дать народу права и свободы, которые давно имели граждане, живущие в условиях «загнивающего» капитализма.

В тоталитарном обществе наука государственного права является собой поистине печальное зрелище. Ее удел — обоснование

«демократизма» очевидной диктатуры и разгула насилия. В рамках постоянно подогреваемой властями борьбы против «буржуазного юридического мировоззрения» несколько поколений советских государствоведов развивали ложные теоретические концепции о «демократической природе» советского государственного права, его «тесной связи с массами» и т. д.

На протяжении всех 70 лет российского тоталитаризма обслуживающая его наука подчеркивала свою «диаметральную противоположность» дореволюционной науке. Противоположность виделась главным образом в различии «методов» изучения права: диалектического материализма и идеализма, в несовместимости «социально-политической природы» государственного строя капитализма и социализма. На деле подобного рода «методология» выливалась в бездумную критику всего прошлого и столь же бездумное превозношение всего сущего. Получалось, что государственное право царской России, будучи по природе эксплуататорским, только и делало, что закрепляло политический гнет над человеком, а пролетарское государственное право несло свободу трудящимся массам. Сотни научных работ были написаны с единственной целью — доказать, что Государственная дума не была подлинным парламентом, что гражданские права и свободы жестоко подавлялись вплоть до бессудных расстрелов, репрессий, безосновательных ссылок и т. д. Работы зарубежных ученых-государствоведов, написанные с позиций современной им цивилизации, преподносились как апологетика классовых интересов буржуазии.

Аналогичным был подход и к иностранному государственному праву, в котором видели «империалистическую сущность», отрицание демократии, подавление гражданских прав и свобод, господство монополистического капитала и т. д. Фальсификация российского дореволюционного и зарубежного государственного строя была одной из основных задач советской науки государственного права с ее первых и до последних дней.

Тон этому идеологическому террору задавала теория марксизма-ленинизма, видевшая в государстве «машину для подавления одного класса другим». Эту теорию активно развивали и насаждали В. И. Ленин и его соратники (Л. Д. Троцкий, Я. М. Свердлов, Н. И. Бухарин, М. И. Калинин и др.), принуждавшие исследователей смотреть на государственное право через призму диктатуры пролетариата как якобы вершины демократии, утверждать «превосходство» советского народовластия, бороться

с «буржуазным влиянием» и т. д. После образования СССР редкие исследователи вспоминали о суверенитете России, ее праве на национальную государственность; даже Конституцию РСФСР никто уже не воспринимал всерьез. Видный большевистский государствовед П. И. Стучка, например, писал: «...Конституции СССР и РСФСР одна другую дополняют и, вместе взятые, составляют единое неразрывное целое, единую Советскую Конституцию»¹. В то время как в других союзных республиках развивалось национальное государственное право, в России оно было полностью слито с понятием «советское государственное право».

Становление советского государствоведения, исключавшего всякое инакомыслие, происходило в ленинский период. Постепенно были вытеснены или «перевоспитаны» представители старой школы (Палиенко, Котляревский, Плетнев и др.), а на их место в университеты пришли в основном малообразованные выдвиженцы партии. Стучка, Крыленко, Курский и другие утвержденные партией лекторы Коммунистического университета начали создавать и пропагандировать государственно-правовые формы диктатуры пролетариата. Они и многие другие исследователи обосновывали «демократизм» явно антидемократического избирательного права, грубого попрания свободы слова, вероисповедания и других гражданских свобод, неограниченности исполнительной власти, отказа от разделения властей, мнимого федерализма и т. д. Приставляя к какому-либо институту слово «социалистический», пытались увести его смысл от общечеловеческого. В первые советские годы кое-кто из государствоведов пробовал как-то совместить диктатуру пролетариата с необходимостью «правового государства», но этому быстро был положен конец. В 1930 г. малообразованный большевистский лидер Л. М. Каганович дал установку: «Мы отвергаем понятие правового государства даже для буржуазного государства. Как марксисты, мы считаем, что буржуазное государство, прикрываемое формой права, закона, демократии, формального равенства, по сути дела, есть не что иное, как буржуазная диктатура... Если человек, претендующий на звание марксиста, говорит всерьез о правовом государстве и тем более применяет понятие правового государства к Советскому государству, то это значит, что он идет на поводу у

¹ Стучка П. И. Учение о Советском государстве и его конституции. М.; Л., 1931. С. 93. Цит. по: Богданова Н. А. Наука советского государственного права. М., 1989. С. 67.

буржуазных юристов, — это значит, что он отходит от марксистско-ленинского учения о государстве¹. Попасть под подобного рода критику в те годы означало немедленно быть репрессированным.

Но если в течение 1920-х — начале 1930-х гг. в юридической литературе еще были возможны какие-то споры о предмете государственного права, его структуре, еще сохранялось какое-то влияние старой школы, то с принятием сталинской Конституции положение в корне изменилось. Страницы учебников и научных изданий заполнили схоластические рассуждения о якобы демократической природе союзного государства, невиданном расцвете полновластия народа. Государственно-правовая наука превратилась в своеобразный комментарий идей И. В. Сталина, культ которого попирает элементарную логику и здравый смысл. Во главе юридической науки встала зловещая фигура Вышинского, который установил подлинный террор против инакомыслия в науке. Сотни ученых-юристов были репрессированы, погибли в застенках ГУЛАГа в соответствии с тем правом, которое они же и утверждали. В 1938 г. состоялось Совецание по вопросам науки Советского государства и права, которое в соответствии с «указаниями товарища Сталина о задачах правовой науки» осуществило разгром «врагов» на «правовом фронте», установив абсолютную монополию «марксистско-ленинского учения о государстве и праве».

Как и другие отрасли юридической науки, наука государственного права утратила реалистический подход к праву и законности, превратилась в голую апологию сталинской тирании. На фоне дикого разгула репрессий и массовых нарушений «социалистической законности» поднялась волна неумных восхвалений «великого вождя» и «самого демократического в мире строя». Академик И. П. Трайнин, хорошо информированный о трагическом положении дел с законностью, писал в 1939 г. «о безраздельном суверенитете, т. е. полновластии советского народа»². В послевоенный период науку государственного права не миновала борьба с космополитизмом. Под этой ширмой были свернуты многие исследования, а из науки изгнаны крупные специалисты.

В 1960—1980-е гг., когда партией было объявлено о перерастании государства диктатуры пролетариата в общенародное госу-

¹ Советское государство и революция права. 1930. № 1. С. 8.

² Трайнин И. П. О содержании и системе государственного права // Советское государство и право. 1939. № 3. С. 37.

дарство, наука государственного права тщетно пыталась найти свою нишу в этом явлении. Стали пробиваться отдельные идеи, отражавшие некоторую демократизацию политического режима. Но никаких принципиально новых категорий и подходов выдвинуто не было, ибо государственный строй и политическая система остались прежними. Наука тоталитарного государственного права так и осталась «служанкой» тоталитаризма.

Столь печальную участь науки советского государственного права нельзя вменить в вину исключительно ее представителям. Бесчеловечный режим требовал под страхом репрессий работать только в русле партийных указаний.

Следует учитывать и то, что тоталитарное государственное право при всей своей антидемократической сущности служило коммунистической идее о «царстве свободы» и социальной справедливости, которая большинству людей того времени, находившихся под прессом пропаганды, казалась привлекательной. К тому же это право, хотя и основанное на насилии, все же устанавливало определенный общественный порядок, который, отвечая на практические запросы, нуждался в каком-то теоретическом осмыслении. Отдельные проблемы науки, как бы стоявшие в стороне от идеологической демагогии, носили либо отвлеченный, либо сугубо прагматический характер. Среди государствоведов было много образованных специалистов с демократическими убеждениями, искренне стремившихся к решению проблем государственного права в интересах народа.

Свободное русское государствоведение продолжали развивать его зарубежные представители. После революции из России уехали или были высланы многие видные ученые, создавшие в эмиграции ряд трудов с критикой большевистского тоталитаризма. Н. С. Тимашев и Н. Н. Алексеев в середине 1920-х гг. издали за рубежом двухтомный сборник о праве Советской России, где аргументированно критиковали большевистский государственный строй, основанный на диктатуре, за что были подвергнуты демагогической критике все того же П. И. Стучки.

Глубокие исследования социалистического тоталитаризма проводил профессор государственного права И. А. Ильин (1883—1954). Он убедительно развенчал теоретическую основу большевистского насилия — классовую концепцию государства. В книге «Путь духовного обновления» (1937 г.) соотношение классового и государственного интереса трактуется как несовместимость, но в то же время подчеркивается, что «если определенный интерес

определенного класса духовно обоснован и справедлив, — то это уже не классовый интерес, но интерес народа в целом, интерес самого государства и потому каждого отдельного гражданина как такового; и тогда бессмысленно кричать о том, что это-де «классовый интерес»¹.

И. А. Ильин видел в политической победе узких классовых интересов прямой путь к разложению государственного правосознания и огромную опасность для самого «победившего» класса. Имея перед глазами мрачную картину большевистского государственного террора, он предрекал: «Попытка одного класса победить и подавить или тем более искоренить все остальные классы заранее обречена на неудачу; ничего, кроме расстройств жизни, всеобщего обнищания, культурного разложения и бесконечной гражданской войны, из этого не выйдет»². И. А. Ильин видел спасение России в высокой духовности и самобытном правовом государстве.

На склоне лет в сборнике «Наши задачи» И. А. Ильин обосновал неизбежность изживания социализма и его государственного строя. Он видел антисоциальность этого строя, который убивает свободу и творческую инициативу, уравнивает всех в нищете и зависимости, проповедует классовую ненависть вместо братства, правит с помощью террора, создает рабство и выдает его за справедливый строй.

И. А. Ильину принадлежат глубокие наблюдения за практикой советского тоталитаризма. Последний держится, в частности, заметил он, не основными законами, а партийными указами, распоряжениями и инструкциями, государственные органы представляют собой только показную оболочку партийной диктатуры. Тоталитарное общество И. А. Ильин называл социально-гипнотической машиной, отмечая: «Это жуткое, невиданное в истории биологическое явление — общество, спянное страхом, инстинктом и злодейством, но не правом, не свободой, не духом, не гражданством и не государством»³.

В самые трудные годы массовых репрессий и борьбы с фашизмом И. А. Ильин верил, что Россия возродится и расцветет. Свою надежду он связывал с могучим потенциалом человеческо-

¹ Новый мир. 1991. № 10. С. 203.

² Там же.

³ *Ильин И. А.* Наши задачи: Избранные статьи (1948—1954 гг.) // Юность. 1990. № 8. С. 64.

го стремления к свободе: «Все живые источники человеческого качества — от элементарной порядочности до высших ступеней святости — суть дело свободы». Без свободы, следовательно, нет и источников добра в жизни, без нее иссякают вера и знание, совесть и честность, правосознание и верность, искусство и хозяйственный труд, патриотизм и жертвенность.

Были и другие выдающиеся представители свободного русского государствоведения. Многие их труды до сих пор остаются неизвестными нашей юридической общественности.

§ 3. Демократическое конституционное право

С конца 1980-х гг. в Советском Союзе начался процесс реформ (перестройка), который затронул и сферу государственного права. Этот процесс был связан с именем М. С. Горбачева. Наиболее важным шагом было разрушение монополии КПСС на руководство обществом и государством — отмена ст. 6 Конституции СССР, а затем и соответствующей статьи Конституции РСФСР.

Государственно-правовые реформы начались с создания органов народного представительства (Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР). Эта двухзвенная система на первом этапе имела прогрессивное значение, ибо позволила создать начала свободного парламентаризма. Съезд, однако, по своей структуре был организацией корпоративного типа, в нем по заранее утвержденной квоте были представлены КПСС, профсоюзы, комсомол, другие общественные организации. Но все же он выявил демократический потенциал страны, выдвинул плеяду решительных борцов за демократические перемены (А. Д. Сахаров, Б. Н. Ельцин, А. Н. Яковлев, Г. Х. Попов, А. А. Собчак, Ю. А. Афанасьев и др.). Съезд народных депутатов избрал Президентом СССР М. С. Горбачева.

Начался процесс расширения прав союзных республик. В апреле 1990 г. был провозглашен суверенитет РСФСР, а 12 июня 1991 г. впервые всенародно избран ее Президент — Б. Н. Ельцин. Августовский путч 1991 г., организованный сторонниками возврата к прошлому, закончился провалом, он дал толчок суверенизации всех союзных республик, сорвав подписание подготовленного проекта договора о конфедеративном союзе этих республик. Произошел распад СССР на 15 независимых государств.

Большинство из них, включая Россию, позже образовали Содружество Независимых Государств (СНГ).

После провозглашения России суверенным государством в соответствии с волей народа была проведена демократизация ряда институтов конституционного права. В конституциях России и республик были исключены из официального названия государств слова «советское» и «социалистическое». Появились важные новеллы в механизме государственной власти: введен институт президентства, учреждены двухпалатный Верховный Совет и Конституционный Суд. Избирательная система приобрела демократический характер, расширились права местных органов власти.

В то же время разделение властей было проведено непоследовательно, в целом система власти сохраняла многие черты прежней, советской системы, когда Советы всех уровней формально контролировали все и вся, ни за что не отвечая. Но если прежде, при реальном всевластии КПСС, эта сторона дела отодвигалась на второй план, то теперь именно Советы, освобожденные от однопартийного диктата, начали противостоять исполнительной власти, что порождало конфликты. Такую позицию занял Съезд народных депутатов России, избранный в годы диктатуры партии и под ее решающим влиянием, а также созданный из части народных депутатов Верховный Совет.

В 1992—1993 г. между Президентом и Верховным Советом стали назревать серьезные разногласия, которые завершились острым конституционным кризисом. 21 сентября 1993 г. Президент издал Указ, которым приостановил деятельность Верховного Совета и объявил о проведении новых выборов. 3—4 октября произошли трагические события, связанные с применением силы обеими сторонами, после чего на всенародное голосование была вынесена новая Конституция, которая и была принята 12 декабря 1993 г. Одновременно были проведены выборы в новые органы государственной власти (Государственную Думу и Совет Федерации). Этим завершился конституционный кризис, а в стране установилась новая форма правления.

С принятием новой Конституции начинается широкое обновление всех институтов конституционного права России. По сути, формируется новое конституционное право, соответствующее избранному народом курсу на отказ от тоталитаризма и строительство демократического государства. Демократическое конституционное право вводит сложные отношения между различными политическими группами в русло порядка, обеспечивающего как

твердость власти, так и свободу для оппозиции. Институт гражданских прав и свобод получает такое развитие, которого никогда не было в истории России.

Современная наука конституционного права переживает сложный период. Перед ней стоит задача решительно перестроить свою методологическую базу, полностью освободившись от тоталитарной методологии. Но для этого, по-видимому, должно смениться поколение ныне работающих государствоведов, которые в своем большинстве не знали реалий и теории зарубежного конституционного права или занимались его сознательной фальсификацией.

Многочисленные произведения марксистско-ленинской науки государственного права стали достоянием истории. Они останутся памятником того, во что превращается наука, когда она теряет свободу. В этих произведениях можно почерпнуть информацию о правовых актах и теориях прежних лет, но их теоретическое значение практически полностью утрачено¹.

Вместе с тем в юридической науке нарождаются принципиально новые подходы и концепции, увязывающие развитие российского права с достижениями мировой правовой науки и целями демократического переустройства общества. Работы ученых-правоведов демократической ориентации создают общую методологическую базу изучения права с позиций правового государства. Постепенно складывается новая теория конституционного права, решительно порывающая с наследием прошлого.

Изучение новых российских конституционно-правовых институтов идет широко. Возник огромный интерес к дореволюционной и эмигрантской русской государственно-правовой мысли. Свежие идеи не всегда безболезненно, но все же пробивают себе дорогу. Наука конституционного права не должна играть роль прислужницы властей, она может стать подлинной наукой только на основе разумного плюрализма мнений, критического отношения к правовой действительности. Никто не вправе «ликвидировать» марксистов, ибо марксизм был и остается одним из крупных политических учений, и никто не может лишить его права на существование. Другое дело — практика марксизма-ле-

¹ Об истории советской науки государственного права см.: *Куприц Н. Я.* Из истории науки советского государственного права. М., 1971; *Богданова Н. А.* Наука советского государственного права. Историко-теоретическое исследование. М., 1989.

нинизма, доказавшая, что его цели неотъемлемы от насилия. Марксизм, как и любое другое учение, не имеет права на монополию, и никогда больше народ не должен допустить создания государственно-правового механизма для навязывания этого учения тем, кто его отвергает.

Теоретическая мысль, способная более или менее адекватно объяснить и осмыслить современный российский конституционализм, ближе всего к современному западному либерализму. Именно это учение, корни которого уходят в философию древних греков, выдвинуло идеи парламентаризма, разделения властей, правового государства и др., которые легли в основу новой российской государственности. Вместе с тем она также испытывает влияние социального либерализма и социал-демократии. Это не значит, что конституционный строй России «списан» с западных моделей, но, безусловно, он учитывает все лучшее, что накопила за столетия демократическая мысль. У России свой, неповторимый путь в истории, но этот путь, при всей его специфике, не должен вырывать наше Отечество из мирового сообщества¹.

¹ См.: *Баглай М. В.* Дорога к свободе. М., 1994.

Раздел II. Конституция

Глава 4. Основы конституционной теории

§ 1. Конституция и государство

Первые конституционные акты или конституции в современном смысле этого слова (Великобритания, США, Франция) не случайно появились в XVII—XVIII вв., хотя государство возникло намного раньше. Именно тогда человечество осознало высшую ценность личной свободы и в связи с этим необходимость обуздать государство, заставив его подчиняться каким-то заданным правилам. Представления о конституции были разработаны раньше (в частности, Аристотелем), но они вращались в основном вокруг вопросов о рациональном устройстве государственной власти в соответствии с понятиями демократии и справедливости. Но даже в этом ограниченном понимании основные законы не привились в древних государствах. Во времена Римской империи этим термином назывались императорские указы, а в Средневековье — акты о феодальных вольностях.

Демократические революции XVII—XVIII вв. были вызваны потребностью не просто переустройства власти, а, главным образом, нахождения оптимального соотношения между властью и свободой. Поэтому как английская конституционная система, так и писаные конституции США и Франции в первую очередь решали именно эту задачу. В США это было сделано с определенной «осечкой», ибо создатели Конституции, принятой в 1787 г., попытались обойтись без раздела о правах и свободах граждан, посчитав достаточными английский принцип «что не запрещено, то дозволено», а также законодательство штатов. Но народ быстро заставил законодателей поправить положение, вследствие чего спустя два года был принят Билль о правах (первые 10 поправок к Конституции).

Таким образом, конституция является элементом определенной философии государства, и эта философия основывается на понимании опасности ничем не ограниченной власти государства для свободы и благополучия человека. Эта опасность ясно проявлялась в абсолютизме феодальных монархий, и демократические антифеодальные революции выдвинули требования о

принятии конституций как раз для того, чтобы сокрушить этот абсолютизм.

С тех пор прошло много лет, и может показаться, что угроза для свободы со стороны государства исчезла. Но это не так, хотя за последние два столетия демократия существенно окрепла. Не говоря уже о том, что в XX в. многие народы, добившиеся демократии, попали под гнет тоталитаризма, являющегося своеобразным аналогом неограниченного абсолютизма, тенденция злоупотребления властью объективно присуща любому государству, даже самому демократическому. Поэтому любое цивилизованное общество нуждается в конституции и создании режима ее неуклонного соблюдения. Противоречие «государство — конституция» неизбежно, но не опасно, если общество находит в себе силы для его преодоления на разумных началах, без насилия.

Демократическое государство — всегда конституционное государство, но не всякое государство, имеющее конституцию, может быть названо конституционным и демократическим.

К числу важнейших функций конституции относится закрепление преемственности в развитии государственности (в англосаксонских странах это понятие более точно определяется через термин «континуитет», т. е. непрерывность, преемственность государственной власти), тем самым конституция подчеркивает неизблемость государственности, несмотря ни на какие революции, государственные перевороты или перестройки. В нынешней российской Конституции эта функция выражена в двух аспектах — в преамбуле говорится о сохранении исторически сложившегося государственного единства и о возрождении суверенной государственности России. Первый аспект, страдающий некоторой неясностью, следует, по-видимому, понимать как неделимость территориального пространства, на котором исторически сложилось Российское государство. Второй — как признание фактической утраты Российским государством своей суверенности в годы вхождения в состав СССР и стремление восстановить ее. Преамбула не имеет нормативного значения, а значит, каких-либо прямых правовых последствий ее формулировки не порождают, хотя морально-политическое значение ее деклараций весьма велико.

В конституциях почти всегда подчеркивается, что они принимаются народом или от имени народа. В Конституции США, например, использована формула «мы, народ Соединенных Штатов Америки...», ФРГ — «немецкий народ... принял в силу своей уч-

редительной власти настоящий Основной закон», Франции — «французский народ одобрил... Конституционный закон». Российская Конституция заимствует этот подход — ее преамбула, содержащая ряд принципиально важных положений, построена как длинная, но единая грамматическая фраза: «Мы, многонациональный народ Российской Федерации... принимаем Конституцию Российской Федерации». Тем самым подчеркивается главный источник учредительной конституционной власти — народ, а Конституция как бы юридически связывает народ и государство, выражает правомерность власти над людьми.

Конституции также обычно закрепляют народный суверенитет, тем самым признавая, что никто, в том числе и государственная власть, не вправе отнять у народа верховное право самому решать свою судьбу. Тут естественное право получает позитивное закрепление. Впервые принципы национального суверенитета были определены французской Декларацией прав человека и гражданина 1789 г., а затем они были заимствованы многими другими государствами. Конституция Италии, например, в первой же статье утверждает, что «суверенитет принадлежит народу, который осуществляет его в формах и в границах, установленных Конституцией».

В Конституции РФ этот вопрос решен однозначно: «Носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ» (ч. 1 ст. 3). Из подобного рода формулировок ясно вытекает право народа на свержение тиранической власти, если она нарушает его естественные права и основывается на насилии. В этом подлинный, хотя и скрытый, смысл принципа народного суверенитета.

В XX в. конституции стали играть еще одну важную роль — противодействие возросшему радикализму, планам революционного переустройства общества. Коммунистическое учение откровенно поставило вопрос о захвате власти с целью обобществления средств производства, ликвидации свободы предпринимательства и других прав и свобод человека, если они мешают авторитарному пониманию равного распределения благ, социальной справедливости, классовой демократии. Но ясно, что такое «переустройство» невозможно без насилия и ликвидации правового государства, что и подтвердил коммунистический эксперимент в России и ряде других стран.

Над демократическим обществом постоянно висит опасность правового радикализма, т. е. фашизма. Идеи национальной исклю-

чительности и популистского равенства оборачиваются, как это было в Германии, Италии и ряде других стран, установлением жесткой диктатуры и массовым уничтожением людей. Правый радикализм, одеваясь в тогу патриотизма, объективно враждебен инакомыслию, он чреват в случае прихода его сторонников к власти замораживанием в конечном счете производительных сил, войной, полным отказом от общечеловеческих понятий о духовности и демократии. Эта опасность, хотя и в разной степени, существует в современной России, ФРГ, Франции, Австрии, Голландии и других государствах.

Демократическая конституционная законность призвана сдерживать притязания левого и правого радикализма, обеспечивая обществу уверенность в прочности гарантий свободы и равенства. Конституция не может запретить образ мышления и законную деятельность левых и правых радикалов — это было бы само по себе отказом от демократии, но она может и должна создать такой правовой климат, который послужит барьером для антидемократических переворотов.

Есть еще одна важная функция конституции — препятствовать территориальному распаду государства, обеспечивать его единство и неделимость. В наше время в ряде стран отмечается подъем национализма и сепаратизма. Распался ряд бывших социалистических государств (СССР, Югославия, Чехословакия), нарастает борьба широких слоев народа за выделение в самостоятельные государства (Квебек в Канаде, Абхазия в Грузии, Нагорный Карабах в Азербайджане, Кашмир в Индии, Тибет в Китае и др.). Сепаратистские тенденции существуют и в современной России. В связи с этим возрастает значение конституции как инструмента для достижения единства народов, исторически соединенных в том или ином государстве. Эта роль конституции была осознана развитыми странами давно, и она помогла сохранить единство таких государств с многонациональным составом населения и сильными сепаратистскими движениями, как Великобритания, Бельгия, Испания.

§ 2. Определение конституции и ее содержание

Конституция — прежде всего юридический документ, основа государственности, законности и правопорядка. Именно в таком качестве она составляет предмет науки конституционного права. Но в то же время — это политический документ, ибо она, безус-

ловно, оказывает регулирующее воздействие на политические отношения в обществе. Однако это уже область политологии. Некоторые ученые полагают, что конституция выполняет и определенную идеологическую функцию, хотя это в прямом смысле скорее свойственно тоталитарному государству.

Сумма ценностей, лежащих в основе конституции демократического правового государства, находится как бы за пределами идеологического плюрализма. Конституция — вне идеологии, она только необходимое условие для выражения любой идеологии; если она и выражает какую-то определенную, универсальную идеологию, то это — философия свободы и правового государства.

Под конституцией (от лат. *constitutio* — установление) понимают основной закон государства, имеющий высшую юридическую силу. Этот закон закрепляет основные принципы государственного строя, высшие правовые гарантии прав и свобод человека и гражданина, а также структуру и взаимоотношения органов государственной власти и управления (форму правления). Конституция очерчивает круг функций государства, устанавливает основы его отношений с человеком и обществом.

В мировой конституционно-правовой теории нет единого взгляда на содержание Конституции. Конституции разных стран являют собой весьма пеструю картину, что отражает различие исторических условий их принятия и уровня конституционного правосознания. В Великобритании, например, вообще нет писаного основного закона, вследствие чего порой трудно определить, имеют ли те или иные акты конституционное значение (формально такого различия между законами может и не быть). В США Конституция действует более двух столетий и адаптируется к меняющимся условиям с помощью судебных толкований, поэтому ее содержание выходит за рамки собственно конституционного текста. В Италии, ФРГ конституции были приняты после Второй мировой войны с учетом новейшего социально-политического опыта, поэтому их содержание весьма широкое. В бывших социалистических странах (СССР, Польша и др.) конституции были подчинены идеологическим целям правящих компартий, а в развивающихся государствах эти акты в основном заимствуют модели развитых стран, часто не соответствующие местным условиям.

В то же время для конституционной теории и практики характерна определенная унификация представлений о содержании совре-

менной конституции на базе утвердившихся общих взглядов на демократию. Ни у кого не вызывает сомнений, что первейшей целью и задачей конституции в любой стране должны стать гарантии прав и свобод человека и гражданина, что устройство государственной власти может быть демократическим и эффективным только при соблюдении принципа разделения властей, что народный суверенитет воплощается через представительную систему, формируемую на основе всеобщего избирательного права, и т. д. Другими словами, мировое сообщество как бы выработало определенную модель демократического государства, соответствующего принципам современной цивилизации. Эта модель указывает, что непременно должно быть включено в конституционный текст, а что является предметом внеконституционного законодательного регулирования или вообще лишним. Такая «селекция» унифицировала и рационализировала конституционную теорию, придала ей более или менее четкие границы. Новейшие конституции в бывших тоталитарных странах (России, Украине, Казахстане, Армении, Румынии, Венгрии, Болгарии и др.) почти откровенно базируются на этой модели, что, разумеется, не исключило в каждом случае некоторого отхода от нее с целью учета национальных политических условий.

В демократическом обществе создаваемый конституцией механизм власти — это всегда компромисс, поскольку в общественной жизни участвуют или ведут борьбу за власть различные политические силы. Этот компромисс, хотя и вынужденный для многих, но все же добровольный, выражает общую (за исключением деструктивных сил) заинтересованность решать проблему власти и свободы на основе закона, а не применения силы. Конституция поэтому не может действовать в интересах только одного, пусть даже могущественного класса, она воплощает гражданское согласие и противостояние насилию. Трудно представить себе, чтобы какой-либо класс или социальная группа, установив свое господство в демократическом обществе, сумели предложить народу какие-то иные, кроме общеизвестных, понятия демократии, справедливости и основных прав человека. Власти даже при авторитарном и тоталитарном режимах не рискуют принимать явно антидемократические конституции, переводя свои подлинные цели в плоскость внеправовых политических действий. Поиски компромисса допустимы при создании механизма власти, но не при определении первейшей цели конституции — охраны прав и свобод человека.

Такому пониманию социальной природы конституции противостояла марксистско-ленинская наука государственного права, которая вслед за своими классиками трактовала конституцию как результат «соотношения сил в классовой борьбе», отвергая надклассовый характер конституции. Считалось (по Марксу и Ленину), что основной закон выражает волю господствующего класса и насилие этого класса над большинством народа. Никого не смущало, что этот тезис никак не соотносится с историческими фактами. Невозможно, например, представить себе, чтобы за более чем двухсотлетний период действия Конституции США в стране не произошло изменений «соотношения сил в классовой борьбе», а американский народ не распознал ее одностороннюю «классовую сущность» и не воспользовался своим правом свергнуть тиранию. Но Конституция США продолжает действовать и поныне, вызывая уважение и поддержку американского народа, что подтверждает жизнеспособность ее построения не на конъюнктурном «соотношении сил», а на вечных ценностях и здравом смысле.

Насильственно-принудительный характер конституции был присущ как раз социалистическому строю, хотя и здесь формула о «соотношении сил в классовой борьбе» была бессмысленна, ибо классовая борьба в этом обществе была подавлена. В тоталитарном обществе природа конституции как социального компромисса, достигаемого различными силами, уступает место насилию со стороны одной политической силы, навязывающей народу конституцию только в целях оформления своей диктатуры.

Конституции тесно связаны с общественным устройством той или иной страны и в свою очередь на него влияют. В тоталитарном обществе эта связь выражена непосредственно в самом тексте конституции, которая закрепляет государственное руководство обществом и все основные идеологические установки правящей партии в отношении экономической и политической систем. Идеология, таким образом, приобретает силу основного закона, а мешающие ей права человека отвергаются.

В демократическом обществе ничего подобного быть не может. Гражданское общество тем и отличается от государственно-организованного, что оно строится на основе свободы и инициативы людей и их объединений, не нуждающихся в тотальном государственном регулировании. Конституция как бы объявляет гражданское общество «заповедной зоной», обязывая государство охранять ее. В подлинно демократической конституции не может

быть выражено стремление законодателей к установлению социалистического или капиталистического строя — общественный строй складывается из суммы незабываемых прав и свобод человека и соответствующей общественной самодеятельности людей, а также четко сформулированных обязанностей государства решать общие проблемы в интересах людей. Выход за эти пределы — путь к тоталитаризму.

В марксистской литературе было принято различать «реальные» и «фиктивные» конституции. С помощью этих категорий доказывалось, что в капиталистических странах конституции фиктивны, ибо только скрывают диктатуру буржуазии, а в социалистических они реальны, поскольку устанавливают подлинное народовластие. Все здесь, как видим, поставлено с ног на голову.

Категория «фиктивности» не лишена смысла. Она, например, полностью применима к бывшим и нынешним социалистическим конституциям, и прежде всего в части, связанной с закреплением в них прав и свобод граждан. Фиктивен в них и механизм государственной власти, поскольку реальная власть принадлежит партийному аппарату. Можно говорить о фиктивности конституций в тех развивающихся странах, где установлена военная диктатура. Другими словами, фиктивность конституции есть не что иное, как черта тоталитаризма или авторитаризма.

Что же касается демократических государств, то характеризовать их конституции через указанные категории просто нелепо. Если конституция фиктивна, то ни о какой демократии, правовом государстве не может быть и речи. В развитых странах установлен реальный конституционный режим, почему и нет попыток государственного переворота, а население в целом демонстрирует удовлетворенность степенью охраны своих прав и свобод. Иное дело, что во многих конституциях есть нормы, которые на практике не применяются (например, право абсолютного вето у английской королевы), но это неизбежные анахронизмы в старых текстах или издержки конституционного творчества.

Иногда самой структурой конституции, т. е. расположением глав, подчеркивается степень значимости тех или иных основных институтов. Например, во Франции в 1958 г. при переходе от парламентаризма к президентской форме правления в Конституции главы «Президент» и «Правительство» поместили перед главой «Парламент», ясно указав тем самым на перемещение центра тяжести в государственном механизме в сторону президентской

власти. Аналогичное расположение глав и явно с той же целью видим в действующей Конституции РФ.

Но это не обязательное правило. В такой неоспоримо президентской республике, как США, раздел «Исполнительная власть», устанавливающий президентские полномочия, следует за разделом «Законодательная власть». В старых конституциях (США) вообще нет специального раздела о правах и свободах граждан, а основной текст содержит только нормы о механизме власти, но новые (Португалия, Испания) предпочитают начинать именно с них, подчеркивая первостепенное значение этого института. Но и такое акцентирование, в общем, не имеет решающего значения при оценке целей конституции.

Как правило, конституции начинаются с преамбул, которые носят торжественно-декларативный характер и не имеют юридической силы. В преамбулах часто фиксируются цели и функции государства, подчеркиваются историческая преемственность государственности, ответственность перед Богом и народом, нравственные основы конституции и т. д. — они как бы определяют дальнейшее содержание конституции.

В Конституции РФ с формальной точки зрения преамбулы нет, но содержится введение, состоящее из нескольких принципиальных положений. Они объясняют причины и цели принятия Основного закона. Среди них утверждение прав и свобод человека, гражданского мира и согласия, сохранение исторически сложившегося государственного единства, возрождение суверенной государственности, утверждение незыблемости ее демократических основ, обеспечение благополучия и процветания России. Это введение фиксирует также общность судьбы многонационального народа России, верность общепризнанным принципам равноправия и самоопределения народов, почитание памяти предков, передавших любовь и уважение к Отечеству, веру в добро и справедливость, а также ответственность за свою Родину перед нынешним и будущим поколениями и осознание себя частью мирового сообщества. Это нравственно-политические воззрения российского народа, которые обуславливают принятие данной Конституции.

В заключительных разделах конституций обязательно содержатся нормы о порядке изменения основного закона и некоторые переходные положения, подчас весьма важные.

Таким образом, структурный анализ конституции с элементами логического анализа помогает уяснению воли законодателя.

§ 3. Прямое действие конституции

Конституция — это фундамент конституционного права, а следовательно, только часть его. Каждая норма основного закона обрастает другими нормами из различных источников. Это неизбежно, но при этом возникает опасность, что конституционные положения могут как бы раствориться в море конституционного права, потерять свой приоритет.

Чтобы этого не произошло, определенным нормам конституции или всей конституции законодатель придает статус прямого и непосредственного действия, что позволяет заинтересованному субъекту требовать защиты своих прав в судебном порядке, ссылаясь только на конституционную формулировку. Такое прямое действие конституции наиболее важно для защиты прав и свобод граждан. Даже в тех странах, где об этом нет упоминания в тексте конституции, прямое действие давно признается судебной практикой. В России о непосредственном действии прав и свобод человека и гражданина говорится в ст. 18 Конституции, а о прямом действии Конституции — в ч. 1 ст. 15.

Прямое и непосредственное действие фактически предусматривается и в других нормах Конституции РФ. Например, не требует никакого дополнительного разъяснения или дополнения норма Конституции о том, что Президент РФ вносит законопроекты в Государственную Думу (п. «г» ст. 84). В других случаях, однако, для применения конституционной нормы требуется принятие закона — обычного или конституционного.

Верховный Суд РФ постановлением от 31 октября 1995 г. разъяснил судам, что при рассмотрении дел следует оценивать содержание закона или иного нормативного акта и во всех необходимых случаях применять Конституцию РФ в качестве акта прямого действия. Суд, разрешая дело, применяет непосредственно Конституцию, в частности, когда:

1) закрепленные нормой Конституции положения исходя из ее смысла не требуют дополнительной регламентации и не содержат указания на возможность ее применения при условии принятия федерального закона, регулирующего права, свободы, обязанности человека и гражданина и другие положения;

2) суд придет к выводу, что федеральный закон, действовавший на территории Российской Федерации до вступления в силу Конституции РФ, противоречит ей;

3) суд придет к убеждению, что федеральный закон, принятый после вступления в силу Конституции РФ, находится в противоречии с соответствующими положениями Конституции;

4) закон либо иной нормативный правовой акт, принятый субъектом РФ по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, противоречит Конституции РФ, а федеральный закон, который должен регулировать рассматриваемые судом правоотношения, отсутствует.

§ 4. Виды конституций

Многообразие конституций, явившееся следствием длительного исторического развития, требует их классификации по каким-то существенным признакам.

Различаются, например, писаные и неписаные конституции. В большинстве стран мира существуют единые писаные конституции, принимаемые в определенном порядке. В наше время сложилось общее представление о необходимости принимать конституции именно в такой форме. Но есть страны (Великобритания, Швеция и др.), в которых под конституцией понимают несколько правовых актов и даже обычаи (конституционные соглашения), а единого писаного акта нет. Такая система, сложившаяся в конкретных исторических условиях, отнюдь не свидетельствует о слабости конституционного строя в этих государствах — напротив, этот строй часто гораздо прочнее, чем, например, в странах, где писаные конституции меняются как перчатки.

Конституции классифицируются по порядку принятия. Различаются октроированные (дарованные сверху) конституции — обычно так называют те основные законы, которые были «дарованы» народу монархом (Лихтенштейн, Непал). Такой характер носили также конституции, данные Великобританией своим колониям в ходе деколонизации Африканского континента.

Общепризнанные легитимные способы принятия конституции — с помощью учредительного собрания и референдума. Первым способом, например, была принята ныне действующая Конституция США (Конституционным конвентом в 1787 г.), а также Италии (1947 г.), Индии (1948 г.), Болгарии и Румынии (1990, 1991 гг.), а вторым — Франции (1958 г.). Всенародное голосование (референдум) стало способом принятия Конституции Российской Федерации 12 декабря 1993 г. Но в подавляющем большинстве государств политические условия позволяли принимать

конституцию обычным парламентским путем, хотя после этого они иногда выносились на референдум (Испания, 1978 г.).

Отмеченные способы принятия конституции сами по себе не свидетельствуют о большей или меньшей легитимности. Каждый из них так или иначе связан с тайным голосованием избирателей, а следовательно, обеспечивает волеизъявление народа. К этому не имеют отношения пародии на «всенародное обсуждение» конституции, свойственные тоталитарному государству, когда с помпой собираются сотни тысяч «поправок» к проекту, а учитывается, и то формально, менее десятка. Именно так обставлялось, например, принятие советской Конституции в 1977 г.

С порядком принятия конституции связан термин «харизматическая конституция» (от греч. *charisma* — божественный дар). Этим термином обозначают конституцию, в разработке и принятии которой ведущую роль играет одаренный политический лидер, имеющий большое влияние, или диктатор той или иной страны, своей личностью окрашивающий политический режим. В коммунистических государствах на эту роль претендовали генсеки правящих партий, вследствие чего в СССР, например, в свое время утвердились термины «сталинская Конституция», «брежневская Конституция». Но это возможно и в демократических странах. Во Франции, например, смена парламентской формы правления на президентскую в 1958 г. произошла благодаря усилиям генерала де Голля, вследствие чего и Конституция получила название деголлевской. Возможно, по аналогии с этим, Конституция РФ 1993 г. будет названа ельцинской.

По порядку изменения различаются конституции «гибкие» и «жесткие». Первые изменяются и дополняются так же, как обычные законы, — таких теперь немного; вторые — с соблюдением определенных условий (рассмотрение поправки спустя определенное время после ее внесения, наличие квалифицированного большинства, обязанность ратификации субъектами федерации и др.), т. е. создаются трудности на пути внесения изменений и поправок. В США, например, за более чем 200-летнюю историю Конституции в нее включили только 27 поправок, хотя обсуждалось несколько тысяч. К числу «жестких» конституций следует отнести и Конституцию РФ. «Жесткий» порядок способствует большей стабильности конституции, хотя решающее значение здесь имеют политические условия.

В правовой литературе встречаются также классификации, где и конституции делятся на монархические и республиканские,

унитарные и федеративные, но по существу это повторение классификации основных форм правления и форм государственного устройства, которые составляют самостоятельный институт конституционного права.

Различаются постоянные и временные конституции. Последние характерны для переходных периодов, обычно наступающих после государственных переворотов.

§ 5. Конституции в федеративном государстве

Федеративному государству свойственна конституционная система, состоящая из федеральной конституции и конституций субъектов федерации. Каждая федерация является объединением государственных образований, которые обладают определенными признаками государства, и прежде всего правом принимать свои конституции. Так, в США каждый штат имеет свою конституцию, в ФРГ — каждая земля, в Швейцарии — каждый кантон и т. д. Встречаются, хотя и редко, федерации, в которых субъекты не имеют своих конституций — в Индии, например, конституция принята только в штате Джамму и Кашмир.

Принятие конституций субъектами федерации не является свидетельством их суверенитета — сам по себе факт вхождения в федеративный союз означает отказ от основных суверенных прав (в области обороны, финансов, внешних сношений). Поэтому конституционная теория и практика в федеративных государствах не рассматривает субъекты федерации как суверенные государства и не признает право их выхода из федерации, а конституции этого и не закрепляют. Исключение составляла советская федерация, в которой союзные республики рассматривались как суверенные государства с правом выхода, что в практической жизни значения не имело.

В 1990-е гг. в Российской Федерации возникло положение, когда конституции ряда ее субъектов (республик Татарстан, Башкортостан и др.) закрепили суверенитет своего государства, а Конституция самопровозглашенной Чеченской Республики — Ичкерии объявила государство не только суверенным, но и равноправным субъектом в системе мирового содружества наций. Однако если рассматривать такое положение не с политической, а с юридической точки зрения, то станет ясным противоправный характер попыток обосновать суверенный характер субъектов РФ. Ни один из них не имеет корней государственной неза-

висимости и никогда не обладал правом выхода из Российской Федерации. Конституции этих республик в данном случае закрепили положение, которое в его полном значении нельзя квалифицировать иначе как юридически несостоятельное, что впоследствии (2000 г.) подтвердил Конституционный Суд РФ.

Существование федеральной конституции и конституций субъектов федерации всегда порождает вопрос об их соотношении. В самой общей форме он решается на основе верховенства федеральной конституции и обязанности конституций субъектов федерации соответствовать ей. Но при этом есть ряд конкретных вопросов, требующих ответа. Это прежде всего вопрос о разграничении компетенции федеральных органов государственной власти и соответствующих органов субъектов федерации. Он, как правило, решается путем установления исключительной компетенции как федерации, так и ее субъектов, а также их совместной компетенции. Фактически это означает, что конституционная система федеративного государства утверждает полный суверенитет союза и определенные самостоятельные полномочия субъектов. При этом конституции субъектов федерации устанавливают свою систему органов государственной власти, систему органов местного самоуправления, а иногда и судебную систему (США).

Содержание конституций субъектов федерации весьма неоднородно. В прежних тоталитарных федерациях (СССР, Югославии) они просто повторяли положения федеральной конституции, вследствие чего не имели большого значения. В демократических федерациях, где субъекты, как правило, не представляют национальную государственность, их конституции в основном преследуют цель как бы разукрупнить федеральную власть. Практически не встречаются расхождения с федеральной конституцией по вопросам прав и свобод человека, а механизм власти функционирует в пределах точно очерченной компетенции. Такие конституции поэтому внешне кажутся малозначительными, но на деле весьма важны для предотвращения чрезмерной концентрации власти, способной угрожать свободе людей. В то же время в этих конституциях подчас заметно увлечение законодателей местной государственной символикой (закрепление своего флага, гимна, «официальных» птиц или рыб в ряде штатов США и др.), а также включение в тексты малозначительных и даже парадоксальных положений (кантоны в Швейцарии).

Конституции субъектов РФ (республик) теоретически призваны выразить особенности национальной государственности, но

они все же не содержат чего-либо принципиально национально-го (кроме, пожалуй, названий законодательных органов, закрепления того или иного языка в качестве государственного, государственной символики). Многие из этих конституций принимались под сильным давлением националистических сил, главным образом стремившихся воплотить в них национальный суверенитет. При этом ряд конституций оказался в противоречии с федеральной Конституцией.

Конституции республик, как и уставы других субъектов РФ, закрепляют права и свободы граждан практически в том же объеме, что и Конституция РФ, так что смысл такого закрепления, имея в виду действие федеральной Конституции на всей территории Российской Федерации, не особенно велик. Он, однако, объясним, когда дело заключается в установлении дополнительных гарантий конституционных прав или в их расширении, но это встречается крайне редко — гораздо чаще устанавливались непредусмотренные федеральным законодательством ограничения избирательных прав граждан, свободы передвижения и выбора места жительства, искусственное сужение перечня объектов, которые могут находиться в собственности физических лиц. Уставами некоторых субъектов РФ предусматривалась возможность ограничения прав и свобод граждан этих территорий областными законами, хотя регулирование прав и свобод человека и гражданина находится в исключительном ведении Российской Федерации, т. е. они могут быть ограничены только федеральным законом в соответствии со ст. 55 Конституции РФ.

В большинстве конституций и уставов закрепляется признание верховенства Конституции РФ. Однако порой положения о верховенстве и приоритете конституций, уставов, законов и иных нормативных правовых актов субъекта РФ на его территории формулировались без учета положений Конституции РФ о верховенстве и действии Конституции РФ и федеральных законов на всей территории Российской Федерации без каких-либо ограничений.

Отсюда серьезные отклонения от Конституции РФ при определении статуса республики. Так, в Конституции Республики Северная Осетия — Алания было закреплено, что эта республика является «государством, добровольно входящим в состав Российской Федерации». Конституцией Республики Тыва устанавливалось вхождение этой республики в состав Российской Федерации на основе Федеративного договора, провозглашалось право на

выход из состава Федерации по итогам всенародного референдума. Республика Татарстан пошла дальше, определив себя как «суверенное государство, субъект международного права, ассоциированное с Российской Федерацией — Россией на основе Договора о взаимном делегировании полномочий и предметов ведения». Некоторые республики даже закрепили положение, согласно которому их отношения с Российской Федерацией строятся на делегировании части своих полномочий в пользу Федерации (Бурятия, Башкортостан, Саха (Якутия)). Встречались весьма радикальные положения о возможности ратификации республикой федеральных законов (Ингушетия, Саха (Якутия)), приостановления действия Конституции РФ и федеральных законов на территории республики (Башкортостан).

Почти во всех конституциях и уставах в разделах о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти субъекта РФ и федеральными органами государственной власти имелись отклонения от соответствующих положений Конституции РФ. Так, часто устанавливалось верховенство субъекта РФ в отношении национальных богатств, его исключительная собственность на землю и ее недра, воды, леса, растительный и животный мир, другие природные ресурсы, находящиеся на его территории. Субъекты РФ относили к своему ведению право осуществлять финансовое, банковское, валютное, денежно-кредитное регулирование. Вместо осуществления международных и внешнеэкономических связей к ведению субъекта РФ нередко относили международные и внешнеэкономические отношения и соответствующие договоры и т. п.

Многие конституции и уставы проявляли непонимание принципа разделения властей, распространяющегося не только на федеральную власть, но и на систему органов государственной власти субъектов РФ. Так, во многих из них не только отдавался приоритет законодательному (представительному) органу государственной власти субъекта РФ в законодательном процессе, но и сам процесс кадрового формирования органов исполнительной власти относился к полномочиям законодательного (представительного) органа государственной власти. Руководители органов исполнительной власти субъектов РФ иногда наделялись полномочиями, которыми они не могут обладать согласно Конституции РФ, например правом введения на территории или в отдельных местностях субъекта РФ чрезвычайного положения или правом помилования. В нарушение принципа разделения властей

субъекты РФ закрепляли право устанавливать подотчетность руководителя органа исполнительной власти субъекта РФ (президента или главы республики, главы администрации) законодательному (представительному) органу государственной власти субъекта РФ.

Такое положение не могло сохраняться долго, и с весны 2000 г. федеральный центр стал проводить широкую деятельность по восстановлению единого конституционного поля страны. Эту деятельность по своим линиям развернули Президент РФ, Конституционный Суд, Генеральная прокуратура, Министерство юстиции. Положения конституций и уставов субъектов РФ в основном были приведены в соответствие с Конституцией РФ.

§ 6. Соблюдение и охрана конституции

Прочность конституционного строя в решающей степени зависит от соблюдения конституции и прямо пропорциональна законопослушности граждан. Однако в любом обществе есть люди и организации, цели и деятельность которых представляют угрозу для конституции. Угроза также исходит от превышения полномочий или злоупотреблений со стороны должностных лиц и органов государства — главы государства, парламента, правительства. Нарушения конституции опасны тем, что разрушают фундамент государственности и веру людей в незыблемость конституционных порядков. А это порождает смуту и хаос, опасность государственных переворотов, ущемления прав человека.

Демократическое государство поэтому обязано обеспечивать соблюдение конституции и охранять ее от любых нарушений. Наиболее грубые и опасные нарушения наказываются в уголовном порядке. Практически в любой стране предусматриваются такие составы преступления, как «заговор с целью захвата власти», «призывы к насильственному свержению государственного строя» или просто «неуважение к конституции».

Однако высшие гарантии безопасности конституции заложены в самом ее тексте. В Конституции РФ говорится: «Органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы» (ч. 2 ст. 15). Обязанность здесь закреплена в самой общей форме, скорее как общий принцип всей государственности, без установления ответственности за ее невыполнение. Но именно с этого начинается

установление режима конституционной законности и всего правопорядка. Государство и граждане как бы договариваются строить отношения между собой на основе Конституции, принимая на себя определенные обязанности, и прежде всего соблюдать Конституцию.

Целям охраны Конституции служит положение ч. 5 ст. 13: «Запрещается создание и деятельность общественных объединений, цели или действия которых направлены на насильственное изменение основ конституционного строя...» Тем самым гарантируется деятельность только тех объединений, которые признают конституционные порядки.

Конкретные требования соблюдать конституцию, обращенные к отдельным гражданам, могут показаться не столь значительными. В Конституции РФ, например, отдельно установлены всего три основные конституционные обязанности граждан (платить налоги, охранять природу, защищать Отечество — ст. 57—59), в то время как она закрепляет десятки прав и свобод граждан. В других странах упоминания о конституционных обязанностях часто и вовсе нет (США, Великобритания и др.).

Вряд ли можно предположить, что простые граждане в состоянии каким-либо образом, кроме как через участие в выборах, обеспечивать соблюдение конституционных норм, касающихся механизма власти. Но требования к гражданам соблюдать конституцию все же не сводятся к их конституционным обязанностям, а имеют более широкое конкретное содержание, которое вытекает из общего смысла, роли и функций конституции. От каждого гражданина требуется:

- уважать конституционные права других граждан;
- подчиняться правовым актам, изданным конституционными органами государственной власти, а также вступившим в законную силу судебным решениям и приговорам;
- уважать конституционные порядки, ни при каких условиях, кроме необходимой самообороны, не применяя насилие.

Эти минимальные требования законопослушания абсолютно необходимы для жизнеспособности любой конституции, они должны рассматриваться как добровольно принятые на себя гражданами обязательства охранять конституцию и ее порядки. Они, как видим, носят пассивный характер, ибо предполагают только воздержание от тех или иных действий против конституции.

Но Конституция РФ предусматривает и активные формы ее охраны гражданами. Так, ч. 2 ст. 46 устанавливает, что решения и действия (бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц могут быть обжалованы в суд. Помимо этого конституционного права Федеральным конституционным законом «О Конституционном Суде Российской Федерации» (в редакции от 5 апреля 2005 г.) регламентируется право граждан обращаться с жалобами на нарушение конституционных прав и свобод в Конституционный Суд РФ. Следовательно, не только должностные лица, органы государства и общественные объединения наделяются правами по охране Конституции, но и граждане. В этом состоит важная новелла конституционной правосубъектности личности в новом Российском государстве.

Необходимо также признавать за гражданами, как и за народом в целом, еще одно важное право на активные действия по охране конституции. Речь идет о чрезвычайной ситуации, когда возникает непосредственная угроза существованию конституции путем совершения государственного переворота. Народ, безусловно, вправе противостоять таким действиям антиконституционных сил. Об этом праве ничего не говорится в тексте Конституции РФ, но оно принадлежит народу в силу его суверенитета и естественного права. Невозможно, следовательно, придать такому праву позитивную форму, оно при любом повороте событий может звучать только как моральное оправдание действий народа, несмотря на то что не сможет опереться на единообразное понимание всеми его слоями.

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

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

Конституция предусматривает назначение Государственной Думой Уполномоченного по правам человека, который является своеобразным аналогом омбудсмана в ряде государств. Федеральный конституционный закон от 26 февраля 1997 г. определяет его полномочия и порядок работы. По замыслу создателей Конституции он призван стоять на страже прав и свобод человека, содействовать претворению в жизнь конституционных гарантий.

Особую роль в охране конституции и обеспечении ее соблюдения играет конституционный суд. Конституционный Суд РФ разрешает дела о соответствии Конституции РФ всех нормативных актов государства (законов, конституций республик и др.), разрешает споры о компетенции, дает толкование Конституции РФ, осуществляет ряд иных полномочий, призванных обеспечить неуклонное соблюдение Конституции. Особенно важно то, что Конституционный Суд по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан и по запросам судов проверяет конституционность закона, примененного или подлежащего применению в конкретном деле. Такое право предоставляет Конституционному Суду широкие возможности способствовать поддержанию и укреплению конституционного строя в России.

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

Тем не менее некоторые органы государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления периодически принимают правовые акты, противоречащие Конституции РФ и федеральному законодательству, в том числе и такие, которые ограничивают права и свободы граждан. Это послужило причиной принятия в 2000 г. изменений и дополнений в федеральные законы «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной вла-

сти субъектов Российской Федерации» (в редакции от 4 декабря 2006 г.) и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в редакции от 4 декабря 2006 г.). Основные законоположения закрепили ответственность органов государственной власти субъектов РФ и местного самоуправления за нарушение Конституции РФ и федеральных законов. Установлено, что в случае если законодательный орган субъекта РФ или местного самоуправления примет нормативный правовой акт, противоречащий Конституции РФ или федеральным законам, и не выполнит решение суда о признании такого акта неконституционным и если при этом нарушены права и свободы граждан или юридических лиц, то при соблюдении определенных процедур возможно принятие федерального закона о роспуске такого законодательного органа. За издание антиконституционного нормативного правового акта и уклонение от отмены или приостановления его действия Президент РФ отрешает высшее должностное лицо субъекта РФ от должности. Аналогичные меры ответственности предусмотрены в отношении органов и должностных лиц местного самоуправления, допускающих принятие актов, противоречащих Конституции РФ и федеральным законам.

Конституционный Суд РФ в постановлении от 4 апреля 2002 г. установил: «Необходимость адекватных мер федерального воздействия в целях защиты Конституции РФ, обеспечения ее высшей юридической силы, верховенства и прямого действия, а также верховенства основанных на ней федеральных законов на всей территории Российской Федерации, что требует от органов государственной власти субъектов РФ соблюдения федеральной Конституции и федеральных законов, вытекает непосредственно из закрепленных Конституцией РФ основ конституционного строя Российской Федерации как демократического федеративного правового государства.

Федеральный законодатель... должен установить такой контрольный механизм, который обеспечивал бы эффективное исполнение органами государственной власти субъектов РФ их конституционной обязанности соблюдать Конституцию РФ и федеральные законы и не допускать принятия противоречащих им законов и иных нормативных актов.

...Осуществление Российской Федерацией принадлежащих ей полномочий по защите Конституции РФ и контролю за ее соблюдением, а также за соблюдением федеральных законов не может не предполагать наступления для органов государственной власти субъектов РФ — в случае невыполнения ими указанной конституцион-

ной обязанности — негативных правовых последствий, включая применение мер федерального воздействия.

...Неподчинение органа государственной власти субъекта РФ решению Федерации, выраженному в судебном решении, обязывающем отменить принятый им нормативный акт, противоречащий Конституции РФ и федеральным законам, представляет собой непризнание верховенства Конституции РФ и, по существу, означает присвоение органом государственной власти субъекта РФ не принадлежащих ему властных полномочий и суверенных прав Российской Федерации.

Такие действия органа государственной власти субъекта РФ, по существу, ведут к утрате им своей легитимности, и потому досрочное прекращение его полномочий в предусмотренном рассматриваемым Федеральным законом порядке согласуется с целями защиты Конституции РФ.

Досрочное прекращение полномочий (отрешение от должности) высшего должностного лица субъекта РФ в качестве применяемой в целях защиты Конституции РФ меры федерального воздействия реализуется на основе взаимосвязанных нормативных и правоприменительных решений высших федеральных органов государственной власти, а именно федерального парламента, определившего основания применения данной меры; органов судебной власти, правомочных вынести решение о признании нормативного акта, изданного высшим должностным лицом или высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ, не соответствующим Конституции РФ и федеральным законам; Президента РФ, издающего указ об отрешении названного лица от должности как завершающий акт процедуры в целом».

§ 7. Толкование конституции

Под толкованием конституции понимается официальное общеобязательное разъяснение конкретных норм и принципов конституции, даваемое уполномоченным конституцией органом. Чтобы толкование носило общеобязательный характер, оно должно даваться только специально уполномоченным на то органом, такое полномочие должно быть закреплено в конституции. В результате толкования выявляется воля конституционного законодателя, раскрывается или разъясняется смысл, содержание норм и принципов. Такое разъяснение объективно приобретает нормативное значение, хотя формально не порождает новых норм и не «дописывает» конституцию. Выявленный в ходе толкования конституционно-правовой смысл нормы или принципа определяет их содержание и в этом отношении становится со-

ставной частью конституции. Иногда толкование фактически сводится к выявлению и восполнению пробелов в конституции. Оно является обязательным для всех органов государственной власти, местного самоуправления и граждан.

Орган, осуществляющий толкование, применяет логический, теоретико-правовой, сравнительно-правовой, исторический, грамматический методы. В своей совокупности они позволяют выявить скрытую логическую взаимосвязь между различными нормами конституции и общими принципами права и демократии в их исторической эволюции и с учетом мирового опыта. Официальное толкование не совпадает с доктринальным, хотя последнее может служить своеобразной «подсказкой» для официального толкования. Главная цель толкования — преодоление неопределенности в единообразном понимании смысла конституционной нормы или принципа, порождающей обострение напряженности в общественных отношениях, конфронтацию между исполнительной и законодательной властью и проч. Разъяснение смысла конституции не должно служить конъюнктурным целям или интересам какой-либо политической силы. Оно не может вести к ослаблению защиты прав и свобод граждан, к их отрицанию или умалению. Толкование конституции может приобрести опасный характер, если будет подчинено цели скрытого пересмотра конституции, отказа от ее демократического содержания.

Исторически толкование конституции впервые стало широко применяться в США. Здесь во многом благодаря этому смогли обеспечить живучесть конституционного текста на протяжении более чем двух столетий. Толкование, даваемое Верховным судом США, коснулось большинства норм Конституции, оно расширило полномочия Конгресса, определило многие аспекты отношений Федерации и штатов, наполнило содержанием основные права и свободы граждан и др. Толкование обеспечило приспособление во многом устаревшего текста Конституции к быстро меняющимся условиям жизни и сделало ненужным ее замену или частые к ней поправки (за всю историю США принято только 27 поправок).

Толкование конституции становится менее необходимым в странах с относительно простой системой внесения поправок в конституцию (Австрия и др.). Конституционные или органические законы, предусмотренные самой конституцией, позволяют гибко реагировать на потребности заполнения пробелов или уточнения смысла конституционных норм. Фактически такой

способ развития конституции по своему содержанию приближается к аутентическому официальному толкованию, которое в наше время в чистом виде встречается редко. Толкование конституции, хотя и не имеющее нормативного значения, часто встречается в решениях высших судебных органов при рассмотрении конкретных дел. Такое толкование оказывается неизбежным, когда суд разрешает дело на основе прямого применения конституционной нормы, но в этом случае толкование не становится общеобязательным.

В Российской Федерации общеобязательное толкование Конституции отнесено к компетенции Конституционного Суда. Такое полномочие уникально, оно исключает возможность официального толкования каким-либо другим органом государственной власти. Используя это полномочие, Конституционный Суд РФ дал толкование нескольких статей Конституции РФ (ст. 66, 102, 103, 105, 107, 125—127, 136, 137 и др.). Толкование конституции предполагает специальную, достаточно сложную процедуру, которая обычно устанавливается законом. В России толкование Конституции возможно исключительно на пленарном заседании Конституционного Суда, что исключает такую деятельность в его палатах. Ограничен круг лиц, обладающих правом на обращение в Суд с запросом о толковании Конституции: это Президент РФ, Совет Федерации, Государственная Дума, Правительство РФ, органы законодательной власти субъектов РФ. В Федеральном конституционном законе «О Конституционном Суде Российской Федерации» (ст. 106) указывается, что толкование Конституции РФ, данное Конституционным Судом РФ, является официальным и обязательным для всех представительных, исполнительных и судебных органов государственной власти, органов местного самоуправления, предприятий, учреждений, организаций, должностных лиц, граждан и их объединений.

С толкованием конституции тесно связано толкование закона, которое заключается в выявлении смысла или содержания закона или отдельных его положений. Такое толкование может быть официальным и неофициальным. Официальное толкование вправе и обязан давать орган власти, уполномоченный на то конституцией. В некоторых государствах (Азербайджан, Украина) такая деятельность отнесена к компетенции конституционных судов. В других же официальное толкование закона может давать тот же законодательный орган, который принял данный закон (так называемое аутентическое толкование). Но такое правомо-

чие встречается редко; чаще законодательные органы, встречаясь с пробелами или неясностями в законе, прибегают к соответствующим изменениям или дополнениям его текста.

В России Конституционным Судом установлено, что не может иметь юридической силы толкование федерального закона, даваемое одной из двух палат Федерального Собрания. Таким полномочием формально не обладает ни один орган государственной власти. В то же время можно считать, что толкование в какой-то мере содержится в решениях Конституционного Суда, когда в ходе проверки законов на соответствие Конституции выявляется их конституционно-правовой смысл. Однако мнение Суда при этом не выносится в резолютивную часть решения и не обретает форму специального общеобязательного толкования федерального закона.

По своему содержанию к официальному и общеобязательному толкованию закона приближаются разъяснения по вопросам судебной практики, которые в соответствии с Конституцией РФ (ст. 126, 127) вправе давать Верховный Суд РФ и Высший Арбитражный Суд РФ. Однако разъяснения, принимаемые пленумами этих высших судебных органов, не рассматриваются как нормативные акты, в противном случае они нарушали бы конституционный принцип независимости всех судей, которые подчиняются только Конституции и федеральному закону.

Своеобразной разновидностью официального толкования закона является казуальное толкование, которое практически всегда дается судебными и административными органами в процессе применения закона при рассмотрении конкретного дела (казуса). Однако такое толкование не имеет общеобязательного характера. Неофициальное толкование законов присуще практически всем государственным органам, организациям, гражданам и их объединениям, которые в ходе своей деятельности применяют законы в конкретных случаях. При этом административные органы нередко издают подзаконные акты (инструкции, положения и проч.), в которых под видом разъяснения содержания закона допускается выход за его пределы. Акты с таким произвольным «толкованием» подлежат отмене в судебном порядке или в порядке подчиненности. К числу неофициальных видов толкования относится доктринальное толкование, которое часто содержится в научных монографиях, статьях, комментариях к закону и др.

Глава 5. Особенности принятия Конституции Российской Федерации 1993 года

§ 1. Необходимость смены Конституции

До 1993 г. в стране действовала Конституция, принятая в 1978 г. Верховным Советом РСФСР в соответствии с господствовавшей тогда концепцией тоталитарного государства. Права и свободы граждан закреплялись в отрыве от международных стандартов и подчинялись целям «коммунистического строительства». Государство объявлялось «советским» и «социалистическим», но не правовым. Оно рассматривалось как «основное орудие строительства социализма и коммунизма». Этому соответствовал и механизм государственной власти, который игнорировал принцип разделения властей, необходимость самостоятельной исполнительной власти, независимое правосудие. Закрепленная в Конституции руководящая роль КПСС служила базисом и оправданием однопартийного диктата во всех общественных и государственных делах.

Конституция с таким содержанием сразу стала входить в острое противоречие с процессами перестройки, начавшимися в 1985 г. В 1989 г. законом был учрежден новый высший орган государственной власти — Съезд народных депутатов РСФСР в составе 1068 депутатов. К исключительному ведению Съезда был отнесен широкий круг вопросов, в том числе принятие Конституции РСФСР, внесение в нее изменений и дополнений. За этим последовала серия изменений и поправок, в частности государство стало называться Российской Федерация — Россия, был введен пост Президента.

В текст Конституции была инкорпорирована Декларация прав и свобод человека и гражданина Российской Федерации, принятая 22 ноября 1991 г. Открылись возможности для свободного создания политических партий и общественных объединений, что существенно изменило политическую жизнь, хотя и не привело к появлению крупных влиятельных партий.

Однако эти изменения больше напоминали «латание дыр», ибо не привели к созданию единой концепции нового государства. Конституция сохраняла обязанность государственных и общественных организаций, должностных лиц соблюдать... Конституцию СССР и законы СССР, а также старый герб с его девизом «Пролетарии всех стран, соединяйтесь!». Форма правления оста-

валась крайне рыхлой и неопределенной — не президентской и не парламентской. Главный недостаток Конституции, который постоянно порождал кризисы и конфликты между законодательной и исполнительной властью, состоял в отсутствии ясно изложенного принципа разделения властей — напротив, действовал формально присущий советской власти принцип всевластия Советов с полной подконтрольностью им исполнительной власти. Попытки же трансформировать этот принцип в сбалансированный парламентаризм оказались безуспешными.

Во-первых, Верховный Совет имел по Конституции необычный парламентский статус: он был «органом Съезда», а следовательно, нарушался принцип верховенства парламента, но в то же время он был «законодательным, распорядительным и контрольным органом государственной власти РСФСР», что позволяло ему вторгаться в прерогативы исполнительной власти и полностью контролировать ее.

Во-вторых, в стране отсутствовали оформленные партии и фракции, что приводило к деформации парламентского представительства интересов народа и превращало Съезд и Верховный Совет в слабоуправляемые органы, подверженные постоянному давлению нескольких групп депутатов.

Явно недемократическим было положение, при котором над Верховным Советом, являвшим собой какое-то подобие парламента с его внутренней организацией и структурой, стоял Съезд, представлявший собой своеобразный стихийный массовый митинг с неограниченной властью. В самом же Верховном Совете две его палаты (Совет Республики и Совет Национальностей) не обладали независимостью, ибо управлялись одним органом — Президиумом Верховного Совета. Большинство заседаний палат были совместными, парламентские процедуры вместо поиска компромиссов сводились к подавлению меньшинства большинством.

Закрепленная Конституцией необычная для демократического государства двухзвенная структура высших органов законодательной власти (Съезд и Верховный Совет) при полном отсутствии какой-либо ответственности депутатов перед кем бы то ни было нарушала принцип прямого избрания парламента, обусловила расщепление единой по своей природе законодательной функции. Такой парламента, к тому же раздираемый острейшими политическими противоречиями, постепенно становился тормозом политических и экономических реформ. Большинство его депу-

татов, избранных еще по прежней антидемократической избирательной системе, составляли номенклатурные работники органов КПСС, крупные государственные чиновники. Они принимали поправку за поправкой к Конституции с целью ограничить полномочия Президента и держать исполнительную власть под своим контролем. Но это препятствовало ее эффективному функционированию и нарушало баланс властей.

Согласно Конституции Президент был наделен немалыми правами, но в решающих вопросах он оказывался под контролем двухзвенного парламента. Так, он был обязан представлять ежегодные доклады Съезду о выполнении принятых Съездом и Верховным Советом социально-экономических и иных программ — при этом Съезд был вправе потребовать от Президента внеочередного доклада. Назначения главы Правительства и ряда министров осуществлялись Президентом с согласия Верховного Совета, но без каких-либо прав на ответные действия в случае неполучения такого согласия. Ни при каких обстоятельствах не допускались роспуск или приостановление Президентом деятельности Съезда и Верховного Совета. Верховный Совет и Президент неоднократно вторгались в полномочия друг друга, что было отмечено в послании Конституционного Суда Верховному Совету «О состоянии конституционной законности в Российской Федерации» от 5 марта 1993 г.

Такое понимание принципа разделения властей было не только политически неоправданным, поскольку страна встала на путь осуществления радикальных политических и экономических реформ, но и юридически несостоятельным. Президент обладал не меньшей легитимностью, чем обе части парламента, поскольку он был демократически избран прямым всенародным голосованием из числа нескольких кандидатов. В таких случаях, как это признано мировой конституционной теорией и практикой, глава государства, опирающийся на мандат народа, не подлежит контролю со стороны парламента.

Юридическое несовершенство механизма государственной власти сказывалось тем пагубнее, что в стране усилилась острая поляризация политических сил. В самом парламенте борьба двух тенденций — реформаторской и оппозиционной — постоянно порождала осложнения и кризисы. Эти тенденции проявлялись в решении практически любого вопроса. В период, когда началась радикальная экономическая реформа (начало 1992 г.), Верховный Совет и особенно Съезд систематически противостояли дея-

тельности Президента, ставили его в трудное положение при выборе главы правительства и министров.

В обстановке острой конфронтации в Конституцию была введена (VII Съезд, декабрь 1992 г.) ст. 121^с, согласно которой в случае роспуска или приостановления деятельности любых законно избранных органов государственной власти полномочия Президента подлежали немедленному прекращению. Антипрезидентские силы готовились к использованию ст. 121¹⁰, которая предусматривала отрешение Президента от должности.

С марта 1993 г. началось резкое обострение отношений Президента с Верховным Советом. 20 марта Президент выступил по телевидению и сообщил о подписании им Указа об особом порядке управления до преодоления кризиса власти, объяснив это так: «Нельзя управлять страной, ее экономикой, особенно в кризисное время, голосованием, репликами от микрофонов, через парламентскую говорильню и митинговщину. Это безвластие, это прямой путь к хаосу, к гибели России». Однако на следующий же день внеочередная сессия Верховного Совета выступила против намерений Президента. Еще через день Конституционный Суд РФ заключил, что Указ «в ряде своих положений» не соответствует девяти статьям Конституции. 24 марта Президент издал Указ о назначении на 25 апреля референдума о доверии Президенту и одновременно по проекту новой Конституции и проекту закона о выборах в федеральный парламент. Указ также встретил противодействие со стороны оппозиции. Но референдум все же состоялся в назначенный срок (его вопросы были изменены Съездом), 60% участвовавших в голосовании выразили доверие Президенту и высказались за досрочное переизбрание народных депутатов.

Такое развитие событий ясно указывало на то, что несовершенство Конституции постоянно приводит к кризисам, но не содержит способов их преодоления, более того, подталкивает политические силы не к конституционным, а к силовым методам разрешения противоречий, что таило опасность гражданской войны.

§ 2. Конституционная комиссия

Необходимость принятия новой Конституции была осознана всеми политическими силами еще в ходе принятия Декларации о государственном суверенитете от 12 июня 1990 г. На I Съезде народных депутатов (22 июня 1990 г.) была образована Конститу-

ционная комиссия, председателем которой стал Б. Н. Ельцин (тогда Председатель Верховного Совета РФ). В состав комиссии вошли представители всех республик, краев, областей, национальных автономий (102 человека). Поначалу работа комиссии проходила довольно быстро, уже через четыре месяца проект новой Конституции был не только подготовлен, но и опубликован для широкого обсуждения. Однако такая быстрота отнюдь не свидетельствовала о наличии политического консенсуса по вопросам содержания Основного закона. Напротив, пробудившиеся общественные круги стали выдвигать один за другим альтернативные проекты и различные поправки к тексту. Проект Конституционной комиссии рассматривался на V Съезде народных депутатов (октябрь 1991 г.), затем снова дорабатывался и снова был опубликован в печати. Наконец, VI Съезд народных депутатов (апрель 1992 г.) одобрил общую концепцию конституционной реформы и основные положения проекта, до этого одобренного Верховным Советом. Верховному Совету и Конституционной комиссии было поручено после доработки внести проект на рассмотрение очередного Съезда народных депутатов.

Однако ни VII (декабрь 1992 г.), ни VIII (март 1993 г.), ни IX (апрель 1993 г.) Съезды народных депутатов не оказались в состоянии принять Конституцию вследствие острых противоречий между законодательной и исполнительной ветвями власти. VII Съезд постановил вынести основные положения проекта новой Конституции на всероссийский референдум, но VIII Съезд отменил это решение и подчеркнул необходимость осуществить конституционную реформу на основе полномочий, предоставленных действующей Конституцией самому Съезду народных депутатов.

Возникавшие разногласия практически не затрагивали положений о правах и свободах человека и гражданина, но приобретали острый характер по ключевым вопросам разделения полномочий двух властей. Постепенно оппозиционное большинство Съезда и Верховного Совета, осознав свои политические интересы, твердо заняло позицию недопущения сильной исполнительной власти. Обстановку разразившегося глубокого экономического кризиса использовали левые силы, все решительнее противодействуя реформам и с этой целью стремясь любыми путями сохранить контроль законодательной власти за всеми действиями Президента. Со своей стороны Президент все решительнее ставил вопросы о необходимости укрепления исполнительной власти, подчас даже требуя пересмотра некоторых согласованных

положений проекта. Работа Конституционной комиссии постепенно заходила в тупик.

В мае 1993 г. проект Конституции, одобренный Верховным Советом, был опубликован. Он существенно исправлял многие пороки старой Конституции, содержал демократические положения о правах и свободах человека и гражданина. Однако в вопросах организации государственной власти доминировали прежние подходы. По существу, снова принцип разделения властей трактовался в сторону уменьшения полномочий Президента, и сохранялась все та же советская форма правления.

Выдвигая по политическим соображениям идею парламентаризма, но игнорируя отсутствие для него условий в современной России, авторы проекта упорно утверждали ведущую роль парламента в системе высших органов государственной власти. Чтобы подчеркнуть это, глава о Верховном Совете предшествовала главе о Президенте. Явно в нарушение принципа разделения властей Верховный Совет наделялся «контрольными полномочиями», а также правом принимать решения по основным направлениям внутренней и внешней политики России. Верховный Совет приобретал право не только принимать федеральный бюджет, но и контролировать его исполнение. Среди членов Правительства, которые могли назначаться Президентом исключительно с согласия Верховного Совета, были не только Председатель и его заместители, но также министры экономики, финансов, внутренних дел, иностранных дел, обороны, безопасности.

Проект ставил Президента под контроль Верховного Совета, обязывая его представлять Верховному Совету ежегодные доклады об осуществлении внутренней и внешней политики, выполнении федеральных программ. Подчиненное Президенту Правительство также обязывалось ежегодно представлять отчет Верховному Совету. Эти и ряд других положений существенно ограничивали права Президента и исполнительной власти, закладывали своеобразную мину под отношения двух властей.

Решившись на принятие Конституции на основе своего проекта, оппозиционное большинство Верховного Совета назначило для этого дату созыва Съезда народных депутатов (17 ноября 1993 г.) и начало подготовку к его проведению. В самом Верховном Совете откровенно поднимался вопрос об отрешении Президента от власти, что планировалось осуществить на предстоящем Съезде. Это был открытый вызов Президенту и очевидный поворот к отказу от проведения демократических реформ. Оппо-

зицию не остановило даже то, что в ходе референдума, проведенного 25 апреля 1993 г., большинство избирателей, принявших в нем участие, поддержали легитимность Президента.

§ 3. Конституционное совещание

12 мая 1993 г. Президент РФ издал Указ «О мерах по завершению подготовки новой Конституции Российской Федерации», согласно которому для завершения подготовки проекта Конституции 5 июня в Москве созывалось Конституционное совещание. Неделей позже (Указ от 20 мая 1993 г.) был определен состав Конституционного совещания. Оно включало представителей федеральных органов государственной власти Российской Федерации; органов государственной власти республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга; местного самоуправления; политических партий, профсоюзных, молодежных, иных общественных организаций, массовых движений и религиозных конфессий, товаропроизводителей и предпринимателей. Предусматривалось, что в состав Конституционного совещания также должны войти народные депутаты Российской Федерации — члены Конституционной комиссии Съезда народных депутатов РФ, представители от каждой фракции народных депутатов, Президента и Правительства, Конституционного Суда, Верховного Суда, Высшего Арбитражного Суда, Генеральной прокуратуры РФ.

Таким образом, Конституционное совещание было задумано как широкий форум, сочетающий представительство всех высших органов государственной власти, а также общественности. Он таким фактически и получился, хотя ряд приглашенных членов Конституционной комиссии, народных депутатов, а также политических партий участия в его работе не приняли. 24 июня 1993 г. Верховный Совет отказался сотрудничать с Конституционным совещанием под предлогом причастности к делам о коррупции некоторых его координаторов и участников.

Президент внес на обсуждение Совещания свой проект Конституции, но призвал участников к выработке компромиссного текста на базе этого проекта и проекта Конституционной комиссии. Многие положения президентского проекта были подвергнуты критике участниками Конституционного совещания, например за то, что проект не содержал характеристики Российско-

го государства как социального. В нем не был выдержан принцип равноправия субъектов РФ — в Совете Федерации 50% всех мест предполагалось предоставить республикам и национальным образованиям. Президент по проекту обладал чрезмерными правами по роспуску Государственной Думы. Были и другие основания, вызвавшие обоснованную критику проекта.

Однако в отношении механизма власти этот проект в целом выдерживал принцип разделения властей и устанавливал определенный баланс законодательной и исполнительной ветвей власти в рамках республики президентского типа. В нем содержался ясный отказ от бесплодного советского парламентаризма в пользу сильной исполнительной власти. Именно поэтому созданное Верховным Советом в конце мая — начале июня совещание двух тысяч депутатов Советов всех уровней полностью отвергло президентский проект, а 4 июня, за день до созыва Конституционного совещания, Верховный Совет предложил свой порядок согласования и принятия проекта Конституции, который снова ставил в центр всей работы Конституционную комиссию.

Конституционное совещание работало больше месяца. В его адрес поступило более 50 тыс. замечаний и предложений. В результате их обсуждения в первоначальный проект было внесено свыше 500 поправок, около 40 принципиально новых норм — фактически все статьи были изменены. В разработанный Совещанием проект вошли многие статьи из проекта Конституционной комиссии¹. 12 июля 1993 г. проект был одобрен Совещанием.

§ 4. Развитие конституционного кризиса

С осени 1993 г. конституционный кризис вошел в новую фазу. И законодательная, и исполнительная власть имели свой проект Конституции и свое представление о способе ее принятия. Достижение согласия стало невозможным, обе ветви власти все чаще апеллировали к народу, а паралич власти усиливался.

21 сентября Президент подписал Указ о поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации, который, не прекращая действия Конституции в части, не противоречащей Указу, прерывал осуществление законодательной, распорядительной и контрольной функций Съезда народных депутатов и Верховного

¹ См.: Конституционное совещание. Стенограммы, материалы, документы. М., 1995.

Совета. При этом отмечалось, что «безопасность России и ее народов — более высокая ценность, нежели формальное следование противоречивым нормам, созданным законодательной ветвью власти». Полномочия народных депутатов прекращались.

Указ временно, до принятия Конституции, вводил в действие Положение о федеральных органах власти на переходный период, подготовленное на основе проекта Конституции, одобренного Конституционным совещанием 12 июля 1993 г. В действие также вводилось Положение о выборах депутатов Государственной Думы, разработанное народными депутатами и Конституционным совещанием. Выборы в Государственную Думу были назначены на 11—12 декабря. Приостанавливалась деятельность Конституционного Суда. По существу, временно вводилось президентское правление.

Конституционный кризис немедленно перерос в конституционную войну. В тот же день Президиум Верховного Совета, ссылаясь на ст. 121⁶ Конституции, объявил о немедленном прекращении полномочий Президента РФ Б. Н. Ельцина, полномочия Президента были переданы вице-президенту А. В. Руцкому. Верховный Совет оценил действия Президента как государственный переворот. Конституционный Суд, признав Указ Президента неконституционным, высказался за отрешение Президента от должности. Были отстранены старые и назначены новые руководители «силовых» министерств, а в Уголовный кодекс введена статья, карающая (вплоть до смертной казни) за антиконституционную деятельность, невыполнение решений высшего органа государственной власти и воспрепятствование его деятельности. Оппозиция находила основания для своих действий в Конституции, которую сама же приспособила к своим интересам, а Президент опирался на поддержку избирателей и субъектов Федерации, полагая, что противоречивая и устаревшая Конституция уже не может служить базой для разрешения разногласий двух ветвей власти. При таких подходах неудивительно, что каждая сторона конфликта рассматривала действия другой стороны как мятеж, государственный переворот. Конституционная законность, таким образом, была подорвана с двух сторон и утратила свою нейтральность.

Попытки достичь согласия не увенчались успехом, и кризис стал порождать общественные беспорядки, силовые действия. Сторонники Президента организовали блокаду Дома Советов, а сторонники Верховного Совета совершили попытки захватить

здание мэрии Москвы, один из военных штабов и телецентр «Останкино». Это привело к вмешательству армии, несколько танков обстреляли здание Дома Советов. Погибло много людей. В Москве действовало чрезвычайное положение, был приостановлен выпуск некоторых газет.

Антипрезидентские выступления были подавлены, но трагические события неизгладимой печатью легли на молодую российскую государственность, ясно указав, к каким последствиям могут приводить амбиции политиков, к тому же действующих в условиях несовершенной конституционной системы.

После подавления выступлений оппозиции президентское правление осуществлялось безраздельно. Президентом был издан Указ о правовом регулировании в период поэтапной конституционной реформы в Российской Федерации от 7 октября 1993 г., который подтвердил действие на всей территории России законов и постановлений, принятых Верховным Советом и Съездом народных депутатов до 21 сентября 1993 г. Было установлено, что до начала работы Федерального Собрания правовое регулирование по вопросам, отнесенным к компетенции Съезда и Верховного Совета, осуществляется указами Президента. Другим Указом констатировалась невозможность деятельности Конституционного Суда, в связи с чем приостанавливался созыв его заседаний до принятия новой Конституции. Председатель Конституционного Суда сложил с себя полномочия, а вице-президент, несмотря на то что он был избран вместе с Президентом, был освобожден Президентом от должности.

Президентом был принят ряд других мер по реформированию государственности. Указом о реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации от 9 октября 1993 г. были прекращены полномочия Советов народных депутатов, а Указом от 27 октября утверждены Основные положения о выборах в представительные органы государственной власти в регионах. Это означало юридическую ликвидацию советской власти в стране. Для решения вопроса о конституционной реформе на 12 декабря 1993 г. было назначено всенародное голосование (референдум) по проекту новой Конституции РФ, вступающей в силу в случае ее одобрения с момента опубликования результатов голосования (10 ноября 1993 г. проект был опубликован).

Конституционный кризис, развивавшийся на протяжении почти года, так и не нашел своего конституционного разреше-

ния. Это был не только конституционный, но и политический кризис, в котором отражалась резкая поляризация интересов различных сил по коренным вопросам развития России. Он серьезно расшатал основы российского федерализма и государственности в целом. Трагическое завершение кризиса заставило граждан и власти всех уровней еще острее осознать невозможность строительства нового общества в рамках старой государственности. Принятие новой Конституции стало не просто желательным, но остро необходимым.

§ 5. Референдум и выборы 12 декабря 1993 года

Возникший в стране конституционный вакуум (хотя формально старая Конституция полностью не прекратила своего действия) и отсутствие высшего представительного органа могли быть заполнены только президентской властью. Однако этой легитимности было недостаточно для введения в действие новой Конституции, несмотря на то что ее проект был разработан с соблюдением демократической процедуры. Оставалось обратиться к прямому волеизъявлению народа, использовать такую форму непосредственного выражения его суверенитета, как референдум.

Особенность референдума, проведенного 12 декабря 1993 г., состояла в том, что одновременно с принятием новой Конституции проходили выборы в Федеральное Собрание, предусмотренное еще не принятой Конституцией. Однако возможность того, что проект может быть не принят избирателями, была учтена Президентом, который ранее (21 сентября) издал Положение о федеральных органах власти на переходный период. Следовательно, для выборов в Федеральное Собрание существовала правовая база. Таким же путем (указы об уточнении положений о выборах депутатов Государственной Думы и Совета Федерации в 1993 г.) было установлено, что выборы считаются состоявшимися, если число действительных бюллетеней составит не менее 25% от числа зарегистрированных избирателей.

Избирательная кампания 1993 г. проходила в сложный период — трагический финал конституционного кризиса наложил отпечаток на всю политическую жизнь. Однако, несмотря на многие опасения оппозиции, не было никаких признаков президентской диктатуры или авторитарного правления. Все оппозиционные партии получили право на ведение избирательной кампании и участие в выборах, постепенно возобновили выпуск изданий ан-

тип президентские по своей направленности средства массовой информации. Политический режим сохранял прежний демократический характер, общество осознавало необходимость политической стабильности и создания прочной конституционной законности.

Во всенародном голосовании по проекту новой Конституции приняли участие 58 млн 187 тыс. 755 зарегистрированных избирателей, или 54,8%. За принятие Конституции проголосовало 32 млн 937 тыс. 630 избирателей, или 58,4% избирателей, принявших участие в голосовании. Это означало, что Конституция принята. Одновременно в ходе выборов в Федеральное Собрание были избраны почти все депутаты Государственной Думы и Совета Федерации. Это были первые демократические выборы в России, они способствовали установлению новой структуры конституционной власти.

§ 6. Конституционное развитие после принятия Конституции

С принятием новой Конституции и формированием Федерального Собрания закончился период президентского правления. Начался сложный и трудный процесс создания нового конституционного права, претворения в жизнь конституционного механизма власти.

Конституция, несомненно, в известной мере упорядочила политические отношения и ослабила остроту противоречий между реформаторским курсом Президента и оппозицией. Парламентская оппозиция, сформированная в Государственной Думе, стала действовать в основном с соблюдением конституционного разделения властей, в рамках своей компетенции. Серьезные расхождения между Думой и Президентом возникли при принятии Федерального закона «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» от 8 мая 1994 г. Этим Законом были установлены основные правовые гарантии депутатов обеих палат при осуществлении ими депутатской деятельности. Однако Президент, подписав Закон, обратился к депутатам с письмом, в котором предложил приостановить действие тех норм, которые вступают в противоречие с Конституцией. Он, в частности, отметил, что депутат не должен рассматриваться как самостоятельное должностное лицо государства, гарант прав и свобод избирателей, а в связи с этим иметь право беспрепятственно посещать все органы государственной власти, органы местного самоуправления, присутст-

воват на заседаниях их коллегиальных органов, посещать предприятия, учреждения и организации, воинские части, общественные объединения (ч. 2 ст. 5 Закона). По мнению Президента, противоречат Конституции введенное в Закон право депутатского запроса и ряд других положений. Как видим, разногласия снова возникли на почве неодинакового понимания принципа разделения властей.

В развитие Конституции Федеральное Собрание приняло Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» от 21 июля 1994 г., который создал правовые условия для доукомплектования этого органа и возобновления его деятельности. Федеральное Собрание стало планомерно принимать законы, осуществлять другие полномочия, отнесенные Конституцией к его компетенции.

В то же время в условиях отсутствия федеральных законов ряд важных вопросов конституционно-правового значения решался указами Президента РФ. Среди них Указ «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных законов» от 5 апреля 1994 г., Положение о федеральной государственной службе от 22 декабря 1993 г., Указ «О структуре федеральных органов исполнительной власти» от 10 января 1994 г., Положение о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации от 10 апреля 1994 г., Указ «О мерах по укреплению единой системы исполнительной власти в Российской Федерации» от 3 октября 1994 г. и др.

Становление нового конституционного строя происходило в условиях нарастания политической напряженности, порождавшейся углублением экономического кризиса и действиями оппозиции. Практически сразу же после принятия Конституции ряд политических и других общественных объединений, в том числе и представленных в Государственной Думе, выступил с требованием смены Конституции, отставки Президента, досрочных выборов и др. Внепарламентская оппозиция открыто ставила цели изменения конституционного строя.

Тем не менее 17 декабря 1995 г. состоялись выборы в Государственную Думу, что позволило конституционным путем впервые передать законодательную власть прежнего состава представительного органа новому. Реальное значение Конституции нашло свое выражение также в проведении 16 июня 1996 г. всеобщих выборов Президента РФ. Выборы, прошедшие в атмосфере ост-

рой напряженности, завершились избранием на новый срок Б. Н. Ельцина.

В соответствии с Конституцией и действовавшим Федеральным законом «О выборах Президента Российской Федерации» 31 декабря 1999 г. произошли добровольная отставка Президента РФ Б. Н. Ельцина и передача президентских полномочий Председателю Правительства РФ В. В. Путину. 26 марта 2000 г. были проведены всеобщие выборы, на которых В. В. Путин был избран Президентом Российской Федерации. В 2004 г. он был избран Президентом РФ на второй срок.

Таким образом, к началу XXI в. в стране утвердился конституционный порядок смены власти. Ни разу не были пропущены сроки выборов главы государства и Государственной Думы, в субъектах РФ развернули деятельность главы администраций (президенты, губернаторы) и законодательные собрания. На основе Конституции РФ сложилась новая судебная власть, партийная система, местное самоуправление. В отличие от других стран, осуществивших переход от тоталитаризма к демократии, в России не были приняты законы о люстрации¹. Все это способствовало укреплению стабильности в обществе, созданию условий для проведения глубоких экономических реформ, улучшающих жизнь народа.

¹ *Люстрация* — лишение права занимать государственные должности лиц, которые в прошлом участвовали в репрессивной деятельности тоталитарного режима или в настоящее время входят в экстремистские антидемократические организации. В тех странах, где она применялась, считается, что такое ограничение конституционных прав (политических, на участие в управлении государством) допустимо как наказание за прошлые правонарушения и как средство удаления с государственной службы лиц с антидемократическими взглядами. После Второй мировой войны люстрация применялась в ряде государств сначала как средство «очищения» государственного аппарата от бывших членов фашистских партий (в Германии так называемая денацификация в отношении бывших нацистов и военных преступников, в Италии по Конституции сроком на пять лет лишили избирательных прав руководителей фашистского режима). Позже (1990-е гг.) законы о люстрации принимались для исключения из государственного аппарата лиц, ранее работавших в органах государственной безопасности или органах компартий (Чехия, Венгрия, Польша, Эстония, Латвия).

Раздел III. Основы конституционного строя

Глава 6. Гуманистические основы конституционного строя

§ 1. Понятие конституционного строя

Принятие конституции само по себе означает установление обязанности государства следовать конституционным порядкам — иначе существование основного закона лишается смысла. Однако в понятие «конституционный строй» включается нечто большее, чем формальное соблюдение конституции. Это понятие применимо только к такому государству, в котором конституция надежно охраняет права и свободы человека и гражданина, а все право соответствует этой конституции, но главное — государство действует в соответствии с конституцией и во всем подчиняется праву. Конституционный строй, таким образом, не сводится к факту существования конституции, а становится реальностью только при двух условиях: если конституция соблюдается и если она демократическая.

Порядок, при котором соблюдаются права и свободы человека и гражданина, а государство действует в соответствии с конституцией, называется конституционным строем. Это понятие вбирает в себя не только юридическое содержание. Оно обусловлено, помимо права, уровнем правосознания, развитием политической культуры и этики. Право и мораль должны обеспечивать неотвратимость наказания в отношении любого гражданина или должностного лица, посягнувшего на конституционные порядки.

Установление конституционного строя начинается с определения принципов организации государства в его соотношении с личностью и гражданским обществом. Эти принципы как раз и составляют содержание гл. 1 «Основы конституционного строя» Конституции РФ. Общество свободных людей (гражданское общество) как бы указывает государству на его обязанность служить человеку и предъявляет определенные требования в отношении организации и пределов государственной власти.

Значение гл. I Конституции исключительно велико. По существу, именно здесь формулируется гуманистическая направленность конституционного строя, содержатся гарантии от этатизма,

т. е. установления тотального государственного контроля за общественной жизнью. Принципы организации государства закрепляются здесь в самой общей форме, они как бы создают фундамент конституционного строя, а конкретно раскрываются в последующих главах Конституции, и поэтому некоторые положения как бы гарантированы дважды (федерализм, право собственности, разделение властей и др.).

Очень важное указание содержится в ч. 2 ст. 16, где говорится, что никакие другие положения настоящей Конституции не могут противоречить основам конституционного строя Российской Федерации. Это свидетельствует о том, что они пользуются наивысшей юридической силой.

Из содержания норм, входящих в гл. «Основы конституционного строя», прежде всего следует обязанность государства охранять общественные устои, вытекающие из свободы людей. Таким образом, не государство регламентирует общественную жизнь, становясь над ней, а общество предъявляет требования к государству. В этой главе также закрепляются форма правления и общие гарантии против узурпации власти. Из суммы подобного рода норм-принципов обычно складывается ответ на вопрос, является ли то или иное государство конституционным или нет.

Конституция РФ не только объявляет положения гл. 1 основами конституционного строя, но и закрепляет невозможность их изменения иначе, как в усложненном порядке, установленном настоящей Конституцией. Согласно ст. 135 основы конституционного строя не могут быть пересмотрены Федеральным Собранием. Это может сделать только Конституционное Собрание, созываемое на основе федерального конституционного закона, и только в случае, если предложение о пересмотре будет поддержано тремя пятими голосов от общего числа членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы. Такое намеренное усложнение порядка пересмотра гл. 1 служит одной цели: сделать основы конституционного строя как можно более стабильными.

Нормы-принципы, включенные в гл. «Основы конституционного строя», составляют определенную систему. Они могут быть разделены на четыре основные группы:

- 1) гуманистические основы конституционного строя;
- 2) основные характеристики Российского государства;
- 3) экономические и политические основы конституционного строя;
- 4) основы организации государственной власти.

Именно потому, что эти нормы-принципы закрепляют только основы конституционного строя, многие из них затем раскрываются и даже как бы дублируются в различных главах Конституции.

Следует отметить, что конституционное право зарубежных стран, признавая важность категории «конституционное государство», обычно не пользуется термином «основы конституционного строя». Такой специальной главы нет в конституциях США, ФРГ, Японии. В конституциях некоторых стран встречаются краткие главы: «Основные принципы» (Италия), «Общие положения» (Швейцария), «О суверенитете» (Франция). Но независимо от того, содержатся или не содержатся в основном законе специальные главы об основах конституционного строя и как они названы, нормы-принципы, относящиеся к понятию основ конституционного строя, присутствуют в разных главах конституции, в специальных законах или признаются судебной практикой во всех цивилизованных странах. Конституция РФ включает отдельную главу об основах конституционного строя, скорее всего, с целью укрепления правовых гарантий против сползания к этатизму и подавления свободы народа, что особенно важно для страны, в которой осуществляется переход от тоталитарного государства к демократическому.

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

§ 2. Человек, его права и свободы — высшая ценность

Гуманизм — своеобразный суперпринцип всего конституционного строя. Его закрепление ст. 2 Конституции России свидетельствует о решительном отказе от тоталитарного подхода к проблеме «человек — государство», при котором государство берет за решение основных вопросов жизнеобеспечения, а человек превращается в винтик большой государственной машины по всеобщему «осчастливлению». Этот подход нивелировал людей, перекрывал пути к раскрытию всего потенциала человеческой личности. Государство не только не считало себя обязанным охранять права и свободы человека, но ущемляло и отверга-

ло их во имя навязываемых идеологических целей. Главной целью жизни провозглашалось служение государству и общественным интересам, что на деле оборачивалось установлением диктатуры.

Новая российская государственность радикально меняет отношения личности и государства. Не человек создан для государства, а государство для человека — таков теперь главный принцип их отношений. В этом состоит гуманистическая сущность Конституции и всего нового конституционного права России. При этом акцент делается не на коллективном пользовании правами, как это было свойственно тоталитарному государству, а на индивидуальном выборе образа действий. Безусловно, коллективизм необходим для достижения определенных целей, но, понимаемый с чрезмерным универсализмом, он в состоянии подавить инициативу и способности отдельного человека, привести к царству серости и посредственности. А индивидуализм, напротив, раскрывает потенциал общества, и задача права — содействовать проявлению энергии каждого человека.

Приоритет человека перед государством позволяет осознать место человека в гражданском обществе. Это место не определяется государством, оно неотъемлемо принадлежит человеку и реализуется в меру его способностей и инициативы. Гражданское общество тем и отличается от общества тоталитарного типа, что оно развивается на основе саморегулирования, т. е. не нуждается в тотальной регламентации со стороны государства. Государство регулирует поведение человека только в определенной мере, так, чтобы не затронуть его свободу и обеспечить общественные интересы. Такое понимание соотношения человека, общества и государства подчеркивает гуманистическую сущность конституционного строя.

Выражение «высшая ценность» — это не юридическая, а нравственная категория. Но когда она попадает в конституционный текст, то превращается в категорию правовую, т. е. в обязательное правило для всех членов общества, как облеченных, так и не облеченных властью. Последующие главы Конституции, и особенно гл. 2 «Права и свободы человека и гражданина», подчинены этому суперпринципу, раскрывают и детализируют его. В ст. 18, например, провозглашается, что права и свободы человека и гражданина «определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосуди-

ем». Отсюда следует, что все ветви власти, все звенья государственного механизма служат главной цели: обеспечению прав и свобод человека и гражданина. Во всех случаях их столкновения с принципом целесообразности при решении того или иного вопроса приоритет должен отдаваться правам и свободам.

Основные обязанности государства в этой сфере сводятся к признанию, соблюдению и защите прав и свобод человека и гражданина.

Признание означает закрепление в Конституции и законах всего объема прав и свобод, предусмотренных общепризнанными нормами международного права, а также неотъемлемых прав и свобод, вытекающих из естественного права.

Соблюдение требует от государственных органов не только воздерживаться от любых действий, нарушающих или ущемляющих права и свободы, но и создавать условия для их реализации людьми.

Защита предусматривает действия судебных и административных органов по восстановлению нарушенного права или недопущению такого нарушения, а также создание соответствующих правовых гарантий.

Признание человека, его прав и свобод высшей ценностью не означает, что государство во всех случаях не вправе ограничивать действия людей. Это необходимо для того, чтобы осуществление прав и свобод одними не ущемляло прав и свобод других, не наносило ущерба обществу. Отделить такую ограничительную, а по существу правозащитную деятельность государственных органов от соблюдения прав и свобод человека часто бывает очень трудно, но без такой четкой границы деятельность государства грозит выродиться в произвол. Государство, кроме того, должно следить за законопослушанием своих граждан, требуя от них уважения к правопорядку. Конституционная обязанность признавать человека, его права и свободы высшей ценностью реализуется через сложный и разветвленный механизм власти; по существу, в этом механизме участвуют все государственные органы и вся правовая система страны.

Гуманизм конституционного строя отчетливо проявляется в подходе к институту гражданства. Под гражданством понимают правовую связь лица с конкретным государством, которая ведет к установлению взаимных прав и обязанностей, и прежде всего обязанности государства защищать права и свободы данного лица в полном объеме. Разница между правами человека и правами

гражданина, может быть, не столь и велика, но только гражданство предоставляет права в сфере осуществления государственной власти (например, право избирать и быть избранным в органы государственной власти). Преимущество гражданства также в обязанности государства защищать своих граждан за пределами страны. Следовательно, правовой статус, который предоставляется гражданством, наполнен гарантиями, реализация которых во многом зависит от должностных лиц государства. Это превращает институт гражданства в важную часть проблемы «человек — государство» и ставит его основные положения в разряд основ конституционного строя.

В тоталитарный период человек рассматривался как принадлежность государства, от которой государство было вправе по своему усмотрению избавиться. В соответствии с таким подходом власти произвольно выслали из страны и лишали гражданства многих граждан, в том числе выдающихся деятелей культуры, за выступления в защиту демократии. Гражданство искусственно увязывалось с ложно трактуемым патриотизмом, вследствие чего зачастую становились невозможными воссоединение семей, изменение гражданства, выезд за границу.

Ныне положение радикально изменилось. Конституция (ч. 3 ст. 6) установила, что гражданин РФ не может быть лишен своего гражданства или права изменить его. Разумеется, в определенных случаях нельзя обойтись без прекращения гражданства, но основания для этого должны быть ясно указаны в федеральном законе. Ни при каких обстоятельствах гражданина нельзя лишать гражданства вопреки его желанию и без законных оснований. Такие основания необходимы и для приобретения гражданства — государственные органы не должны иметь право безосновательно отказывать людям в их желании принять российское гражданство.

К основам конституционного строя относится также закрепленный в ст. 6 принцип равного гражданства независимо от оснований приобретения. Это означает, что для полноты прав и свобод не имеет значения стаж пребывания в гражданстве и различие между гражданством по рождению и гражданством приобретенным. Каждый гражданин России обладает на ее территории всеми правами и свободами и несет равные обязанности, предусмотренные ее Конституцией.

§ 3. Суверенитет народа

Эта категория относится к числу обязательных исходных принципов любой демократической конституции, хотя, казалось бы, в наше время в цивилизованном мире ее уже никто не оспаривает. Исторически она возникла в ходе революционной борьбы народов против феодального абсолютизма (XVII—XVIII вв.) и противопоставлялась претензиям монархов на неограниченную власть как на мандат, якобы полученный свыше. Таким образом, понятие суверенитета (означающего верховную власть, независимость), разработанное еще в XVI в. Ж. Боденом (Франция) для обоснования безраздельности государственной власти, было использовано в новом значении: для утверждения демократической концепции государства и народовластия. Конституционный принцип суверенитета народа и сегодня напоминает всем властителям о том, от кого они получили власть, а следовательно, во имя кого эту власть обязаны употреблять.

Позже, в XX в., возникло понятие «суверенитет нации», которое отождествлялось с неким полновластием нации или правом нации на самоопределение вплоть до создания национального государства. По своей природе и скрытому смыслу это не юридическое понятие, ибо ни одно многонациональное государство не станет закреплять «право» на разрушение своего единства. Европейское сообщество, стремясь поставить барьер опасным тенденциям национализма и сепаратизма, выдвинуло и закрепило в Заключительном акте Хельсинкского Совещания принцип территориальной целостности и нерушимости границ государств Европейского континента. С позиций здравого смысла нетрудно понять, что в многонациональном обществе государство не может позволить себе быть однонациональным, без риска вызвать национальную рознь. Демократическое правовое государство исключает дискриминацию по национальному признаку и обеспечивает гражданам всех национальностей право на реализацию своих национальных культурных интересов. Иное дело — выдвижение требования независимости со стороны народов в условиях распада федеративных государств. Так, распад СССР, Югославии и Чехословакии привел к независимости каждого из входящих субъектов этих федераций, что получило всеобщее международно-правовое признание. В Грузии в связи с ее выделением из состава СССР возникла межэтническая гражданская война, в результате которой народы Абхазии и Южной Осетии, реализуя

право на самоопределение и опираясь на исторические корни, объявили о своей независимости.

Конституция РФ дает достаточные основания для разрешения противоречия «двух суверенитетов». В ст. 3 говорится: «Носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ». Народ, следовательно, понимается как единый и неделимый субъект — источник права. Любая нация реализует свои национальные интересы в рамках этого конституционного понятия, она, безусловно, защищена от любой формы дискриминации, а тем более угнетения со стороны кого бы то ни было. Однако это не означает, что любая нация вправе создать свое государство; суверенитет по смыслу ст. 3 Конституции принадлежит не отдельным частям населения, а российскому народу в целом, а следовательно, любые сепаратистские решения окажутся в противоречии с Конституцией. Необходимо учитывать, что понятие «многонациональный народ» радикально меняет свое содержание в демократическом обществе с правовым государством. Если в тоталитарном государстве под разговоры о народовластии были возможны репрессии в отношении целых наций, то гуманистическая трактовка понятия «народ» как равных граждан с гарантированными для всех правами и свободами это полностью исключает.

В конституционной теории развитых стран понятия «нация» и «народ» фактически отождествляются. В некоторых конституциях о суверенитете народа или нации вообще не упоминается (США), в других закрепляется суверенитет народа (Италия), в третьих есть упоминание о «национальном суверенитете» (Франция), но трактовка этого термина сливается с понятием «суверенитет народа». При любых формулировках или их отсутствии считается необходимым признать первоисточник власти, из чего никак не вытекает какой-либо легитимизации сепаратизма или, наоборот, национальной дискриминации.

Суверенитет народа неразрывно связан с правами и свободами человека и гражданина. В этом его гуманистическая сущность. Верховную власть народа нельзя себе представить иначе, как власть, осуществляемую отдельными людьми, — здесь коренится и определенная возможность манипулирования интересами и волей народа со стороны ложных пророков и потенциальных тиранов. Народ осознает себя носителем суверенитета только в отдельные периоды общественного развития — лучше, когда это происходит в конституционно обусловленных формах (рефе-

рендум, выборы), хуже, когда возникают взрывы возмущения против насилия или массовое сопротивление несправедливой власти, чреватые кровопролитием и гражданской войной. Народ никогда не бывает един в своих целях, ибо различны интересы его социальных групп, поэтому отличать реализацию суверенитета народа от эгоистических устремлений к власти опытных демагогов часто бывает очень трудно, юридические принципы здесь помогают лишь в небольшой степени.

Отсюда исключительная важность правовой детализации принципа народного суверенитета, создания надежных гарантий для реализации этого принципа в жизни. Развитие и защита прав человека и гражданина — самая важная из этих гарантий.

Суверенитет народа, или народный суверенитет, — это первоисточник власти. Воля народа, выраженная в юридически релевантных формах, является подлинным и единственным базисом государства, от нее исходит мандат на устройство и любые изменения формы государственной власти. В силу естественного права, заложенного в понятие народного суверенитета, народ вправе оказать сопротивление любой попытке насильственного свержения конституционного строя. Чтобы поставить преграду попыткам узурпации власти и ущемления воли народа, Конституция фиксирует четкий принцип: «Никто не может присваивать власть в Российской Федерации. Захват власти или присвоение властных полномочий преследуются по федеральному закону» (ч. 4 ст. 3). Здесь также заложена гарантия против возврата к тоталитаризму, установлению единоличной диктатуры. Народ недвусмысленно заявляет о своей приверженности конституционным порядкам и неприятию любой власти, основанной на внеконституционном фундаменте силы. Право на восстание против тирании, на гражданское неповиновение, на применение силы против насилия — составные элементы народного суверенитета.

Угроза суверенитету народа носит скрытый характер. В наше время трудно представить какую-либо политическую силу, которая бы открыто отрицала его, тем более это верно для политических движений, основанных на идеях либерализма, неоконсерватизма, социал-демократии, которые органически слиты со свободой народа и его полновластием. Однако по-другому обстоит дело с идеологиями левого и правого радикализма, которые на словах признают и возносят народный суверенитет, а на практике стремятся подменить его вождизмом и однопартийной диктатурой. Следовательно, суверенитет народа нуждается в защите, и

эта защита обеспечивается всем конституционным строем государства.

Право на сопротивление — это «палка о двух концах», а потому оно упоминается в конституциях довольно редко. Но такие случаи все же есть: в Основном законе ФРГ прямо записано, что граждане «имеют право на сопротивление каждому, кто попытается устранить этот строй, если другие средства невозможны». Аналогичное право записано в конституционных документах США, Франции и ряда других стран, оно признается как важный элемент естественного права. И в этом своем качестве безусловно должно рассматриваться как свойство суверенитета русского народа, хотя Конституция РФ об этом праве не упоминает. Формула Конституции «захват власти преследуется по закону» в значительной мере утопична, ибо трудно себе представить, чтобы, захватив власть, узурпатор не использовал эту власть для отмены законов, направленных против него. Однако это не может перечеркнуть заложенного в самой Конституции и праве в целом правила: отказ от конституционных форм правления в пользу идеологической целесообразности есть государственный переворот, дающий народу основание для использования права на сопротивление.

Осуществление власти народа происходит в двух формах: непосредственно и через органы государственной власти и органы местного самоуправления.

Высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы. Право на участие в осуществлении власти в этих формах принадлежит только лицам, являющимся гражданами РФ (ст. 32 Конституции). Прямое волеизъявление граждан, как это вытекает из ч. 2 ст. 130 Конституции, возможно и в других формах, хотя они в Конституции не раскрываются. Такими формами являются собрания избирателей, собрания граждан какой-то территориальной единицы (села, района), петиции, индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления.

Референдум — это осуществляемое путем тайного голосования утверждение (или неутверждение) гражданами проекта какого-либо документа или решения, согласие (или несогласие) с теми или иными действиями парламента, главы государства или правительства. Наряду с общегосударственными референдумами возможны референдумы на уровне субъектов Федерации и местного самоуправления. Порядок проведения референдумов в России-

ской Федерации установлен Федеральным конституционным законом «О референдуме Российской Федерации» (в редакции от 30 декабря 2006 г.). Основные гарантии реализации гражданами конституционного права на участие в референдуме, а также права избирать и быть избранными в органы государственной власти и местного самоуправления закреплены в Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 12 июня 2002 г.

Другая форма непосредственного волеизъявления народа — свободные выборы. Выборы — это участие граждан в формировании органов государственной власти и местного самоуправления путем тайного голосования. Они имеют смысл только тогда, когда являются свободными, предоставляют гражданам возможность выбрать одного из нескольких кандидатов, а их результаты не фальсифицируются. Периодические выборы — важная основа конституционного строя и высшей легитимности власти.

Совокупность правовых норм, регулирующих порядок проведения выборов, образует избирательное право, являющееся составной частью (институтом) конституционного права. В Конституции РФ отсутствует самостоятельная глава об избирательном праве, в ней закреплены только нормы о выборах Президента, да и то самые основные. Порядок выборов в Государственную Думу определен федеральным законом. Порядок выборов в органы государственной власти субъектов РФ определяется их конституциями, уставами, а также законами в соответствии с федеральным законом. Порядок выборов в местное самоуправление устанавливается выборными органами местного самоуправления в соответствии с федеральным законом и законами субъектов РФ.

Демократизм избирательного права исключает возможность дискриминации, т. е. отстранения от выборов каких-либо граждан или групп, кроме указанных в конституции, — конституционный уровень в данном случае необходим, поскольку речь идет об ограничении одного из основных прав граждан. В ряде стран, как еще недавно и в нашей стране, неперемненными атрибутами демократизма избирательной системы рассматривались право отзыва депутатов и наказания избирателей. Ныне в Конституции РФ такие положения не предусматриваются.

Сложный и обширный институт избирательного права призван обеспечить выявление подлинной воли народа, выражение его суверенитета. Необходимые гарантии гражданам предоставляются Федеральным законом «Об основных гарантиях избира-

тельных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

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

Народное волеизъявление служит базисом деятельности всех ветвей государственной власти, оно интегрировано в право. Разумеется, народ более непосредственно определяет законодательную власть, поскольку представительные органы напрямую избираются гражданами. Однако воля народа остается системообразующим фактором также для исполнительной и судебной властей, поскольку они формируются выборными представительными органами или выборным главой государства. Это, разумеется, косвенная форма выражения воли народа, но она тем не менее достаточно легитимна.

Остаются, правда, непростые проблемы осуществления контроля за деятельностью исполнительных органов и обеспечения независимости судов. Введение для этого бюрократического «народного контроля» или прямой выборности судов, как это делали тоталитарные государства, не может дать желаемых результатов. В то же время отсутствие прямой связи с народом ведет к уходу от гласности к злоупотреблениям. Государственный механизм поэтому должен предусматривать определенные меры по контролю над исполнительной властью — в условиях парламентской формы правления это прямой парламентский контроль над правительством, в президентской и полупрезидентской республиках контроль обеспечивается главой государства с допущением в определенной мере контроля со стороны парламента. Специфика судебной системы позволяет обеспечивать независимость и пра-

вильность работы судов через кассационное, апелляционное и надзорное обжалование приговоров и решений, а также через ответственность за исполнение приговоров и решений, возлагаемую на исполнительную власть.

Совершенно ясно, что народ, состоящий из многочисленных групп и слоев, не может непосредственно управлять государством с его весьма разветвленным аппаратом, что требует профессионализма. В государственный аппарат входят армия, правоохранительные органы, специализированные учреждения во многих областях. Контроль за деятельностью этих органов и учреждений не может быть всенародным, но может и должен быть демократическим, носить гласный характер, хотя и с допущением разумной и законом обусловленной секретности. Важную роль призваны играть средства массовой информации. Государственный аппарат должен комплектоваться демократическим путем на основе равных возможностей для всех граждан. Строгое соблюдение демократических принципов в формировании и деятельности государственного аппарата — важная сторона народовластия.

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

Глава 7. Конституционные характеристики Российского государства

В понятие основ конституционного строя входят закрепленные конституцией характеристики государства. Статья 1 Конституции России устанавливает, что Российская Федерация есть демократическое, федеративное, правовое государство с республиканской формой правления. Статья 7 характеризует государство также как социальное, а ст. 14 — как светское.

§ 1. Демократическое государство

Таким называется государство, устройство и деятельность которого соответствует воле народа, общепризнанным правам и свободам человека и гражданина. Демократическое государст-

во — важнейший элемент демократии гражданского общества, основанного на свободе людей. Источником власти и легитимации всех органов этого государства является суверенитет народа.

Недостаточно только провозгласить государство демократическим (это делают и тоталитарные государства), главное — обеспечить его устройство и деятельность соответствующими правовыми институтами, реальными гарантиями демократизма. Понятие демократического государства неразрывно связано с понятиями конституционного и правового государства, в известном смысле можно говорить о синонимичности всех трех терминов. Демократическое государство не может не быть одновременно конституционным и правовым.

Государство может соответствовать характеристике демократического только в условиях сформировавшегося гражданского общества. Это государство не должно стремиться к этатизму, оно должно строго придерживаться установленных пределов вмешательства в экономическую и духовную жизнь, которые обеспечивают свободу предпринимательства и культуры. В функции демократического государства входит обеспечение общих интересов народа, но при безусловном соблюдении и защите прав и свобод человека и гражданина. Такое государство является антиподом тоталитарного государства, эти два понятия взаимно исключают друг друга.

Важнейшими признаками демократического государства являются реальная представительная демократия и обеспечение прав и свобод человека и гражданина.

Представительная демократия — осуществление народом власти через выборные учреждения, которые представляют граждан и наделены исключительным правом принимать законы. Представительные органы (парламенты, выборные органы местного самоуправления) наделяются правом решения наиболее важных вопросов жизни народа (объявление войны, принятие бюджета, введение чрезвычайного и военного положения, разрешение территориальных споров и др.). Конституции в различных странах наделяют представительные органы различными полномочиями, но обязательными и важнейшими среди них являются функции законодательной власти и принятия бюджета. Представительные органы не обязательно призваны напрямую контролировать исполнительную власть — это признается только в государствах с парламентской формой правления, но при любой системе данные органы все же наделяются отдельными конституционными

полномочиями в этой области. Эффективность деятельности представительных органов в огромной, если не в решающей, степени зависит от сотрудничества с исполнительной властью. Другое не менее важное условие — независимость представительного учреждения в пределах своих полномочий, отсутствие конкурирующей законодательной власти, невмешательство исполнительной власти в прерогативы представительных учреждений.

В Российской Федерации представительная демократия обеспечивается выборностью Государственной Думы и конституционно обусловленным формированием Совета Федерации, а также законодательных учреждений субъектов Федерации и органов местного самоуправления. На каждом уровне представительные учреждения обладают определенными полномочиями, которые исключают возможность вмешательства со стороны кого бы то ни было. И в то же время эта система носит целостный характер, характеризует одно суверенное государство — Российскую Федерацию. Единство системы государственной власти закреплено в ч. 3 ст. 5 Конституции РФ.

Обеспечение прав и свобод человека и гражданина — другой важнейший признак демократического государства. Именно здесь проявляется тесная связь формально демократических институтов с политическим режимом. Только в условиях демократического режима права и свободы становятся реальными, устанавливается законность и исключается произвол силовых структур государства. Никакие возвышенные цели и демократические декларации не способны придать государству подлинно демократический характер, если не обеспечиваются общепризнанные права и свободы человека и гражданина. Конституция РФ закрепила все известные мировой практике права и свободы, однако для реализации многих из них еще необходимо создать условия.

Демократическое государство не отрицает принуждения, а предполагает его организацию в определенных формах. К этому побуждает сущностная обязанность государства защищать права и свободы граждан, устраняя преступность и другие правонарушения. Демократия — это не вседозволенность. Однако принуждение должно иметь четкие пределы и осуществляться только в соответствии с законом. Правозащитные органы не только вправе, но и обязаны применять силу в определенных случаях, однако при этом всегда действуя только законными средствами и на основании закона. Демократическое государство не может допус-

тить «разрыхления» государственности, т. е. невыполнения законов и других правовых актов, игнорирования действий органов государственной власти. Это государство подчинено закону и требует законопослушания от всех своих граждан.

§ 2. Федеративное государство

Государственное устройство России основывается на принципе федерализма. Это означает, что государство состоит из нескольких равноправных субъектов, некоторые из которых (республики) называются в Конституции РФ государствами. Однако субъекты Федерации, в том числе и республики, не являются независимыми государствами — в таком случае их союз был бы не федерацией, а конфедерацией, а сами они считались бы субъектами международного права.

Понятию «федерация» противостоит понятие «унитарное государство», т. е. такое государство, которое управляется централизованно, а его территориальные единицы не имеют никакой государственности, а включают только местное самоуправление. Эта форма государственного устройства тоже имеется в Российской Федерации — унитарными (по своему внутреннему устройству) являются республики — субъекты РФ.

Принятие Конституции РФ в 1993 г. проходило в сложных условиях, явившихся отголосками периода тоталитаризма. Несмотря на проведенную в 1990—1991 гг. определенную демократизацию государственного устройства Российской Федерации, многие проблемы решены не были. Естественное стремление к ликвидации бюрократической централизации и к подлинному федерализму порой порождало экстремистское требование полной самостоятельности и даже выхода из Российской Федерации. Равноправие субъектов Федерации стало главным условием перестройки федеративных отношений на демократической основе.

Конституция 1993 г. закрепила Федерацию, состоявшую к тому времени из 89 равноправных субъектов, из которых 21 — республики, 1 — автономная область, 10 — автономные округа и 57 — края, области и города (Москва и Санкт-Петербург)¹. При этом края, области и города не являются национальными по на-

¹ В 2004—2006 гг. произошло объединение семи субъектов РФ в три новых (см. § 1 гл. 18 учебника).

званию и своему характеру, а остальные субъекты олицетворяют ту или другую меру национальной государственности. В то же время предусматривается свойственное правовому государству равенство всех граждан, особенно важное в республиках, где доля титульной нации составляет менее половины населения.

В новых решениях есть значительное позитивное содержание. Во-первых, Конституция приглушила (или приостановила) развитие деструктивного национализма в ряде регионов, предоставив правовую основу для удовлетворения национальных амбиций определенным кругам вместе с жизненно важными преимуществами пребывания в составе Российской Федерации. Всплеск национализма стал следствием неразвитости гражданского общества в республиках и «неосвоенности» идеи правового государства. Во-вторых, коренное политическое и экономическое реформирование страны властно требует предоставить регионам больше самостоятельности, ибо управлять новыми экономическими и политическими процессами в масштабах столь огромной территории из столицы стало невозможным, к тому же такое управление пришло в противоречие с потребностями рыночной экономики и процессами политического плюрализма.

Основы конституционного строя в области государственного устройства, сформулированные в ст. 5 Конституции, следующие:

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

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

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

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

Содержащиеся в ст. 5 формулировки носят компромиссный характер, отражающий политическую нестабильность в 1990-х гг. Отсюда их некоторая неопределенность. Так, республика характеризуется через скобки как государство, что может быть понято как признание суверенитета и международно-правовой правосубъектности. Но такое понимание противоречило бы ст. 4, в которой ус-

тановлено, что суверенитет Российской Федерации неделим («распространяется на всю ее территорию»), а значит, субъекты Федерации не вправе выступать как субъекты международного права. Кроме того, весьма трудно совместить принцип равноправия субъектов Федерации с тем, что одни из них являются государствами, а другие в лучшем случае только некими государственными образованиями. Возникает также ряд вопросов. Является ли устав субъекта Федерации по своей юридической силе равноценным конституции, и если да, то почему они по-разному называются, если же нет, то можно ли говорить о равноправии? Какой смысл вкладывается в термин «самоопределение народов»? Означает ли это, что более 100 народов, населяющих Россию и не имеющих национальной государственности, вправе теперь ее законно обрести? Или следует считать, что, приняв данную Конституцию, они уже самоопределились? Не совсем ясно также, что означает равноправие субъектов «между собой» во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти (ч. 4), если до этого в ч. 1 уже было закреплено равноправие субъектов Федерации?

Для того чтобы не породить конституционные кризисы, потребуется правовое разъяснение этих вопросов через решения Конституционного Суда или принятие федеральных законов, а возможно, они будут отрегулированы путем вошедших в силу обычаев.

§ 3. Правовое государство

Так характеризуется государство, которое во всей своей деятельности подчиняется праву и главной своей целью считает обеспечение прав и свобод человека. Для создания правового государства недостаточно одного его провозглашения, оно должно фактически сложиться как система гарантий от беспредельного административного вмешательства в саморегулирующееся гражданское общество, от попыток кого бы то ни было прибегнуть к неконституционным методам осуществления власти. Правовое государство — это высокий уровень авторитета государственности, реальный режим господства права, обеспечивающий все права человека и гражданина в экономической и духовной сферах.

Первые представления о государстве, основанном на господстве закона, сложились еще в Древней Греции. Сократ, Платон, Аристотель, Полибий развивали эти представления. Например,

Аристотель указывал, что там, где отсутствует власть закона, нет места и какой-либо форме государственного строя. В Средние века Н. Макиавелли и Ж. Боден обосновали задачу государства, которая состоит в охране прав и свобод граждан. В эпоху начавшихся демократических революций (XVII—XVIII вв.) эти идеи легли в основу новой государственности (их развивали в Голландии — Г. Гроций и Б. Спиноза, в Англии — Т. Гоббс и Дж. Локк, во Франции — П. Гольбах, Ш. Монтескье и Д. Дидро, в США — Т. Джефферсон и Т. Пэйн). Но только в XIX в. в трудах немецких философов Э. Канта, Г. Гегеля, а также юристов Р. фон Моля, К. Т. Велькера и других сформировалась целостная теория правового государства, которая стала претворяться в жизнь. В России эту теорию развивали Б. Н. Чичерин, Б. А. Кистяковский, П. И. Новгородцев, Н. М. Коркунов, С. А. Муромцев, С. А. Котляревский, Г. Ф. Шершеневич и др., но переход к правовому государству, по сути, обозначился только после 1905 г.

Вот, например, как определял правовое государство Б. А. Кистяковский: «Основной принцип правового или конституционного государства состоит в том, что государственная власть в нем ограничена. В правовом государстве власти положены определенные пределы, которые она не должна и не может преступить. Ограничение власти в правовом государстве создается признанием за человеком неотъемлемых, ненарушаемых, неприкосновенных и неотчуждаемых прав»¹.

Советское государство за все время своего существования было антиподом правового государства, и только с принятием в 1993 г. Конституции РФ начался процесс создания этого государства в России.

Понятие правового государства многомерно, оно включает все то, что вкладывается в понятие конституционного демократического государства. И в то же время можно выделить его основные признаки (тем более что в Конституции РФ это понятие не раскрывается).

1. Высший приоритет прав и свобод человека и гражданина, опирающихся на прочное закрепление в конституции и законах и соответствующих естественному праву. Правовое государство признает нерушимость этих прав и свобод, а также свою обязан-

¹ Лекции по государственному праву (общее и особенное): Прочитаны в Московском коммерческом институте в 1908—1909 гг. М., 1909. С. 7.

ность соблюдать и охранять их. «Все, что не запрещено, то дозволено» — важнейший принцип правового государства. Такой подход к правам и свободам буквально пронизывает Конституцию РФ и многие законы. Он, как было показано выше, составляет суть гуманистических основ конституционного строя и в полной мере проявляется в гл. 2 Конституции, посвященной правам и свободам человека и гражданина. В законодательстве и на практике еще встречаются нормы и действия должностных лиц, которые нарушают основные права и свободы. Это часто объясняется уровнем юридической техники и отсутствием правовой культуры. Но и сами граждане не приобрели еще навыков защиты своих прав. В правовом государстве нельзя избежать правонарушений, но должны сложиться общеизвестные и общеиспользуемые гарантии и механизмы исправления любых ошибок и нарушений, неукоснительного и приоритетного соблюдения прав человека и гражданина.

2. Независимость суда как главного механизма гарантий прав и свобод. Должна быть обеспечена независимость суда от любых властных и общественных структур, ибо только независимый суд в состоянии эффективно защищать человека и гражданина от произвола исполнительной власти с ее силовыми структурами.

Принцип независимости суда прямо закреплен в ст. 120 Конституции России, он также обеспечивается рядом других статей, в которых говорится о несменяемости и неприкосновенности судей, устанавливаются демократические принципы судопроизводства. В ряде статей гл. 2 Конституции указывается на исключительное право суда ограничивать права и свободы (например, никто не может быть лишен своего имущества иначе, как по решению суда, — ст. 35; арест, заключение под стражу и содержание под стражей допускаются только по судебному решению — ст. 22 и др.).

Несомненно, в ходе судебной реформы будут существенно углублены и детализированы конституционные гарантии независимости судов и расширена их компетенция.

3. Верховенство конституции по отношению ко всем нормативным актам. Никакой закон или другой акт не вправе исправлять или дополнять конституцию, тем более противоречить ей. Вместе с естественным правом конституция образует фундамент всей правовой системы, она призвана создавать такой порядок, при котором бы закон и право не расходились. В этом смысле верховенство конституции и верховенство права тождественны.

В Конституции России закрепляется принцип верховенства Конституции. Устанавливается (ст. 15), что Конституция РФ имеет высшую юридическую силу, а законы и иные правовые акты не должны ей противоречить. Органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию РФ и законы. Следовательно, государство связано правом, все должностные лица — от главы государства до рядового чиновника — обязаны действовать в соответствии с правом, а за нарушения несут ответственность (уголовную, административную, гражданскую). Любой выход этих лиц за пределы своей компетенции есть нарушение принципа правового государства, изменяющее баланс власти и свободы, а значит, создающее угрозу правам и свободам человека и гражданина или являющееся недозволенным вмешательством в жизнь гражданского общества.

Немаловажно, каким путем законы должны становиться известными гражданам, поскольку в тоталитарном советском государстве часто применялись неопубликованные, так называемые закрытые (секретные) постановления. Ныне в Конституции установлено, что законы подлежат официальному опубликованию, неопубликованные законы не применяются. Любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения. Порядок опубликования и вступления в силу федеральных законов установлен Указом Президента РФ от 5 апреля 1994 г.

4. Приоритет международного права. Этот признак правового государства как бы дает пропуск в цивилизованный мир. Государство, обладающее суверенным правом принимать свои законы, соглашается с тем, что эти законы не должны противоречить праву мирового сообщества. Тем самым через верность нормам международного права происходит своеобразная унификация национальных правовых систем на самом высоком уровне, гарантий прав и свобод человека и гражданина, демократии и социального прогресса. Этим объясняется включение данного принципа в конституции многих государств.

В Конституции РФ (ч. 4 ст. 15) принцип приоритета международного права как бы разбит на две части. Во-первых, закреплено, что общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Но в Конституции

не содержится определения этих принципов и норм, поэтому надо исходить из международной практики, в которой под ними понимают Устав ООН; международные конвенции, как общие, так и специальные; международные обычаи и общие принципы права, признанные цивилизованными народами. Естественно, при этом речь идет о тех принципах и нормах, которые признаны Российской Федерацией.

Во-вторых, в случае расхождения правил закона и правил международного договора России приоритет отдается правилам международного договора. Как отмечалось, заключение Российской Федерацией договоров с другими государствами регулируется Федеральным законом «О международных договорах Российской Федерации».

Указанные признаки правового государства являются только основными. В практической жизни правовое государство включает еще очень много аспектов. Это и верховенство парламента в законодательной сфере, и демократический контроль за использованием армии за рубежом и внутри страны, и невмешательство государства в работу средств массовой информации, и законность методов деятельности органов контрразведки, и гласность внешнеполитических шагов правительства, и многое другое. Разумеется, для всех соответствующих действий органов исполнительной власти должны существовать конкретные законы, право и только право должно лежать в основе любых государственных решений, и особенно связанных с применением принуждения.

§ 4. Социальное государство

Так называется государство, которое берет на себя обязанность заботиться о социальной справедливости, благополучии своих граждан, их социальной защищенности. Это государство не стремится к уравниловке за счет отказа от свободы, как это делало социалистическое государство. Напротив, оно увязывает свободу и социальную защиту социально слабых слоев (безработных, нетрудоспособных, инвалидов и т. д.), поскольку между этими целями существует определенное противоречие. Социальное государство как бы исправляет формализм понятий «свобода» и «равенство», помогая людям непредприимчивым и бедным.

Когда после Второй мировой войны в конституциях ряда западноевропейских стран появилась формула «социальное государство» (ФРГ, Франция, Италия и др.), многие исследователи

считали, что обязанности такого государства сводятся только к провозглашению социально-экономических прав граждан (право на труд, на отдых, социальное обеспечение и проч.) или к раздаче пенсий и различных пособий. Но со временем утвердилось понимание того, что социальное государство — это нечто большее, оно призвано создавать условия для обеспечения граждан работой, перераспределять доходы через государственный бюджет, обеспечивать людям прожиточный минимум и содействовать увеличению числа мелких и средних собственников, охранять наемный труд, заботиться об образовании, культуре, семье и здравоохранении, постоянно улучшать социальное обеспечение и др. Выяснилось, что помимо собственно социальной политики социальную ориентацию должна приобрести вся экономическая политика правительства и при этом не перечеркивать конкуренцию и экономическую свободу, поощрять индивидуальную инициативу, сохранять и даже усиливать стимул к росту личного благосостояния. Это государство должно бороться не против богатства, а против нищеты, оно отрицает чрезмерный этатизм в распределении благ, поощряя социальную функцию частной собственности.

Функции социального государства широки. Оно создает условия для поддержания полной занятости, перераспределяет доходы через государственный бюджет в пользу неимущих, обеспечивает людям прожиточный минимум, охраняет наемный труд, заботится об образовании, социальном обеспечении, семье, здравоохранении и т. д. Социальная деятельность по этим направлениям не требует огосударствления экономики, а, напротив, сочетается с укреплением рыночного хозяйства и развитием индивидуальной инициативы.

Социальное государство не имеет ничего общего с тоталитарным социализмом, оно рассматривается как составная часть концепции демократического государства, хотя в ряде таких государств конституционно не признается (США, Великобритания, Канада и др.). Однако функции социального государства, обеспечивающие слияние свободы и социальной защиты, присущи и этим государствам. В США, например, уровень социального обеспечения граждан по ряду показателей выше, чем в других странах.

Цели социального государства достигаются отнюдь не только методами социальной политики — в этом случае в связи со сменой правительств многие аспекты этой политики исчезали бы или

серьезно менялись. Такое действительно имеет место, но главное состоит не в социальной политике, а в создании необратимой законодательной и административной структуры социальной деятельности государства, в результате чего социальное государство остается таким при всех правительствах. Это, следовательно, структурная реформа всей экономической и политической системы, основанная на консенсусе всех политических сил (либералов, консерваторов, социал-демократов и др.).

Такая концепция социального государства на практике существенно ослабила социальную напряженность между трудом и капиталом, снизила деструктивную активность левого радикализма. Постепенно пошла на спад (без особых запретов) забастовочная борьба, профсоюзы научились добиваться своих целей методами социального партнерства. И хотя нужда и даже нищета значительных групп населения окончательно не исчезли, в целом благосостояние низшего и среднего классов неуклонно улучшается.

В Конституции РФ социальное государство характеризуется как государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь (ст. 7). Это, конечно, слишком общая цель, ключевым и самым сложным понятием которой является «достойная жизнь». Однако ч. 2 ст. 7 дает некоторую расшифровку обязанностей государства:

- охрана труда и здоровья людей;
- установление гарантированного минимального размера оплаты труда;
- обеспечение государственной поддержки семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан;
- развитие системы социальных служб;
- установление государственных пенсий, пособий;
- иные гарантии социальной защиты.

Такой перечень социальных обязанностей государства явно отстает от общепризнанных в конституционной теории и практике развитых стран. Однако введенный в Конституцию термин «социальная защита», хотя не обязательно связанный только с государственными мерами, предполагает возможность расширения этих обязанностей в будущем законодательстве. К сожалению, в конституционный текст не включена формула «социально ориентированная рыночная экономика», это, безусловно, существенно помогало бы становлению социального государства.

§ 5. Светское государство

Такая характеристика означает, что государство и религиозные объединения отделены друг от друга, т. е. взаимно не вмешиваются в дела друг друга. Давая такую характеристику Российскому государству, Конституция (ст. 14) раскрывает ее в следующих положениях:

- никакая религия не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной;
- религиозные объединения отделены от государства и равны перед законом.

В противовес светскому государству, установившемуся в большинстве развитых стран (США, Франция и др.), существуют государства, в которых одна из религий признается государственной (англиканская церковь в Великобритании, иудаизм в Израиле, лютеранская церковь в скандинавских странах, мусульманство в исламских государствах Ближнего и Среднего Востока). Даже в тех странах, где закреплено равенство религиозных конфессий (ФРГ, Япония, Италия), все же одна из религий обладает некоторыми привилегиями. Такое положение сложилось в этих странах исторически, оно отражает глубокое убеждение народа в благотворном воздействии религии на политику и общественную мораль. Впрочем, во всех указанных государствах, кроме исламских, гарантируется свобода вероисповедания и наряду с государственной существуют другие конфессии.

В России основными конфессиями являются православие и ислам, но есть и другие вероисповедания (католицизм, буддизм, баптизм, иудаизм и др.). Они совсем недавно обрели необходимые права для своей деятельности, поскольку тоталитарное государство (считавшее себя тоже светским, а на деле бывшее грубо атеистическим) осуществляло гонение на веру, преследование религиозных служителей. Ныне общепризнано, что церковь играет незаменимую роль в духовном возрождении России и вправе свободно проводить свою деятельность не только по отправлению культов, но и по пропаганде вероучения. Религиозные деятели заняли видное место во многих общественных движениях. Русская православная церковь приняла решение не участвовать в государственной и политической жизни, и с ее стороны нет никаких претензий на статус государственной. Мусульмане также в основном не претендуют на такой статус своей религии, хотя в ряде республик существуют определенные круги, высказываю-

щиеся за преобразование своих республик в исламские государства.

Закрепление светского государства отнюдь не означает умаление или ущемление свободы вероисповедания. Статья 28 Конституции РФ закрепляет свободу совести, и светское государство не освобождается от обязанности гарантировать эту свободу. В равной степени государство не должно заниматься пропагандой атеизма, каким-либо способом препятствовать свободной деятельности религиозных объединений. Более того, нравственный долг требует, чтобы государство оказывало им содействие в их деятельности.

Следует отметить, что содержащаяся в ст. 14 Конституции РФ характеристика светского государства не упоминает об отделении государственной школы от религии. Федеральным законом «О свободе совести и о религиозных объединениях» (в редакции от 6 июля 2006 г.) (ст. 5) установлено, что религиозные организации вправе в соответствии со своими уставами и законодательством Российской Федерации создавать образовательные учреждения. По просьбе родителей или лиц, их заменяющих, с согласия детей, обучающихся в государственных и муниципальных образовательных учреждениях, администрация указанных учреждений по согласованию с соответствующим органом местного самоуправления предоставляет религиозной организации возможность обучать детей религии вне рамок образовательной программы.

Светский характер государства означает, что официальные лица государства, хотя и вправе исповедовать любую религию, не должны предоставлять каких-либо привилегий той или иной конфессии, допускать ее влияние на принятие государственных решений. В связи с этим в Федеральном законе «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (в редакции от 2 февраля 2006 г.) установлено, что государственные служащие не имеют права использовать должностные полномочия в интересах религиозных объединений, публично выражать отношение к ним, если это не входит в их обязанности (п. 3 ст. 17). Подобные ограничения вполне объяснимы для страны с религиозным плюрализмом, каковой является Россия, а также многонациональным составом государственного аппарата, что требует от государства соблюдения строгого нейтралитета по отношению к конфессиям.

§ 6. Республиканская форма правления

Положением, содержащимся в ст. 1, российская Конституция делает четкий выбор из двух форм правления, известных современному государству: республики и монархии. Российская Федерация провозглашена республикой, что означает выборность главы государства. Однако, сделав этот первичный выбор, Конституция не пошла дальше и не определила вид республиканской формы правления. Между тем мировой конституционной теории и практике известны три вида республики: парламентская, президентская и полупрезидентская.

В парламентской республике глава государства (президент) избирается парламентом, главой правительства становится лидер партии, победившей на выборах. Парламент осуществляет контроль над правительством. В случае вынесения парламентом вотума недоверия правительство автоматически подает в отставку (или премьер-министр ставит вопрос о роспуске парламента и назначении новых выборов). Министры назначаются из членов парламента и сохраняют в нем свое место. Примеры: Италия, ФРГ.

В президентской республике глава государства (президент) избирается населением (гражданами) и сам формирует правительство, которое подотчетно только ему. Парламент не вправе выносить вотум недоверия. Президент не имеет права роспуска парламента. Министры не могут быть одновременно членами парламента. Примеры: США, Мексика.

В полупрезидентской республике глава государства (президент) избирается населением (гражданами) и сам формирует правительство, которое ему подотчетно. Парламент вправе выражать недоверие (порицание) правительству, но вопрос об отставке решается президентом. Президент имеет право роспуска парламента. Министры не являются членами парламента. Правительство обладает правами для оказания давления на парламент, но и парламент сохраняет элементы контроля над правительством. Пример: Франция.

Близко к этой форме правления стоит так называемая парламентско-президентская республика (Украина), в которой полномочия разделены между президентом и парламентом, но парламент играет более значительную роль, в том числе и при формировании правительства.

Это самые общие черты различных видов республиканской формы правления, которые варьируются по-разному даже в приведенных в качестве примеров странах в рамках одной формы правления. Особенности свойственны практически каждой стране, поскольку никто не хочет, да и не может в силу обстоятельств слепо копировать модель другой страны. Но если попытаться сравнить нынешнюю российскую форму правления с приведенными, то станет ясно, что это скорее полупрезидентская республика, но с более широкими полномочиями президента.

Рассмотрим вопрос о **возможности реставрации монархии в России**. В современной России имеются политические движения, выступающие за реставрацию монархии. Каковы юридические аргументы за или против позиции монархистов?

2 марта 1917 г. император Николай II отрекся от престола и сложил с себя верховную власть. Однако он не передал ее законному наследнику — царевичу Алексею, объяснив это нежеланием расстаться с сыном, а объявил о передаче наследия брату — великому князю Михаилу Александровичу и благословил его на вступление на престол государства Российского. Но 3 марта великий князь отказался принять верховную власть, заявив о своем решении «в том случае воспринять, если такова будет воля великого народа нашего, которому надлежит всенародным голосованием через представителей своих в Учредительном собрании установить образ правления и новые основные законы государства Российского».

Временное правительство подготовило Положение о выборах в Учредительное собрание, утвержденное 23 сентября 1917 г., но 1 сентября провозгласило Российскую республику, на что легитимных полномочий, безусловно, не имело (Государственная дума фактически не работала). Что касается Октябрьского переворота и установления советской власти в форме республики Советов, то монархисты не без основания отмечают, что легитимность всех конституционных установлений этого периода более чем сомнительна, поскольку большевики разогнали Учредительное собрание, которое, однако, в первый день своей работы успело провозгласить Россию республикой. И хотя в дальнейшем в стране (до 1989 г.) не проводились свободные выборы, референдум 1993 г. и утверждение на нем Конституции с республиканской формой правления можно считать легитимным завершением спора о судьбе монархии в России. Чтобы оспорить этот вывод, монархистам приходится изыскивать доказательства в пользу неле-

гитимности самой Конституции РФ и президентской власти, хотя последняя была учреждена опять же всероссийским референдумом (1990 г.) и неоднократно подтверждена президентскими выборами 1991, 1996, 2000 и 2004 гг.

Глава 8. Основы организации государственной власти и местного самоуправления

Прочность конституционного строя в существенной степени зависит от демократизма и рациональности организации государственной власти. Государственная власть отличается правомочием на принуждение граждан к соблюдению правопорядка, отсюда ее фактическая способность как содействовать реализации прав и свобод человека и гражданина, так и нарушать их при ненадлежащем использовании своих правомочий. Поэтому гражданам небезразлично, как устроена государственная власть, на каких конституционных основах покоится огромная и опасная для свободы государственная машина.

Конституция РФ относит к уровню основ конституционного строя такие принципы, свойства и качества государственной власти, как суверенитет государства, разделение властей, органы государственной власти. В определенном соотношении с органами государственной власти выступает местное самоуправление.

§ 1. Суверенитет Российской Федерации

Государство как официальный представитель народа в состоянии выражать волю своих граждан, обеспечивать их права и интересы в полном объеме только тогда, когда оно является суверенным. Под суверенитетом государства понимается верховенство и независимость государственной власти внутри своей страны и по отношению к другим государствам. Как важнейшее свойство государственной власти суверенитет является качественным признаком самого государства.

Суверенитет государства исходит из суверенитета народа. Народ является создателем и носителем суверенитета государства, волеизъявление народа порождает государственную власть. В то же время народ выступает как своеобразный гарант государственного суверенитета, ибо любое ущемление независимости государства, умаление верховенства власти означает нарушение ко-

ренных интересов народа, создает источники внутренних или международных конфликтов.

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

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

Суверенитет государства — неотъемлемое свойство каждого государства, обязательное условие его международной правосубъектности. По этой причине первые демократические конституции четко закрепляли неделимость суверенитета. Например, Конституция Франции 1791 г. устанавливала: суверенитет «един, неделим, неотчуждаем и неотъемлем». Но после Второй мировой войны цивилизованный мир осознал необходимость создания мирового сообщества. Та же Франция в преамбуле Конституции 1946 г. (эта преамбула не претерпела изменений и рассматривается как часть действующей Конституции) установила, что она «соглашается на условиях взаимности с ограничениями суверенитета, необходимыми для организации и защиты мира». Аналогичные положения были включены в конституции ряда других стран, что, в частности, позволило создать Европейский Союз.

Эти тенденции обошли Россию, которая, находясь с 1922 г. в составе СССР, фактически утратила свой суверенитет и не выступала как субъект международного права. Восстановление суверенитета РСФСР (это государство было суверенным с 1917 по 1922 г.) было осуществлено 12 июня 1990 г., когда I Съезд народных депутатов принял Декларацию о государственном суверенитете РСФСР. Хотя в Декларации выражалась решимость создать демократическое государство в составе обновленного СССР, оче-

видный смысл провозглашенного суверенитета состоял в стремлении обеспечить свою независимость в первую очередь по отношению к СССР. Подтверждение государственного суверенитета было внесено в преамбулу действовавшей Конституции РСФСР.

Конституция 1993 г. содержит новые подходы к суверенитету государства. За лаконичностью ст. 4 чувствуется беспокойство в связи с возникновением центробежных тенденций и стремление обеспечить территориальную целостность государства. Положение о государственном суверенитете следует сразу же за статьей, в которой закреплен суверенитет народа, — этим подчеркивается их неразрывная связь и исходное значение суверенитета народа. Суверенитет Российской Федерации закрепляется в следующих трех положениях:

- 1) суверенитет Российской Федерации распространяется на всю территорию;
- 2) Конституция РФ и федеральные законы имеют верховенство на всей территории России;
- 3) Российская Федерация обеспечивает целостность и неприкосновенность всей территории.

Эти формулировки особенно важны для понимания нового российского федерализма. Они не оставляют сомнения в том, что на территории Федерации не может быть каких-либо иных суверенитетов, что субъекты Федерации, даже имеющие статус государства, могут рассматриваться только как обладающие самостоятельностью в пределах своих полномочий. Это, кстати, соответствует ст. 73 Конституции, которая предоставляет субъектам Федерации «всю полноту государственной власти», но только за вычетом полномочий по предметам ведения Федерации и полномочий по предметам совместного ведения Федерации и ее субъектов. Последние, таким образом, не обладают суверенитетом, и любые попытки того или иного субъекта Федерации утвердить себя как суверенное государство противоречат Конституции РФ, да и здравому смыслу. Самопровозглашенный суверенитет несовместим с признанием верховенства федеральной Конституции.

В постановлении Конституционного Суда РФ от 7 июня 2000 г. указано: «Конституция Российской Федерации не допускает какого-либо иного носителя суверенитета и источника власти, помимо многонационального народа России, и, следовательно, не предполагает какого-либо иного государственного суверенитета, помимо суверенитета Российской Федерации. Суверенитет Российской Федерации в силу Конституции Российской Федерации исключает существова-

ние двух уровней суверенных властей, находящихся в единой системе государственной власти, которые обладали бы верховенством и независимостью, т. е. не допускает суверенитета ни республик, ни иных субъектов Российской Федерации.

Конституция Российской Федерации связывает суверенитет Российской Федерации, ее конституционно-правовой статус и полномочия, а также конституционно-правовой статус и полномочия республик не с их волеизъявлением в порядке договора, а с волеизъявлением многонационального российского народа — носителя и единственного источника власти в Российской Федерации, который, реализуя принцип равноправия и самоопределения народов, конституировал возрожденную суверенную государственность России как исторически сложившееся государственное единство в ее настоящем федеративном устройстве».

В таком же соотношении находятся Конституция РФ и федеральные законы, с одной стороны, и все нормативные акты субъектов Федерации — с другой. Положение о «верховенстве на всей территории Российской Федерации» не может означать ничего другого, как установление безусловного приоритета федеральных актов высшей юридической силы в случае их расхождения с конституциями (уставами) и законами субъектов РФ. Российский федерализм — это не многовластие, а ясное разделение полномочий единой по своей природе власти между Федерацией и ее субъектами. В ст. 5 в связи с этим закрепляется положение о государственной целостности и единстве системы государственной власти.

Государственная целостность — одна из основ конституционного строя Российской Федерации. Она закреплена в ст. 4 (ч. 3), 5 (ч. 3), 8, 65, 67 (ч. 1), 71 (п. «б») Конституции РФ. Конституционный Суд РФ в постановлении от 31 июля 1995 г. отметил: «Государственная целостность — важное условие равного правового статуса всех граждан независимо от места их проживания, одна из гарантий их конституционных прав и свобод».

Закрепляя принцип целостности территории Российской Федерации, Конституция дает ясно понять, что отделение каких-либо частей территории от Российской Федерации противоречило бы Конституции и вызвало бы соответствующие меры по обеспечению целостности государства. Это диктуется тем, что в силу длительного развития России как единого государства, создания единого экономического пространства с участием всех народов, изменений национального состава населения в сторону смешения этносов любая часть территории России не может рассмат-

риваться как собственность одной нации. Сепаратизм противоречит ценностям правового государства и интересам самих народов, тормозит экономический и социальный прогресс, который в наше время возможен только в условиях максимальной интеграции народов. Эти положения выражают волю всего многонационального народа России, принявшего данную Конституцию.

Конституционная цель сохранения целостности России как исторически сложившегося государства согласуется с общепризнанными международными нормами о праве народа на самоопределение. Из принятой ООН 24 октября 1970 г. Декларации принципов международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций, следует, что осуществление права народа на самоопределение «не должно толковаться как санкционирующее или поощряющее любые действия, которые вели бы к расчленению или полному нарушению территориальной целостности или политического единства суверенных и независимых государств, действующих с соблюдением принципа равноправия и самоопределения народов».

Важный аспект суверенитета — неприкосновенность территории. Это положение Конституции обращено вовне государства, оно призвано подчеркнуть неприемлемость чьих бы то ни было притязаний на территорию России и решимость защищать ее в случае нападения или демографической экспансии. Сочетание принципов неприкосновенности и целостности означает, что нарушение или притязание на территорию любого региона является тем самым нарушением суверенитета Российской Федерации и влечет соответствующие меры с ее стороны. Понятие территории Российской Федерации содержится в ст. 67 Конституции и включает территорию субъектов Федерации, внутренние воды и территориальное море, воздушное пространство над ними. Суверенитет России также распространяется на континентальный шельф и на исключительную экономическую зону, однако права и юрисдикция здесь определяются законом и международным правом.

Для понимания отношения Российской Федерации к своим границам важное значение имел Указ Президента РФ от 5 октября 1996 г., утвердивший Основы пограничной политики Российской Федерации. «Пограничная политика страны, — отмечается в Основах, — направлена на обеспечение суверенитета, неприкосновенности и целостности территории, защиту национальных

интересов Российской Федерации в ее пограничном пространстве». В Основах содержатся принципы пограничной политики страны: взаимное уважение суверенитета, территориальной целостности государств и нерушимости границ; приоритет национальных интересов Российской Федерации в пограничном пространстве; мирное разрешение пограничных конфликтов; уважение прав и свобод человека и гражданина. Отмечается, что Российская Федерация не имеет территориальных претензий к другим государствам и что отвергаются любые территориальные притязания к России со стороны соседних государств.

Конституция прямо не устанавливает делимость государственного суверенитета с мировым сообществом. Однако этот принцип, свойственный многим современным государствам, по существу, как бы содержится в Конституции, хотя и не относится к основам конституционного строя. Так, ст. 79 гласит, что Российская Федерация может участвовать в межгосударственных объединениях и передавать им часть своих полномочий в соответствии с международными договорами, если это не влечет ограничения прав и свобод человека и гражданина и не противоречит основам конституционного строя Российской Федерации. В этой формулировке заложены принцип взаимности уступок полномочий (в соответствии с договорами) и четкие пределы таких уступок: не ограничивать права и свободы и не противоречить основам конституционного строя.

§ 2. Разделение властей

Идея разделения законодательной, исполнительной и судебной властей сопровождает поиск человечеством идеального государства на протяжении многих веков. В зачаточном состоянии она присутствовала уже во взглядах древнегреческих философов (Аристотель, Полибий). Однако утверждение разделения властей как составной части учения о демократическом государстве связано с революциями XVII—XVIII вв., когда Дж. Локк (Великобритания) и Ш. Монтескье (Франция) сформулировали этот принцип как важную гарантию против концентрации и злоупотребления властью, свойственных феодальным монархиям. Первые же конституции — США 1787 г., Франции 1789 г. — закрепили, хотя и в разных вариантах, разделение властей, видя в нем важный элемент равновесия трех основных ветвей государственной власти для осуществления главной функции государства —

охраны свободы и прав человека. Декларация прав человека и гражданина 1789 г. (она является частью нынешней французской Конституции) включает бессмертные строки: «Всякое общество, в котором не обеспечено пользование правами и не проведено разделение властей, не имеет конституции» (ст. 16).

На протяжении XIX—XX вв. разделение властей завоевывало все более широкие позиции, превратившись со временем в общепризнанный принцип цивилизации и демократии.

Разделение властей, однако, было отвергнуто марксизмом-ленинизмом. В соответствии с этим учением в России, а затем и в других странах было построено тоталитарное государство, отказавшееся от принципа разделения властей.

В президентской республике разделение властей проводится наиболее последовательно. В США этот принцип был существенно дополнен системой «сдержек и противовесов», которые позволили не только разделить три власти, но и конструктивно уравновесить их. В сущности, США за всю свою историю не знали глубоких конституционных кризисов, хотя столкновения властей, особенно законодательной и исполнительной, периодически все же происходили.

Существенные особенности свойственны системе разделения властей в государствах с **парламентской формой правления**: парламентских республиках и парламентарных монархиях. Здесь, как и в любом конституционно-правовом государстве, обеспечивается относительная самостоятельность и независимость законодательной, исполнительной и судебной власти, но баланс между ними поддерживается при помощи специфических средств. Так, баланс законодательной и исполнительной власти обеспечивается, в частности, тем, что парламент может выразить недоверие правительству, а глава государства может распустить парламент.

Есть свои особенности и в **полупрезидентских республиках**. В этих государствах признается необходимость сочетания парламентаризма и сильной президентской власти. Во Франции, например, президент обладает широкими полномочиями и является в определенной мере носителем исполнительной власти, при осуществлении которой он, однако, не несет ответственности перед парламентом. В то же время исполнительная власть принадлежит также правительству, которое должно опираться на поддержку парламентского большинства. Схожее положение свойственно России.

В Российской Федерации принцип разделения властей впервые закреплён в Декларации о государственном суверенитете РСФСР, а позже был введён в Конституцию РСФСР, но нарушения этого принципа избежать не удалось, что породило глубокий конституционный кризис. Поэтому Конституция 1993 г. фиксирует этот принцип как одну из основ конституционного строя. В ст. 10 говорится, что «государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны».

Следует помнить, что все органы государственной власти в равной степени выражают целостную концепцию народного суверенитета. Разделение властей есть разделение полномочий государственных органов при сохранении конституционного принципа единства государственной власти.

Важной особенностью российской Конституции (хотя эта особенность присуща и ряду других стран) является то, что Президент как бы не входит ни в одну из трёх властей. Он глава государства и обязан обеспечивать согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти. Это, однако, не означает, что создана некая фигура «дирижера», способного руководить всем «оркестром». Президент не вправе вмешиваться в полномочия Федерального Собрания или судебных органов — Конституция строго разделяет их полномочия. Разногласия между властями он может регулировать только с помощью согласительных процедур или путем передачи спора в суд. В то же время многие статьи Конституции указывают на то, что фактически Президент признаётся главой исполнительной власти (право назначать Правительство, право председательствовать на заседаниях Правительства и др.). Таким образом, конституционная конструкция власти «1 + 3» фактически оборачивается конструкцией «2 + 2». Здесь, впрочем, нет ничего необычного — соединение функций главы государства и главы исполнительной власти встречается часто (например, в США).

Конкретное содержание принципа разделения властей состоит в следующем:

- законы должны обладать высшей юридической силой и приниматься только законодательным (представительным) органом;
- исполнительная власть должна заниматься в основном исполнением законов и только ограниченным нормотворчеством,

быть подотчетной главе государства и лишь в некотором отношении парламенту;

- между законодательным и исполнительным органом должен быть обеспечен баланс полномочий, исключающий перенесение центра властных решений, а тем более всей полноты власти на одного из них;
- судебные органы независимы и в пределах своей компетенции действуют самостоятельно;
- ни одна из трех властей не должна вмешиваться в прерогативы другой власти, а тем более сливаться с другой властью;
- споры о компетенции должны решаться только конституционным путем и через правовую процедуру, т. е. Конституционным Судом;
- конституционная система должна предусматривать правовые способы сдерживания каждой власти двумя другими, т. е. содержать взаимные противовесы для всех властей.

Хотя такое содержание принципа разделения властей в российской Конституции прямо не закреплено, оно, безусловно, присуще ей в силу логики закрепленных в ней правил взаимоотношения трех властей. Эти правила в основном воспроизводятся и на уровне субъектов Федерации, что предусмотрено ст. 77 Конституции РФ.

Может показаться, что соблюдение принципа разделения властей не является очень сложным из-за очевидной рациональности его предписаний. Но на практике это не так. Столкновение политических интересов сплошь и рядом принимает форму борьбы полномочий, прав и компетенций. Создание действенного правового механизма разрешения таких конфликтов — важнейшее условие политической стабильности и исключения конституционных кризисов.

§ 3. Органы государственной власти

Закрепление системы федеральных органов, осуществляющих государственную власть в Российской Федерации, является составной частью понятия основ конституционного строя. Перечень таких органов является исчерпывающим, т. е. не допускается создание каких-либо других органов власти без изменения гл. 1 Конституции. Это особенно важно для федеративного государства с большим числом субъектов и сложной системой разгра-

ничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Федерации и ее субъектов.

Согласно Конституции федеральную государственную власть в Российской Федерации осуществляют:

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

Нетрудно заметить, что этот перечень соответствует определенным главам Конституции, в которых конкретно определяются порядок формирования и полномочия каждого из этих органов.

Сопоставление ст. 10 и 11 Конституции (в первой из них государственная власть определена в трех формах, а во второй — в четырех) позволяет сделать вывод о том, что президентская власть обладает определенными чертами государственной власти, отличными от трех других. Статья 11 не раскрывает роль и полномочия главы государства — это сделано в гл. 4. Но указание на Президента как на составную часть государственного механизма именно в главе об основах конституционного строя, которая не подлежит изменению без изменения всей Конституции РФ, дает определенный ответ тем политическим силам, которые выступают за отмену президентства в России.

В то же время природа президентской власти, юридическая сила издаваемых Президентом нормативных актов недостаточно выявлены самой Конституцией. Власть, которая не является ни законодательной, ни исполнительной, ни судебной, — это власть загадочная по своей юридической природе. Выше отмечалось, что ответом на эту загадку, рожденную Конституцией, может быть только включение президентской власти в исполнительную. Время, прошедшее после принятия Конституции 1993 г., как и зарубежный опыт, показывают, что на практике вопрос решается именно таким образом, хотя за Президентом сохраняются и определенные собственные полномочия.

Государственную власть в субъектах Федерации осуществляют образуемые ими органы государственной власти. В ст. 77 говорится, что система органов государственной власти субъектов Федерации устанавливается ими самостоятельно. Эта сторона дела уже усвоена субъектами Федерации, в результате чего возникли самые разнообразные системы государственной власти — в одних республиках есть президенты, а в других нет, серьезно

личаются полномочия и взаимоотношения законодательной и исполнительной властей. Относительно единообразные системы могут возникнуть при реализации в полном объеме ч. 1 ст. 77, в которой требуется соответствие систем органов государственной власти субъектов Федерации двум положениям:

- 1) основам конституционного строя Российской Федерации;
- 2) общим принципам организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленных федеральным законом.

Очевидно, что одного первого положения явно недостаточно. Системы органов государственной власти в субъектах РФ должны соответствовать каким-то общим принципам, устанавливаемым через специальный федеральный закон. Эту роль выполняет Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

В федеративном государстве принцип единства государственной власти предполагает четкое распределение компетенции (предметов ведения и полномочий) между федерацией и ее субъектами. Все федеративные государства придают этому принципу первостепенное значение. В ходе обсуждения проекта Конституции России данный вопрос приобрел особую остроту, поскольку к этому времени между Российской Федерацией и ее субъектами уже существовал Федеративный договор в виде трех отдельных договоров, определивший разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти ее субъектов.

В Конституции РФ к основам конституционного строя отнесено не только признание необходимости такого разграничения, но и указание оснований для него: настоящая Конституция, а также Федеративный и иные договоры по этому вопросу. Конституция отвела вопросу о предметах ведения значительное место (ст. 71—73), установив предметы ведения Российской Федерации и предметы совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, а также определив полноту государственной власти субъектов Федерации вне этих предметов. Этим вопрос полностью исчерпывается, поскольку по своей юридической силе Конституция выше Федеративного договора. В «Заключительных и переходных положениях» (раздел второй Конституции) специ-

ально отмечается, что в случае несоответствия положениям Конституции положений Федеративного договора действуют положения Конституции.

§ 4. Местное самоуправление

Конституция РФ рассматривает местное самоуправление как одну из форм осуществления народом своей власти (ст. 3), признает и гарантирует его (ст. 12). Включение этих статей в число основ конституционного строя — свидетельство принципиального изменения отношения государства к местным органам власти, несомненный признак правового государства.

Признавая и гарантируя местное самоуправление, Конституция устанавливает, что оно в пределах своих полномочий самостоятельно. Установление «пределов полномочий» едва ли не самое сложное и деликатное дело, здесь возможна чрезмерная пестрота и разнообразие, поскольку установление общих принципов местного самоуправления согласно Конституции (п. «н» ст. 72) входит в совместное ведение Федерации и ее субъектов. Однако несомненно, что органы местного самоуправления вправе самостоятельно утверждать и исполнять местный бюджет, управлять муниципальной собственностью и решать ряд вопросов по развитию систем обслуживания населения. Вмешательство в эти вопросы органов государственной власти субъектов Федерации или самой Федерации недопустимо.

Наиболее сложная и трудная для усвоения часть ст. 12 Конституции гласит: «Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти». Если бы законодатель имел в виду закрепление гарантии местному самоуправлению от вмешательства органов государственной власти, то он вполне мог бы ограничиться закреплением принципа самостоятельности. Очевидно, что здесь утверждается принципиальное различие между государственной властью и самоуправлением. Но в чем оно? То, что местное самоуправление есть тоже власть, вытекает из ст. 3 Конституции, но власть здесь понимается как власть народа, а не государства. Эта власть отличается от государственной тем, что она не может применять принуждение — для этого не предусмотрено правовых форм. Но можно ли отгородить местное самоуправление от государства, представить его как государство в государстве? Очевидно, нет, ибо тогда разрушается понятие суве-

ренитета Российского государства, который распространяется на всю территорию России.

Ясно, что органы местного самоуправления не могут обойтись без издания нормативных актов — без этого их деятельность неминуемо выльется в произвол. Но если они издают правовые нормы, как это предусмотрено Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», то, следовательно, эти органы вправе применять принуждение. Чем же тогда в этом отношении они отличаются от органов государственной власти?

Представляется, что местное самоуправление, хотя оно не входит в систему органов государственной власти, по своей природе все же является частью публичной власти. Местное самоуправление действует в соответствии с конституциями и законами, а следовательно, оно производно от государства. Статьей 12 Конституция как бы позволяет гражданскому обществу на местном уровне решать свои проблемы без вмешательства органов государственной власти, а только через собственные органы, но тоже наделенные властными полномочиями (нормотворческими и исполнительными, но не судебными). Это не суверенная власть, и она не может выходить за свои пределы — в противном случае правомерно вмешательство органов государственной власти. Каждый гражданин участвует в создании органов местного самоуправления, но этот же гражданин является субъектом всего российского конституционного права, он участвует в общенародном волеизъявлении (выборах) при создании органов государственной власти Федерации и ее субъектов. Местное самоуправление поэтому не может быть ничем иным, как автономной по своим полномочиям и деятельности частью общей российской государственности и государственности субъектов РФ. Такое понимание местного самоуправления, похоже, утверждается в его практическом развитии.

В соответствии с такой природой местного самоуправления следует понимать муниципальное право как совокупность правовых норм, регулирующих организацию и деятельность органов местного самоуправления. В своей основной части это институт конституционного права, поскольку его основными источниками являются Конституция РФ, конституции (уставы) субъектов Федерации, законы Российской Федерации и ее субъектов. Указы Президента России и др. Но в то же время источниками выступают акты самих органов местного самоуправления, вследствие

чего муниципальное право предстает как комплексная отрасль. Эта отрасль имеет свою систему, принципы, гарантии и формы ответственности.

Глава 9. Экономические и политические основы конституционного строя

Как уже отмечалось, гражданское общество не является сферой конституционного права, оно учреждается самими людьми и строится на принципах свободы и саморегуляции. Однако деятельность людей требует от государства определенных гарантий, и прежде всего в экономической и политической областях. Государство закрепляет эти гарантии и устанавливает определенный порядок их обеспечения, опирающийся на незыблемые права и свободы человека и гражданина.

Государственное регулирование экономической деятельности в правовом государстве в отличие от тоталитарного не учреждает экономический строй общества, а только охраняет его главные устои, основанные на правах и свободах. Эти устои не порождаются какой-то одной политической идеологией, они носят гуманистический и демократический характер.

На тех же основах строится отношение правового государства к политической деятельности людей. Государство не может учреждать политическую систему, ибо она в своей основе создается свободной инициативой граждан. В то же время свободу и здесь требуется регулировать и охранять, и вмешательство государства в политические отношения ограничено этими целями.

Общество, построенное на основе частной собственности и идеологического плюрализма, еще недавно называлось у нас капиталистическим, но в правовом государстве все же избегают использовать термин «капитализм». Это делается не потому, что такой термин скомпрометировал себя в глазах многих людей, а потому, что в силу самой своей природы правовое государство обязано быть нейтральным в отношении политической идеологии. К тому же современное развитое общество в отличие от XIX в. перестало быть односторонне капиталистическим, в него встроены многие структуры, заимствованные из доктрины социализма, вследствие чего это общество справедливо стали считать смешанным. Экономический и социальный прогресс в этом обществе достигается при неуклонном соблюдении прав и свобод

человека и гражданина, без тотального государственного регулирования.

Сказанное объясняет, почему Конституция России относит закрепление определенных экономических и политических принципов к основам конституционного строя и отвергает понятие «общественный строй». Это те принципы, которые охраняются и гарантируются новым государством во имя прочности существования свободного гражданского общества.

§ 1. Принципы рыночной экономики

В Конституции РФ нет термина «рыночная экономика», но содержащиеся в ней нормы не оставляют сомнений в том, что государство охраняет основные принципы именно рыночной экономики. Тем самым кардинально меняется соотношение государства и экономики: из организации, которая непосредственно управляла народным хозяйством, государство превращается только в регулятора экономических отношений. Но это уже принципиально другая роль, она исключает административно-командные функции государственного аппарата и признает свободу экономической деятельности людей и их объединений. Государство теперь не вправе устанавливать плановые задания, диктовать цены, сохранять монополию внешней торговли, заведовать сбытом и снабжением, руководить сельским хозяйством и т. д.

Экономическая роль государства обрисована в Конституции России весьма лаконично и, в сущности, только косвенно. Но в большинстве конституций мира нет даже такого объема экономических обязанностей государства, чем подчеркиваются самостоятельность экономики и ее саморегуляция. В то же время складывается впечатление, что российская Конституция более озабочена не закреплением принципов рыночной экономики, а утверждением их действительности на всей территории сложного федеративного государства с его амбициозными субъектами и укоренившимся местничеством. Но в любом случае даже лаконичные формулировки ст. 8, возведенные в ранг основ конституционного строя, не оставляют сомнений в том, что на базе данной Конституции возврат к административно-командной экономике невозможен.

Впрочем, те основы конституционного строя, которые сформулированы в ст. 8, не свидетельствуют о полном отстранении государства от управления экономикой и установлении стопро-

центно либеральной экономики. Они не исключают мощного государственного сектора в экономике и немалых возможностей для административного вмешательства в экономическую жизнь. Тем самым открывается широкий спектр экономической политики, которая может существенно различаться при разных правительствах. Если учесть, что современная российская экономика по существу складывается как смешанная, т. е. государственно-частная, то можно считать, что эта модель имеет достаточную конституционную основу.

Конституционные гарантии, определяющие принципы рыночной экономики, состоят в следующем:

- единство экономического пространства;
- свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств;
- поддержка конкуренции.

Единство экономического пространства — конституционный принцип, означающий общность правового регулирования и основных правил поведения людей в экономической сфере на всей территории государства. Он имеет особенно важное значение для федеративных государств, поскольку существует практическая опасность расхождения законодательства федерации и ее субъектов, способного затруднить свободное перемещение товаров, капиталов и услуг и экономическую координацию в масштабах страны, нарушить равенство правовых условий для экономической деятельности и единый правовой статус граждан. Этот принцип выражает стремление видеть территорию России как своеобразный общий рынок с едиными правилами. В п. «ж» ст. 71 Конституция выражает эту мысль достаточно определенно, когда говорит о том, что в ведении Российской Федерации находится «установление правовых основ единого рынка», другие пункты этой статьи говорят о праве Федерации регулировать финансы, валюту, кредиты, таможенную, основы ценовой политики и др. Все эти полномочия федеральной власти естественны для такого исторически сложившегося комплекса, каким является экономика России. Единство экономического пространства обеспечивается четким конституционным разграничением полномочий в сфере экономического регулирования, верховенством федерального права, единым гражданством, запретом ограничения основных прав и свобод граждан по соображениям места жительства или временного пребывания и т. д. В то же время этот принцип не означает какой-то общегосударственной унификации законодательства в экономической сфере, он не закрывает пути

для регулирования экономики субъектами Федерации или местными органами власти в пределах своего ведения.

Положение ч. 1 ст. 8 Конституции сформулировано таким образом, что его можно понимать и как согласие на международную экономическую интеграцию, хотя в этом случае свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств потребует специальных актов, как внутренних, так и международно-правовых.

Близким по содержанию является положение ч. 1 ст. 74 о «свободном перемещении товаров, услуг и финансовых средств», означающее, что их движение не должно наталкиваться на таможенные барьеры, ограничиваться введением каких-либо пропусков или разрешений на ввоз и вызов, других препятствий. По существу, речь идет о свободной торговле и банковской деятельности, без чего немыслима экономическая интеграция. Еще в 1991 г. Указ Президента о едином экономическом пространстве (действует в редакции Указа Президента РФ от 21 октября 2002 г.) установил общие правовые гарантии единства экономического пространства. Согласно этому Указу любые акты органов власти и решения должностных лиц, ограничивающие движение товаров, работ и услуг на внутреннем рынке страны, признавались недействительными.

Поддержка государством конкуренции — лучший способ действия рыночной экономике. Конкуренция — самый надежный механизм координации индивидуальных действий без принуждения и вмешательства со стороны властей. Она тем эффективнее, чем меньше этого вмешательства и разного рода монополизма, особенно государственного. Конкуренция помогает выявить весь потенциал человеческой энергии и инициативы, на первый взгляд кажется, что она оттесняет государство от экономики, но на самом деле требует от него поддержки и внимания, ибо ей постоянно угрожает монополизация. С помощью конкуренции решаются проблемы экономического роста.

Поддержка конкуренции осуществляется всей экономической политикой государства. Это прежде всего ликвидация государственного монополизма, разгосударствление, приватизация и акционирование предприятий, специальные антимонопольные меры, стимулирование инвестиционной активности. Такой политикой обеспечиваются улучшение качества и разнообразие товаров.

Свобода экономической деятельности — другой основополагающий принцип рыночной экономики. В сочетании с правом

частной собственности это главный антипод тоталитарной государственной экономики с ее плановой и административно-командной системами. Свобода экономической деятельности означает, что люди могут беспрепятственно создавать и преобразовывать предприятия, распоряжаться продуктами своей деятельности с целью извлечения прибыли. Они вправе свободно вести торговлю, открывать банки и биржи, создавать хозяйственные объединения. Индивидуальное обогащение от такой деятельности, если она не противоправна, не только не враждебно интересам общества, но как раз служит этим интересам.

В то же время свобода экономической деятельности требует от государства особенного внимания, ибо злоупотребление ею чревато социальным взрывом. Государство должно не просто гарантировать эту свободу, но и регулировать ее использование, придавая экономике социальную ориентацию. Свобода предпринимателя, например, не должна порождать произвол в создании условий труда для работников, нарушать права потребителей и социальную справедливость в обществе. Таким образом, провозглашение свободы экономической деятельности не только не исключает, но предполагает детальное и систематическое государственное регулирование экономических отношений.

§ 2. Собственность

Отношение к вопросу о собственности в решающей степени определяет реальный статус свободы личности, экономическую и политическую систему любого общества. В тоталитарном государстве господствуют государственная и кооперативная формы собственности, что ставит человека в зависимость от бюрократии, принуждает к работе в коллективе, обрекает на безынициативность и слепое подчинение официальным структурам. Современное же гражданское общество позволяет человеку владеть всем, что он способен произвести или приобрести в соответствии с законом. Это общество вовсе не отторгает государственные и коллективные формы собственности, оно только следит за тем, чтобы они не стали принудительными, а человек не был лишен права на индивидуальную инициативу. Правовое государство обязано признать право каждого человека на частную собственность, поскольку это право составляет фундамент личной свободы и опору общественной морали.

В Конституции РФ вопросу о частной собственности уделено значительное место в главе о правах и свободах человека и гражданина. И этого, безусловно, было бы достаточно для того, чтобы гарантировать свободу каждого и незыблемость гражданского общества. Именно так и сделано в большинстве зарубежных конституций.

Однако российская Конституция значительно усиливает правовой статус частной собственности, излагая ее признание и защиту в главе об основах конституционного строя. При этом речь не идет об исключительном или тем более привилегированном положении частной собственности, а только о ее равном положении с другими формами собственности. Если, таким образом, тоталитарное государство боится (и не без основания) частной собственности, то правовое демократическое государство признает и защищает все формы собственности, что соответствует устремлениям его граждан.

В отличие от многих стран Конституция РФ не упоминает о возможности национализации в интересах общего блага, о необходимости при этом соответствующей компенсации, о социальной функции частной собственности, что открывает путь к ограничению прав собственников. Но российский подход к частной собственности не чужд этих сторон социального либерализма, основанием для признания которых служат другие основополагающие положения Конституции РФ (например, о социальном государстве). Жесткие либералистские формулировки Конституции РФ в отношении права частной собственности, словно не допускающие каких-либо ограничений, на самом деле объясняются главным образом необходимостью утверждения этого права в стране, в которой оно десятилетиями принципиально отвергалось. Но они не признают право частной собственности абсолютным и не исключают возможности ограничения этого права при определенных условиях, указанных в ч. 3 ст. 55 Конституции РФ.

Основу конституционного строя в Российской Федерации составляют два основных положения, сформулированных в ч. 2 ст. 8 Конституции:

- 1) *признаются*: частная собственность; государственная, муниципальная и иные формы собственности;
- 2) все формы собственности защищаются *равным образом*.

Частная собственность является широким понятием. В это понятие включаются не только предметы, направленные на удов-

летворение личных потребностей людей (дом, автомобиль, драгоценности и проч.), но также промышленные, финансовые и торговые предприятия, преследующие цель извлечения прибыли. Их собственники (физические и юридические лица) обязаны соблюдать законы, уплачивать налоги, но вправе распоряжаться ими по своему усмотрению (закрывать, слить, реорганизовать, продать) с соблюдением действующего законодательства. Государство не вправе вмешиваться в управление такими предприятиями.

Государственная собственность распространяется на имущество, различные предприятия или их часть, если эти предприятия были созданы на средства, принадлежащие государству. Субъектами этого права могут выступать как Российская Федерация, так и ее субъекты. В государственной собственности полностью или частично находятся некоторые заводы, торговые предприятия, железные дороги, судоходные компании и др. Государство устанавливает систему управления этими предприятиями.

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

Упомянутые в Конституции «иные формы собственности» включают собственность общественных объединений — профсоюзов, политических партий, различных общественных организаций. Это могут быть значительные объекты. Профсоюзы, например, владеют гостиницами, административными зданиями, автобазами, учебными заведениями, санаториями, домами отдыха и профилакториями. В прошлом их собственность обладала отдельным конституционным статусом, но ныне этот статус является общим с другими общественными объединениями. Под «иными формами собственности» подразумеваются также такие разновидности коллективной собственности, как общая, совместная, общая долевая. Они отличаются от других по субъекту, но по существу выступают как все та же частная собственность.

В положении о формах собственности наиболее примечательной является формула об их равной защите. Если в тоталитарном государстве откровенно отдавалось предпочтение государственной собственности по сравнению с общественной и личной, то

теперь этого нет. Правовое государство отвергает любые привилегии или ограничения для какой-либо одной формы собственности. Гражданский кодекс РФ установил единые принципы защиты права собственности независимо от формы собственности.

§ 3. Земля и другие природные ресурсы

Конституция РФ коренным образом изменила статус земли и других природных ресурсов. В тоталитарный период земля, ее недра, воды, леса рассматривались как обезличенное общенародное достояние, находились в исключительной собственности государства. Это препятствовало их рациональному использованию и неоправданно ограничивало права граждан. С началом реформ стало ясно, что необходимо изменить конституционный статус природных ресурсов с учетом потребностей народов и отдельных граждан. Осознание этой объективной необходимости происходило в острой борьбе с консервативными силами, стремившимися сохранить бюрократический контроль над ресурсами и монопольное господство колхозно-совхозной системы землепользования.

Конституция закрепляет отношение к природным ресурсам не как к «общенародному достоянию», а как к «основе жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории». Население любой территории вправе получать часть дохода от использования ресурсов (нефти, газа, драгоценных металлов, алмазов), кто бы ни осуществлял их добычу и использование — государство, муниципальные органы, отдельные лица или их объединения.

В то же время земля и другие природные ресурсы не являются собственностью народов, живущих на соответствующей территории, на что часто претендуют представители малых народов Севера. Признание ресурсов основой жизни и деятельности этих народов позволяет защищать их интересы, особенно в связи с быстрым развитием добывающих и промышленных отраслей, но не препятствует свободной конкуренции в освоении природных ресурсов.

Конституционный Суд РФ в постановлении от 7 июня 2000 г. указал, что народам, проживающим на территории того или иного субъекта РФ, должны быть гарантированы охрана и использование земли и других природных ресурсов как основы их жизни и деятельности, т. е. как естественного богатства, ценности (достояния) всенародного

значения. Однако это не может означать, что **право** собственности на природные ресурсы принадлежит субъектам РФ. Конституция РФ не предопределяет обязательной передачи всех природных ресурсов в собственность субъектов РФ и не предоставляет им полномочий по разграничению собственности на эти ресурсы.

В постановлении от 9 января 1998 г. по делу о проверке конституционности Лесного кодекса РФ Конституционный Суд РФ указал, что лесной фонд ввиду его жизненно важной многофункциональной роли и значимости для общества в целом, необходимости обеспечения устойчивого развития и рационального использования этого природного ресурса в интересах Российской Федерации и ее субъектов представляет собой публичное достояние многонационального народа России, как таковой является федеральной собственностью особого рода и имеет специальный правовой режим; осуществляемые же в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов как сфере совместного ведения полномочия Российской Федерации и ее субъектов распределены Лесным кодексом РФ на основе положений ст. 72 (п. «в», «г», «д», «к» ч. 1) и 76 (ч. 2 и 5) Конституции РФ таким образом, чтобы при принятии соответствующих решений была возможность обеспечить учет и согласование интересов Российской Федерации и ее субъектов, в том числе по вопросам разграничения государственной собственности.

Сходные правовые режимы установлены в отношении других природных ресурсов Законом РФ «О недрах» (в редакции от 25 октября 2006 г.), Федеральным законом «О животном мире» от 24 апреля 1995 г.

Субъект РФ не вправе объявить своим достоянием (собственностью) природные ресурсы на своей территории и осуществлять такое регулирование отношений собственности на природные ресурсы, которое ограничивает их использование в интересах всех народов Российской Федерации, поскольку этим нарушается суверенитет Российской Федерации.

Федеральный закон «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» от 7 мая 2001 г. установил правовые основы образования, охраны и использования территорий традиционного природопользования указанных народов. Закон, в частности, указывает, что земельные участки и другие природные объекты предоставляются лицам и общинам малочисленных народов в «безвозмездное пользование». Допускается изъятие этих участков и объектов для государственных или муниципальных нужд с возмещением убытков. Использование природных ресурсов осуществляется в соответствии с законода-

тельством Российской Федерации и обычаями малочисленных народов (ст. 12).

В конституционную формулу об использовании земли и других природных ресурсов органически входит и их охрана. Это положение направлено против хищнического разбазаривания природных ресурсов во вред гражданам, обществу и окружающей среде. Использование природных ресурсов допускается только с соблюдением экологического законодательства, устанавливающего нормы охраны окружающей среды (почвы, лесов, водоемов). Конституционный строй, таким образом, органически увязывается с бережным, рачительным отношением к природе и ее богатствам, к правам и интересам будущих поколений.

В ч. 2 ст. 9 Конституции устанавливается, что «земля и другие природные ресурсы могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности». Здесь в отношении природных ресурсов применен общий подход к праву собственности, сформулированный ранее в ст. 8, т. е. равное признание и охрана всех форм собственности. Но наиболее важным и принципиальным является закрепление права частной собственности на землю.

В истории экономических и правовых учений право частной собственности на землю не раз вызывало серьезные дискуссии. Многие философы, писатели (Ж.-Ж. Руссо, Л. Н. Толстой и др.) полагали, что земля должна принадлежать всем или только тем, кто ее обрабатывает. Но экономические законы требовали введения земли в гражданский оборот и в конце концов утвердили в развитых странах такие принципы регулирования частной собственности на землю, которые обеспечивают равновесие интересов отдельного человека и всего общества.

В дореволюционной России право частной собственности на землю отстаивали такие крупные государственные деятели, как С. Ю. Витте, П. А. Столыпин и др. В то же время крупные экономисты-аграрники (Н. Д. Кондратьев, А. В. Чаянов) отрицали право частной собственности на землю, выступая за ее социализацию, т. е. право трудового землепользования, при котором все желающие трудиться на земле могли бы присваивать себе продукты своего труда при условии выплаты обществу земельной ренты. Однако большевистское решение земельного вопроса привело к тому, что не только все желающие, но и коренные крестьяне оказались без земли и принудительно вступали в коллективные хозяйства. Это привело сельское хозяйство к отстава-

нию и сделано землепользование нерациональным. Крестьяне перестали чувствовать себя хозяевами земли, колхозы и совхозы приходили в упадок, громадные участки земли не осваивались.

Новая Конституция пробудила интерес граждан к владению и пользованию землей. Но для этого собственник должен иметь право передавать свой участок по наследству, продавать его, сдавать в аренду, закладывать и т. д. В то же время государство обязано обеспечить баланс интересов собственника и общества с тем, чтобы земля, и прежде всего земли сельскохозяйственного назначения, использовалась для блага как индивида, так и всего общества. Реформа земельного законодательства проходила с большими трудностями, ей препятствовали силы, которые были в принципе против рыночной экономики и стремились сохранить свою опору в старой системе землепользования. Эти силы не давали возможности принять федеральный закон об условиях и порядке пользования землей, который предусмотрен ч. 3 ст. 36 Конституции РФ. Президентом РФ были изданы указы (от 27 октября 1993 г., от 7 марта 1996 г.) о реализации конституционных прав граждан на землю, но этого оказалось недостаточно. Потребовались годы для того, чтобы в обществе сложился относительно общий позитивный подход к вопросу о частной собственности на землю. Некоторые субъекты РФ (Саратовская область и др.), опираясь на Конституцию РФ и указы Президента РФ, еще в 1990-е гг. приняли собственные законы о купле-продаже земли, другие (Башкортостан, Марий Эл), напротив, провели референдумы, в которых выразилось отрицательное отношение к праву частной собственности на землю. Только в 2001—2002 гг. было принято федеральное законодательство, которое ввело единоеобразное регулирование земельных отношений.

Отношения по использованию и охране земель в Российской Федерации как основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории, регулируются несколькими законами, главный из которых — Земельный кодекс РФ (в редакции от 7 марта 2005 г.). Кодекс, в частности, закрепляет право частной собственности на земельные участки граждан и юридических лиц (ст. 15). Отношения, связанные с владением, пользованием, распоряжением земельными участками из земель сельскохозяйственного назначения, регулируются Федеральным законом «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» (в редакции от 18 июля 2005 г.). Отдельным законом определяются правовые основы разграничения государственной собствен-

сти на землю между Федерацией, ее субъектами и муниципальными образованиями (см. также § 2 гл. 13 учебника). Земельное законодательство устанавливает правовые основы охраны земель, государственной собственности на землю Российской Федерации и ее субъектов, муниципальной собственности и собственности граждан и юридических лиц. Подробно регламентируются порядок возникновения права собственности, предоставление земельных участков, особенности купли-продажи, права и обязанности собственников, землепользователей, землевладельцев и арендаторов, прекращение и ограничение прав на землю, защита прав на землю, плата и др.

§ 4. Идеологическое и политическое многообразие

Гражданское общество предполагает широкий идеологический и политический плюрализм, вытекающий из свободы человека выражать свои взгляды и участвовать в политической деятельности. Люди от природы неодинаковы, различны и их интересы, условия жизни. Никто не в состоянии свести многообразие человеческих мнений к какой-то одной цели, выработать универсальное средство всеобщего «осчастливливания». Гражданское общество и правовое государство не придумывают это многообразие, они принимают его как естественное состояние, не пытаются насильственно изменить.

В большинстве конституций мира признается идеологический и политический плюрализм через закрепление соответствующих прав и свобод человека и гражданина. Но Конституция России возводит принцип идеологического многообразия в ранг основ конституционного строя. Помимо прочего, это сделано и из-за опасности возврата к тоталитарному прошлому, тем более что силы, заинтересованные в подобной реставрации, в стране легально существуют. Общество поэтому наделяет государство правом и обязанностью гарантировать незыблемость политической свободы и соответствующих прав человека.

Разумеется, государству намного проще осуществлять свои функции в условиях принудительного идейно-политического моноизма. Оно не сталкивается тогда с организованной оппозицией, не нуждается в проведении сложных и дорогостоящих избирательных кампаний, не испытывает неудобств с неуправляемой прессой и т. д. В таком положении как раз и находилась советская тоталитарная система, несколько десятилетий убеждавшая народ

в его «морально-политическом единстве». На деле же это только маскировало репрессии и, в конце концов, привело систему к краху вследствие неудержимого стремления людей к свободе.

Под идеологией обычно понимают систему философских, политических, религиозных взглядов на закономерности общественного развития и пути совершенствования общественного устройства. Известны такие разновидности идеологии, как либеральная, христианско-демократическая, коммунистическая, фашистская, исламская и др.

Идеологическое многообразие (плюрализм) компенсирует несовершенство человеческого ума, его неспособность отразить в одной теории все многообразие мира. Еще Платон говорил, что не может быть одной философской системы, охватывающей все многообразие мира, а если это так, то нужно предоставить возможность творить другим, т. е. проявлять терпимость к иным взглядам, признать необходимость свободы мысли. С тех пор мир невероятно усложнился, что привело к бурному развитию наук об общественном устройстве. Каждая теория или доктрина стремится дать идеальные принципы, но только все они в своей совокупности обеспечивают самопознание человеческого общества. Напротив, попытки создать монопольную универсальную теорию, объясняющую всю сложную социальную, экономическую, духовную и т. д. основу жизни, а тем более попытки переустройства мира на основе такой теории, неизменно порождали насилие над людьми, тиранические режимы, беспрестанные войны и репрессии.

Гражданское общество не только фиксирует идеологический плюрализм как проявление свободы духа и мысли, но оно в нем глубоко заинтересовано. Плюрализм взглядов, мнений, учений и идеологических доктрин рождает здоровую конкуренцию умов, составляет совокупный общественный интеллект. Только так могут происходить самопознание общества, своевременное осознание им грозящих опасностей и поиск путей к совершенствованию.

Признание идеологического многообразия означает право каждого человека, политической партии и общественной организации свободно разрабатывать, исповедовать и пропагандировать идеи, теории, концепции об экономическом, социальном, политическом устройстве человеческого общества, предлагать практические рекомендации властям и обществу, публично защищать свои взгляды и воззрения и т. д. Препятствовать всему этому, от-

давая предпочтение одним перед другими, правовое государство не имеет права.

Российское общество в настоящем — общество без официальной идеологии, хотя совсем недавно оно было тотально заидеологизированным. Отсюда растерянность многих, кто привык жить при жесткой идеологической дисциплине, следовать идеологическим установкам свыше. Общество не нуждается в господстве какой-то одной идеологии, ибо ее утверждение может произойти только в результате навязывания, т. е. насилия над свободным разумом. И если обществу все-таки требуется какая-то всеми признанная философская основа, то ею может выступить только признание свободы человека и порождаемого этой свободой идеологического плюрализма.

Принцип идеологического многообразия гарантирует общество от застоя в литературе, философии, искусстве, науках, обеспечивает развитие культуры и духовности. Естественно, что свободой мысли и слова злоупотребляют, в результате чего появляются безнравственные, античеловеческие, расистские концепции. Государство ограничивает пропаганду таких идей, когда дело доходит до прямых призывов или действий, подрывающих общественные устои (ст. 29 Конституции). Но государство не должно вмешиваться в идеологическую полемику, разрешать теоретические споры. В свободе научной мысли заключается важная гарантия существования гражданского общества, и в этом главная причина признания Конституцией принципа идеологического многообразия в качестве основы конституционного строя (ч. 1 ст. 13).

Особую опасность представляет установление одной идеологии в качестве государственной или обязательной, что как раз записано в ч. 2 ст. 13 Конституции. В этом одна из главных гарантий против сползания государства к тоталитаризму.

История ясно показала, что тоталитарное государство не может допустить идеологического плюрализма. Оно неминуемо закрепляет в конституции идеологию правящей верхушки, принуждая население к следованию ей. В СССР, например, эта идеология пронизывала дошкольное воспитание, среднюю и высшую школу, навязывалась прессе и науке. В разного рода кружках и «университетах» марксизма-ленинизма происходила массовая обработка людей, исключавшая возможность выбора системы взглядов по собственному желанию. Более того, за «чуждые взгляды» привлекали к уголовной ответственности, судили, ссы-

лали и уничтожали. Аналогичное положение существовало в гитлеровской Германии и других фашистских государствах.

Запрещение устанавливать какую-либо одну идеологию в качестве государственной или обязательной всецело адресуется к государственным органам, правящим политическим партиям и высшим должностным лицам. Это означает, что ни конституция, ни законодательный или иной правовой акт не должны прямо или косвенно утверждать и закреплять какую-либо идеологию. Никакая идеология не рассматривается как господствующая и не должна в таком качестве монопольно внедряться в сознание людей в государственных школах и высших учебных заведениях, в государственных средствах массовой информации. Она не может быть критерием отбора граждан для службы в государственном аппарате и армии.

Идеологическая нейтральность государственных структур не исключает возможности прихода к власти путем свободных выборов тех или иных политических сил со своей идеологией. В этом случае должностные лица законодательной или исполнительной власти неизбежно начинают говорить «идеологическим языком» и проводить соответствующую политику, ибо отделить деятельность от их приверженности к той или иной идеологии, программным установкам их партий очень трудно. Однако это ни при каких условиях, включая чрезвычайные, не должно вести к исключению из жизни других идеологий, к перестройке школьных и вузовских программ, к подчинению идеологическим установкам государственных средств массовой информации. Недопустимы чистки государственного аппарата, армии и правоохранительных органов по идеологическим критериям. Не может быть и речи об уголовной ответственности за пропаганду цивилизованных взглядов, теорий, идей и концепций.

В то же время негосударственные учебные заведения и средства массовой информации сохраняют право пропагандировать только свою идеологию. Такая деятельность прямо отражает гарантированную Конституцией РФ свободу слова граждан и их объединений.

Продолжением идеологического многообразия является политическое многообразие, многопартийность, которые также закрепляются в Конституции РФ (ч. 3 ст. 13). В демократическом государстве признается, что политические партии выражают интересы основных социальных групп населения.

Партии разрабатывают и представляют избирателям альтернативные варианты наиболее оптимальных, по их мнению, решений проблем общественного развития. Всеобщие выборы, выражающие волю народа, имеют смысл только в том случае, если на суд избирателей выносятся различные программы, обычно разрабатываемые политическими партиями. Многопартийность, следовательно, выступает как форма политической демократии и важнейшая предпосылка формирования органов государственной власти.

Порядок создания политических партий, финансирования государством их деятельности в избирательных кампаниях устанавливается законом. Такое законодательство существует практически во всех развитых странах, чем признается важная роль партий для общества и государства. В то же время государственные органы не вправе вмешиваться во внутреннюю жизнь политических партий, на их деятельность распространяется принцип свободы общественных объединений, также закрепляемый в конституционном порядке (ст. 30 Конституции РФ). Отношения государства с партиями часто бывают весьма сложными, поскольку именно партии образуют оппозицию правительству — парламентскую и внепарламентскую. Но это не может стать основанием для какого бы то ни было ограничения деятельности отдельных партий, а тем более их запрещения.

В демократических странах встречаются различные партийные системы — двухпартийные, многопартийные. Это зависит от активности самих граждан, состояния их политического сознания. Однако ни в одной из таких стран не существует однопартийной системы — это признак тоталитарного государства или крайне низкого развития политической культуры. Конституция России отвергает однопартийность, и любые попытки ликвидировать плюрализм в пользу одной «руководящей и направляющей» силы следует квалифицировать как антиконституционный переворот. По смыслу Конституции, правомерна только такая партийная система, которая включает как минимум две политические партии. Государство не может, конечно, регулировать количество партий, но оно заинтересовано в создании жизнеспособной политической системы, чтобы в парламентах были представлены крупные партии, выражающие устойчивые интересы широких слоев населения. Свобода создания политических партий не должна служить инструментом для прихода к власти разного рода экстремистов и криминальных элементов.

Все партии, как и другие общественные объединения, равны перед законом. Это означает, что к ним предъявляются одинаковые требования при регистрации, устанавливается единый порядок защиты имущества и прекращения деятельности. Но это не означает, что во всех случаях партии должны оказываться в равном положении. Например, если партия не набирает установленного законом количества подписей при выдвижении кандидатов, то она лишается права требовать занесения этих кандидатов в избирательные бюллетени. Практически во всех странах малочисленные партии жалуются на дискриминацию, но чаще всего речь идет о неизбежной государственной селекции в целях создания реальных и эффективных механизмов формирования органов власти. Отдельные условия, которые в равной мере ставятся перед всеми партиями, не означают нарушения равенства прав всех общественных объединений для их участия в политической жизни. Также не нарушают принципа свободы деятельности законодательные ограничения хозяйственной деятельности партий и других общественных объединений, если эта деятельность не соответствует уставным целям, направлена на извлечение прибыли в личных интересах отдельных руководителей и т. д.

Правовое положение партий (институционализация) в каждой стране имеет особенности. Место и роль партий фиксируются в Основном законе Германии («партии содействуют формированию воли народа» — п. 1 ст. 21), в конституциях Испании, Португалии, Греции и др. Свобода создания и деятельности партий закреплена в конституциях или судебных решениях США, Франции, Германии, Португалии и др. В то же время от них конституционно требуется «уважать принцип национального суверенитета и демократии» (Франция), соответствовать «основам свободного демократического строя» (Германия). В некоторых государствах действуют законы, регламентирующие широкий круг вопросов, связанных с образованием и деятельностью партий (Россия, Германия, Австрия, Португалия, Испания и др.). В других законодательно регулируется только финансирование партий (Франция, Италия, Швеция, Финляндия и др.). Законы многих стран прямо запрещают партии фашистского толка (Италия, Испания, Португалия и др.), но в любом случае запрещение партии возможно только судебным решением. Для предотвращения коррупции законы регулируют размеры частных пожертвований в партийные кассы, ограничивают предвыборные расходы партий, вводят государственное финансирование партий (США, Россия и др.).

В Российской Федерации Федеральный закон «О политических партиях» (в редакции от 30 декабря 2006 г.) установил требования к партиям: в партии должно состоять не менее 50 тыс. членов, при этом более чем в половине субъектов РФ партия должна иметь региональные отделения численностью не менее 500 членов, а в остальных — не менее 250. Партии, не отвечающие этим требованиям Закона, подлежат преобразованию в общественные объединения или ликвидации. Запрещено создание и деятельность партий, цели которых направлены на насильственное изменение основ конституционного строя и целостности Российской Федерации, подрыв безопасности государства, создание вооруженных и военизированных формирований, разжигание социальной, расовой, национальной или религиозной розни. Не допускается создание структурных подразделений партий в органах государственной власти и органах местного самоуправления, в Вооруженных Силах, в правоохранительных и иных государственных органах, на предприятиях и в учреждениях, вмешательство партий в учебный процесс. Закон устанавливает порядок регистрации партий, которую осуществляет Министерство юстиции РФ, внутреннее устройство партии, а также государственную поддержку и государственное финансирование партий, их участие в выборах и референдумах. Регламентирован порядок приостановления деятельности и ликвидации политических партий (см. также § 2 гл. 12 учебника).

§ 5. Общественные объединения

В это понятие включаются как политические партии, так и разного рода общественные организации — профсоюзы, молодежные, женские организации и др. Число таких организаций в развитом обществе всегда велико. Общественные объединения — это проявление самодеятельности народа, его участия в общественной жизни. Они, следовательно, выступают как составная часть демократии и форма жизни гражданского общества. Конституция РФ гарантирует право граждан создавать общественные объединения и свободу их деятельности (ст. 30).

Общественные объединения нуждаются в определенных, установленных законом правах, и прежде всего свободно осуществлять свои уставные задачи. Для этого они учреждают свою прессу, создают предприятия и другие хозяйственные единицы, беспрепятственно собирают членские взносы. Они самостоятельно

расходуют средства из собственного бюджета, обладают жилищным фондом и т. д. Государственные органы не вправе вмешиваться в их внутреннюю деятельность, хотя могут помогать некоторым из них. Эти объединения участвуют в работе многих органов государственной власти и государственных совещаниях. Например, их представители участвовали в работе Конституционного совещания, созванного Президентом для разработки проекта Конституции. Общественные объединения тесно сотрудничают с комитетами Государственной Думы и Совета Федерации.

Помимо этого «высшего уровня» сотрудничества, осуществляется привлечение общественных объединений к работе ряда министерств и ведомств. Так, профсоюзы входят в состав Трехсторонней комиссии по социально-трудовым вопросам, участвуют в работе Федеральной службы по труду и занятости, Пенсионного фонда РФ, Фонда социального страхования РФ и др. Таким путем демократическое государство стремится противостоять бюрократизации государственного аппарата, обеспечивать гласность его работы и устойчивую связь с общественностью.

Государству небезразличны цели и задачи общественных объединений, поскольку некоторые объединения могут действовать в антигосударственных и антиобщественных целях. Такие объединения ставятся вне закона, прямо запрещаются или преследуются. К их числу относятся, например, террористические организации, фашистские объединения и т. п. Однако ограничение права на их создание или деятельность возможно только на основе конституционных или законодательных норм и только по суду. В Российской Федерации для проверки законности целей и действий общественных объединений введена процедура их регистрации, осуществляемая Министерством юстиции, но отказ в регистрации дает право на обжалование в суд.

Согласно Конституции (ч. 5 ст. 13) запрещению подлежат общественные объединения, цели и действия которых направлены на:

- 1) насильственное изменение основ конституционного строя;
- 2) нарушение целостности Российской Федерации;
- 3) подрыв безопасности государства;
- 4) создание вооруженных формирований;
- 5) разжигание социальной, расовой, национальной и религиозной розни.

Эти пять оснований сформулированы в предельно сжатой форме, а потому требуют значительной детализации в специальных правовых актах или судебных решениях. Это особенно важ-

но для того, чтобы избежать чиновничьего субъективизма в оценке целей и действий объединений. Государство правомерно стремится обезопасить себя и общество от организованного экстремизма, сепаратизма, терроризма, способных дестабилизировать обстановку, подорвать конституционную законность и создать опасность государственного переворота. Государство не может терпеть на своей территории каких-либо вооруженных формирований, кроме тех, которые подчинены правительству. Оно обязано гарантировать спокойную жизнь *Ессех* социальных, расовых, национальных, религиозных групп. Одновременно эти гарантии направлены против разжигания межклассовых столкновений, межэтнических и межнациональных конфликтов, а в конечном счете и гражданской войны. Этим целям служит Федеральный закон «О противодействии экстремистской деятельности» (в редакции от 27 июля 2006 г.). Под определение экстремистской деятельности подпадают действия общественных и религиозных объединений либо иных организаций и их руководителей, средств массовой информации, физических лиц по насильственному изменению конституционного строя, захват или присвоение властных полномочий, подрыв безопасности РФ, создание незаконных вооруженных формирований, публичная клевета в отношении государственных деятелей, осуществление террористической деятельности, возбуждение национальной, социальной или религиозной розни, связанной с насилием или призывами к насилию, пропаганда превосходства или неполноценности граждан по социальным, расовым, религиозным, национальным или языковым основаниям, осуществление массовых беспорядков и хулиганских действий и актов вандализма, финансирование указанной деятельности и др. Закон относит к экстремистской деятельности, в частности, пропаганду и публичное демонстрация нацистской атрибутики или символики либо атрибутики или символики, сходных с нацистской атрибутикой или символикой до степени смешения. Осуществление такой деятельности, повлекшей за собой нарушение прав и свобод человека и гражданина, причинение вреда личности, здоровью граждан, окружающей среде, общественному порядку, общественной безопасности, собственности, законным экономическим интересам физических и (или) юридических лиц, обществу и государству или создающей реальную угрозу такого вреда, а также деятельности соответствующего общественного или религиозного объединения,

не являющегося юридическим лицом, влечет за собой ответственность.

Механизм ответственности предусматривает предостережение, приостановление, предупреждение, ликвидацию и запрещение экстремистской организации по заявлению Генерального прокурора решением суда. За осуществление такой деятельности ответственность несут также граждане РФ, иностранные граждане и лица без гражданства.

Общественным объединением особого рода является Общественная палата РФ, создаваемая на основе Федерального закона «Об Общественной палате Российской Федерации» от 27 декабря 2005 г. Палата обеспечивает взаимодействие граждан Российской Федерации с федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления в целях учета потребностей и интересов граждан, защиты прав и свобод граждан и прав общественных объединений при формировании и реализации государственной политики, а также в целях осуществления общественного контроля за деятельностью Правительства, органов исполнительной власти и местного самоуправления и за соблюдением свободы слова в СМИ. Она формируется на основе добровольного участия в ее деятельности граждан, общественных объединений и объединений некоммерческих организаций. Среди целей и задач палаты — поддержка разного рода гражданских инициатив, проведение общественной экспертизы законов, выработка рекомендаций органам власти и др.

Закон устанавливает полномочия этого органа по осуществлению общественного контроля за соблюдением свободы слова в СМИ. В частности, Общественная палата наделена правом привлекать граждан, общественные объединения и представителей СМИ к обсуждению вопросов, касающихся соблюдения свободы слова в СМИ, реализации права граждан на распространение информации законным способом, обеспечения гарантий свободы слова и свободы массовой информации, а также выработать по данным вопросам рекомендации. Закон также предоставляет Общественной палате право давать заключения о нарушениях свободы слова в СМИ, которые в зависимости от содержащихся в них выводов могут направляться в регистрирующие, надзорные или правоохранительные органы, в СМИ, допустившие нарушения, либо непосредственно учредителям или руководству этих

СМИ, а также иные компетентные государственные органы или должностным лицам.

Общественная палата состоит из 126 граждан, одна треть которых утверждается Президентом РФ, а две трети формируются общественными объединениями. Члены палаты избирают совет Общественной палаты и секретаря. Федеральный закон закрепляет гарантии и формы деятельности палаты, правовое положение ее членов и проч.

Общественная палата РФ призвана способствовать становлению гражданского общества в России, развитию демократической активности ее граждан.

Раздел IV. Права и свободы человека и гражданина

Глава 10. Общие положения

§ 1. Учение о свободе

Институт прав и свобод является центральным в конституционном праве. Он закрепляет свободу народа и каждого человека от произвола государственной власти. Это сердцевина конституционного строя.

Философской основой этого института является учение о свободе как о естественном состоянии человека и высшей ценности после самой жизни. Люди начали осознавать эти истины на заре создания человеческого общества, но потребовались века для того, чтобы сложились ясные представления о содержании свободы и ее соотношении с государством.

В XVIII в. происходит документальное закрепление естественного-правового понимания свободы.

В Декларации независимости США 1776 г. говорится: «Мы считаем очевидными следующие истины: все люди сотворены равными и все они одарены своим Создателем некоторыми неотчуждаемыми правами, к числу которых принадлежат: жизнь, свобода и стремление к счастью. Для обеспечения этих прав учреждены среди людей правительства, заимствующие свою справедливую власть из согласия управляемых».

В Декларации прав человека и гражданина 1789 г. (Франция) сказано: «1. Люди рождаются и остаются свободными и равными в правах. 2. Цель каждого государственного союза составляет обеспечение естественных и неотъемлемых прав человека. Таковы свобода, собственность, безопасность и сопротивление угнетению».

Эти великие документы, действующие в своих странах и поныне, заложили фундамент современной цивилизации, в них смысл и цель демократического правового государства. В тех странах, где общественное устройство утвердилось на принципе свободы (гражданское общество), были достигнуты большие успехи в развитии экономики, культуры, науки и техники, социальной защиты населения. Обратный результат явилось собой об-

щество без свободы — социализм. Социалистический эксперимент ясно продемонстрировал, что экономика и культура без свободы в конечном счете приводят к застою и деградации, убивают энергию и инициативу человека, останавливают социальный прогресс.

Вторая половина XX в. ознаменована обострением идейно-политической борьбы вокруг прав и свобод человека. После нескольких десятилетий безуспешных усилий заставить людей забыть о свободе рухнули тоталитарные режимы, права и свободы приобрели прочное международно-правовое закрепление. Мощными союзниками свободы и прав человека стали этика и культура. Конституционные системы большинства стран мира закрепляют соответствующие институты, признавая их основными.

Учение о свободе, составляющее фундамент прав и свобод человека и гражданина, постоянно развивается философами, политологами и юристами, пытающимися найти разумный баланс между свободой и социальной справедливостью, свободой и государственным регулированием. Эти соотношения стали еще более сложными в постиндустриальную эпоху, которая связана с новыми представлениями об идеальном обществе, справедливости и государстве. Однако никакие новации не в состоянии поколебать такие вечные ценности, как свобода и сложившиеся в муках представления человечества о неотъемлемых правах человека.

При всей своей многогранности и сложной детерминированности современное конституционно-правовое учение о свободе может быть кратко выражено в следующих основных постулатах:

1) все люди свободны от рождения и никто не вправе отчуждать их естественные права. Обеспечение и охрана этих прав — главное назначение государства;

2) свобода состоит в возможности делать все, что не приносит вреда другому. Свобода человека, следовательно, не может быть абсолютной, она ограничена таким же состоянием других людей. Равенство возможностей для всех — основа свободы;

3) границы свободы могут быть определены только законом, который есть мера свободы. Свобода и правопорядок не антагонисты, если закон демократический. Следовательно, все, что не запрещено, то дозволено;

4) часть дозволенного определяется через права человека. Закрепление прав необходимо для того, чтобы помочь человеку осознать свои возможности, но ни один перечень прав не исчерпывает содержания свободы;

5) ограничение прав возможно исключительно с целью способствовать общему благосостоянию в демократическом обществе.

Разумеется, это самые общие философские постулаты и при этом имеющие прямое значение только для конституционно-правовой концепции. У этого учения есть и другие аспекты, как, например, связь свободы с моралью и политической культурой, без учета которых свобода вырождается в циничную вседозволенность или разрушительную анархию. Но это уже не сфера конституционного права.

Основные постулаты учения о свободе легли в основу новой российской Конституции, а некоторые из них прямо ею закрепляются. Так, в ч. 2 ст. 17 устанавливается, что основные права и свободы человека неотчуждаемы и принадлежат каждому от рождения, а в ч. 3 — что осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц. Такой подход способствует глобальной унификации прав и свобод, обеспечивает соответствие российских институтов по правам и свободам общечеловеческим ценностям.

Термин «свобода» употребляется в двух значениях, хотя и неразрывно связанных. В общем смысле он обозначает состояние народа и отдельного человека, которое характеризуется возможностью действовать по своему усмотрению. Этот термин в Конституции выполняет роль основополагающего философского принципа, который реализуется через весь комплекс конституционно-правовых норм. Иное дело свобода как субъективная возможность совершать или не совершать какие-то действия (например, свобода совести, свобода слова и др.). В этом смысле термин «свобода» по существу тождествен термину «субъективное право», а различие объясняется только тем, что такая юридическая лексика сложилась исторически. Но нельзя не учитывать, что свобода в субъективном смысле (как субъективные права) является юридической формой реализации свободы народа и отдельного человека в общем, философском смысле этого слова.

§ 2. Природа конституционных прав и свобод

В каком бы государстве ни находился человек, в месте ли своего постоянного жительства или пребывания (по своим делам и интересам), он остается свободным существом, находящимся под защитой мирового сообщества, собственного государства, гражданином которого он является, а также государства, в котором он

находится. Состояние свободы не даруется какой-либо публичной властью, а принадлежит человеку в силу его рождения.

Подобно тому, как человек рождается на свет с головой, руками, ногами, разумом и сердцем, так он рождается и свободным. Это акт природы, а при религиозном подходе — Творца. Совокупность основных, т. е. неотчуждаемых, прав это и есть естественное право.

Состояние свободы реализуется через субъективные права, которые указывают направления и формы использования свободы. Эти права тоже носят естественно-правовой характер, а потому неотъемлемы и неотчуждаемы. Они сохраняются за человеком даже тогда, когда он сам от них отказывается. Однако на пути свободы всегда стоит государство, создаваемое людьми для поддержания условий реализации свободы. Государство через законы закрепляет права и свободы человека, и тогда они становятся мерой возможного, т. е. обретают границы дозволенного. Закрепление, охрана, поддержание прав и свобод, создание условий для их претворения в жизнь составляют длительную цепь правовых актов и действий, начало которым кладет конституция.

Конституционные права и свободы — это не все права и свободы, которыми обладает человек, а только основные, или фундаментальные. Почти все демократические конституции при самом полном перечислении прав и свобод в заключение признают, что перечень не является исчерпывающим, т. е. что за человеком и гражданином остаются и другие права и свободы. В Конституции РФ (ч. 1 ст. 55) по этому поводу говорится: «Перечисление в Конституции Российской Федерации основных прав и свобод не должно толковаться как отрицание или умаление других общепризнанных прав и свобод человека и гражданина». Ясно, что если бы эти «другие», да еще общепризнанные, права и свободы были законодателю известны, то они должны были бы попасть в перечень конституционных. А раз этого нет, то данную формулировку можно толковать только как признание неисчерпаемости свободы и как уважение многогранных прав и свобод, которые при всей их важности не относятся к категории основных. Такие права и свободы неконституционного уровня закрепляются всеми отраслями национальной системы права.

Следовательно, под конституционными правами и свободами понимаются наиболее важные права и свободы человека и гражданина, раскрывающие естественное состояние свободы и получающие высшую юридическую защиту.

Конституционные права и свободы являются главным элементом конституционных правоотношений. Эти правоотношения возникают между человеком (гражданином) и государством, порождая обязанность государства защищать и охранять основные и другие права и свободы каждого отдельного человека (гражданина). Он вправе не просить, а требовать защиты прав, которые государство признало естественными и неотъемлемыми. Правоотношения по поводу основных прав и свобод отличаются от правоотношений по поводу других прав особым механизмом защиты и силой прямого действия конституции.

В то же время конституция связывает основные права и свободы с обязанностями человека и гражданина. Совокупность основных прав, свобод и обязанностей образует конституционно-правовой статус человека и гражданина. Этот статус и есть мера свободы, т. е. сочетание возможного и должного в поведении каждого человека. Этот правовой статус является основой общей правоспособности человека, т. е. открывает ему возможность для любых законных действий.

Понимание отношений человека и государства как правоотношений не означает тотальной зарегламентированностиTM. Для человека смысл этих правоотношений состоит в получении защиты своих прав (при необходимости), а для государства — в обязанности оказать эту защиту. Одновременно человек и государство «выясняют отношения» по поводу конституционных обязанностей человека (гражданина), и тогда государство во имя правопорядка и в законных формах требует (а порой принуждает) соблюдать эти обязанности. Но за пределами своих выполненных обязанностей и в рамках охраняемых государством прав человек остается свободным. Характерно, что миллионы сознательных людей в демократических государствах за всю свою жизнь не имеют ни одного столкновения с властью.

Конституционные права и свободы обладают специфическим набором средств и методов своей защиты. К их числу относятся:

- конституционно-судебный механизм (конституционные суды);
- судебная защита (суды общей юрисдикции и арбитражные суды);
- административные действия органов исполнительной власти;
- законная самозащита человеком своих прав;
- международно-правовой механизм.

В ряде стран этот механизм носит более разветвленный характер, будучи дополнен административной юстицией (административные суды, квазисудебные органы для рассмотрения споров между человеком и правительственными органами), а также трудовой юстицией (для рассмотрения трудовых споров, в том числе и между работниками и государством). Однако в Российской Федерации эти формы правозащитной деятельности государства пока не получили развития, административные споры рассматриваются судами общей юрисдикции и арбитражными судами.

§ 3. Права человека и права гражданина: в чем отличие?

Эти две категории прав обычно упоминаются в одной «связке», однако их содержание не тождественно. Права человека проистекают из естественного права, а права гражданина — из позитивного, хотя и те и другие носят неотъемлемый характер. Права человека являются исходными, они присущи всем людям от рождения независимо от того, являются они гражданами государства, в котором живут, или нет, а права гражданина включают в себя те права, которые закрепляются за лицом только в силу его принадлежности к государству (гражданство). Таким образом, каждый гражданин того или иного государства обладает всем комплексом прав, относящихся к общепризнанным правам человека плюс всеми правами гражданина, признаваемыми в данном государстве. Поэтому правомерен термин «гражданские права и свободы», синтезирующий обе группы прав и свобод.

Права гражданина — своеобразное ограничение равенства между людьми, поскольку их лишаются лица, живущие в стране, но не имеющие гражданства. Эти права обычно предполагают возможность участия в государственных делах, в выборах высших органов государственной власти, допуска в своей стране к государственной службе. Следовательно, лица, не имеющие гражданства, этих прав в данном государстве не имеют. Такая дискриминация, допускаемая международным сообществом, объясняется правомерным желанием каждого государства предоставить указанные права только лицам, устойчиво связанным с судьбой страны и в полной мере несущим конституционные обязанности. Это не означает, что лица без гражданства не несут никаких обязанностей (например, соблюдать конституцию, уплачивать налоги и др.).

Некоторые права предоставляются исключительно гражданам по соображениям общенародных интересов (например, в Российской Федерации право частной собственности относится к категории прав человека, а право частной собственности на землю — только прав граждан) или в силу особенностей некоторых гарантий (Российское государство в состоянии гарантировать защиту и покровительство за пределами страны только своим гражданам).

В наше время при возросшей миграции населения разных стран, и прежде всего рабочей силы и беженцев, а также в связи с развитием широких контактов в мире бизнеса, науки и культуры в каждой стране постоянно находится, а часто и оседает много людей, которые по разным причинам или временно не приобретают гражданства государства пребывания. Их положение определяется только статусом прав человека, который, однако, охраняется каждым государством в силу его конституции и международного права.

В связи с этим конституции стран мира, следуя установившейся в международно-правовых актах терминологии, говоря о правах человека, употребляют слова «каждый имеет право...», «никто не может быть лишен...», «все», «личность». Права человека подразумеваются и в тех случаях, когда конституционный текст закрепляет обезличенную обязанность государства что-то «гарантировать», «признавать» или «охранять». Когда же речь идет о правах, предоставляемых только лицам, имеющим гражданство данного государства, то употребляется четкая формулировка «граждане имеют право». Следовательно, за терминологическим различием стоит различие правового статуса, т. е. объема прав и обязанностей человека и гражданина.

§ 4. Международно-правовой базис прав человека

После Второй мировой войны началось интенсивное осознание мировым сообществом планетарного значения проблемы прав человека. Из чисто внутренней эта проблема стала превращаться в международную, в результате чего конституционное право стало все больше подпадать под влияние международных стандартов. Сегодня уже общепризнано, что права человека, в какой бы стране он ни жил, находятся под защитой мирового сообщества и являются достоянием всей цивилизации.

Обязанность государств осуществлять сотрудничество в поощрении и развитии уважения к правам человека и основным сво-

бодам без какой-либо дискриминации была зафиксирована в Уставе Организации Объединенных Наций. Однако потребовалось время, прежде чем появились крупные международно-правовые акты в этой области. Первым из них стала Всеобщая декларация прав человека, принятая Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г. (СССР и другие социалистические страны при голосовании воздержались).

Всеобщая декларация прав человека состоит из преамбулы и 30 статей. В ней не делается различия между правами человека и правами гражданина, и все права трактуются как принадлежащие всем людям. Статья 1 гласит: «Все люди рождаются свободными и равными в своем достоинстве и правах. Они наделены разумом и совестью и должны поступать в отношении друг друга в духе братства». Далее провозглашаются права на жизнь, свободу и личную неприкосновенность, другие личные права и свободы, а также экономические, социальные и культурные права, на которые человек вправе претендовать как «член общества» (право на труд, социальное обеспечение, образование и др.). Нормы этого документа имеют декларативный характер, а сам он не содержит механизма обеспечения этих норм. Однако Декларация сыграла и продолжает играть важную роль в утверждении прав человека.

В 1966 г. Генеральная Ассамблея ООН приняла новые важные акты — Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах и Международный пакт о гражданских и политических правах (ратифицированы СССР в 1973 г.). В этих актах дается более детализированный перечень прав человека и гражданина, а кроме того, Пактом о гражданских и политических правах предусматривается создание Комитета по правам человека, ответственного за соблюдение и принятие мер по претворению в жизнь прав, признаваемых в этом Пакте. В 1984 г. аналогичный Комитет был создан по экономическим, социальным и культурным правам. Оба пакта составили своеобразный международный кодекс прав человека и гражданина, а государства-участники взяли на себя обязательство принять необходимые законодательные меры по обеспечению предусмотренных в пактах прав и свобод.

В идентичных преамбулах к каждому пакту отмечается, что достоинство, равные и неотъемлемые права людей являются основой свободы, справедливости и всеобщего мира и что права вытекают из присущего человеческой личности достоинства. Указывается также, что идеал свободной человеческой личности,

пользующейся гражданской и политической свободой и свободой от страха и нужды, может быть осуществлен, только если будут созданы такие условия, при которых каждый может пользоваться своими экономическими, социальными и культурными правами, так же как и своими гражданскими и политическими правами. Оба пакта закрепляют право народов на самоопределение, равно для мужчин и женщин право пользоваться всеми правами человека, гарантии от нарушения или необоснованного ограничения какого-либо права человека или какой-либо из основных свобод. Пакты также препятствуют ограничению государствами уже существующих прав на их территории под тем предлогом, что в пакте не признаются такие права или признаются в меньшем объеме.

Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах признает право на труд, на справедливые и благоприятные условия труда, право создавать профессиональные союзы и вступать в них, право на социальное обеспечение, включая социальное страхование, право семей, матерей, детей и подростков на самую широкую охрану и помощь, право на достаточный жизненный уровень, право на наивысший достижимый уровень физического и психического здоровья, право на образование, право на участие в культурной жизни.

Международный пакт о гражданских и политических правах предусматривает широкий круг личных и политических прав: право на жизнь, запрет пыток, жестокого, бесчеловечного или унижающего достоинство обращения и наказания, рабства, подневольного труда, произвольного ареста или содержания под стражей, право лиц, лишенных свободы, на гуманное обращение. Закрепляется свобода передвижения и выбора местожительства, равенство перед судом и гарантии при уголовном преследовании. Каждый человек, где бы он ни находился, имеет право на признание его правосубъектности; запрещается произвольное или незаконное вмешательство в личную и семейную жизнь человека, посягательство на неприкосновенность его жилища или тайну корреспонденции.

Статьями Пакта защищается право на свободу мысли, совести и религии, право на свободное выражение своего мнения. Всякая пропаганда войны и выступления в пользу национальной, расовой или религиозной ненависти, представляющие собой подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию, должны быть запрещены законом. Пактом признается право на мирные собра-

ния и на свободу ассоциаций. Закреплены права мужчин и женщин, достигших брачного возраста, вступать в брак и основывать семью и принцип равенства прав и обязанностей супругов в отношении вступления в брак, во время состояния в браке и при его расторжении. Устанавливаются также меры по защите прав детей и признается право каждого гражданина принимать участие в ведении государственных дел своей страны. Все люди равны перед законом и имеют право на равную защиту закона. Пактом предусматривается и ряд других прав и свобод человека.

Оба пакта уделяют внимание проблеме ограничения прав. Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах предусматривает, что права, изложенные в этом документе, могут быть ограничены в соответствии с законом, но только постольку, поскольку это совместимо с природой указанных прав, и исключительно с целью способствовать общему благосостоянию в демократическом обществе.

Международный пакт о гражданских и политических правах не содержит общего положения, которое допускает ограничения в отношении осуществления всех прав, изложенных в Пакте. Однако некоторые права не должны подвергаться никаким ограничениям, кроме тех, которые установлены законом и которые необходимы в интересах государственной безопасности. В связи с этим осуществление таких прав, как право на жизнь, свобода от пыток, свобода от рабства и подневольного состояния, право на защиту от лишения свободы за невыплату долга, свобода от обратной силы уголовного законодательства, право на признание правосубъектности, свобода мысли, совести и религии, ни в каком случае не может быть приостановлено или ограничено даже во время чрезвычайного положения.

Ограничение или приостановление осуществления прав при чрезвычайном положении допускается только «в такой степени, в какой это требуется остротой положения» и не может повлечь дискриминацию на основе расы, цвета кожи, пола, языка, религии или социального происхождения. О таком ограничении или приостановлении осуществления прав необходимо уведомлять ООН.

Принятый одновременно с Пактом о гражданских и политических правах Факультативный протокол предоставил возможность Комитету по правам человека, созданному в соответствии с положениями этого Пакта, получать и рассматривать сообщения лиц, утверждающих, что они являются жертвами нарушений ка-

кого-либо из прав, изложенных в Пакте. Второй Факультативный протокол (1989 г.) направлен на отмену смертной казни.

Поскольку демократические государства рассматривают общепризнанные нормы и принципы международного права составной частью своей правовой системы, пакты являются для таких государств правовыми актами прямого действия. Это тем более важно, что установленные ими стандарты шире содержания многих конституций.

Важнейшим международно-правовым актом о правах человека является Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод, принятая в Риме 4 ноября 1950 г. (Россия ратифицировала 30 марта 1998 г.). Участниками Конвенции являются члены Совета Европы, который является межправительственной организацией. Согласно ст. 3 Устава этой организации каждый член Совета Европы должен признавать принцип верховенства права и принцип, в соответствии с которым все лица, находящиеся под его юрисдикцией, должны пользоваться правами человека и основными свободами. Членом Совета Европы может стать также любое европейское государство, которое рассматривается как способное и стремящееся соответствовать положениям ст. 3 (в таком статусе, изложенном в ст. 4 Устава, в Совет в 1996 г. принята Россия).

Конвенция закрепляет ряд личных экономических, политических и социальных прав: право на жизнь; запрет пыток, бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания; запрет рабства и принудительного труда; право на свободу и личную неприкосновенность; право на справедливое судебное разбирательство; неприменение обратной силы закона в уголовном праве; право на уважение частной и семейной жизни, жилища и корреспонденции; свободу мысли, совести и религии; свободу выражения мнений; свободу информации; свободу собраний и объединений; право на эффективное средство правовой защиты; запрет дискриминации; право на свободное вступление в брак, создание семьи и равенство супругов; свободу ассоциаций и право создавать профсоюзы; право на образование; право на свободные выборы; свободу передвижения и выбора местожительства; право гражданина покидать страну и возвращаться в нее; запрет высылки иностранцев. Протокол № 6 к Конвенции содержит запрет смертной казни. В Протоколе № 7 закреплены процедурные гарантии в случае высылки иностранцев, право на обжалование приговоров по уголовным делам во второй инстан-

ции, компенсации в случае судебной ошибки, право не быть судимым дважды за одно преступление, равноправие супругов. В 1990-е гг. был принят ряд протоколов, которыми совершенствуется контрольный механизм, созданный в соответствии с Конвенцией.

Правом на обращение по поводу предусмотренных Конвенцией прав и свобод обладают: государство-участник (если оно предполагает нарушение норм Конвенции в другом государстве-участнике); неправительственные организации; любое лицо; группа лиц. Однако Конвенция защищает только права отдельных лиц, и соответственно в последнем случае участник групповой петиции должен доказать, какой ущерб нанесен ему индивидуально.

Специальным разделом учрежден Европейский Суд по правам человека, призванный обеспечивать соблюдение обязательств государствами-членами по настоящей Конвенции.

Россия, вступив в Совет Европы, подписала протокол о присоединении к Конвенции о защите прав человека и основных свобод. Тем самым она взяла на себя обязательство обеспечить своим гражданам возможность использования прав и свобод, их гарантий, предусмотренных Конвенцией; признала также юрисдикцию Европейского Суда по правам человека и обязательность исполнения его решений.

Существуют и другие международно-правовые акты о правах человека: Европейская конвенция по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания, Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации и др. Серьезные документы в этой области — конвенции и рекомендации — приняты специализированной организацией ООН — Международной организацией труда (МОТ).

Важным каналом утверждения прав и свобод человека и гражданина является Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ). В Заключительном акте Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе, состоявшегося в 1975 г., один из разделов посвящен правам и свободам человека и содержит обязательство государств-участников (в число которых входит и Россия) уважать и соблюдать эти права и свободы. Любое государство — участник этой организации вправе привлекать внимание других государств-участников по дипломатическим каналам к фактам нарушения прав человека в любом государстве, являющемся ее участником. Сотрудничество в области прав и

свобод человека является содержанием понятия «человеческое измерение ОБСЕ». Большое внимание правам и свободам человека и гражданина уделяет Хартия для новой Европы, принятая в Париже 21 ноября 1990 г.

Указанные международно-правовые акты послужили базисом для соответствующих норм в Конституции России. Часть 1 ст. 17 устанавливает: «В Российской Федерации признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в соответствии с настоящей Конституцией». Такая формулировка означает, что любое из прав человека, перечисленных в международно-правовых актах, действует в России только в том случае, если оно не противоречит российской Конституции. При этом условии можно считать, что общепризнанные принципы и нормы международного права в области прав человека имеют в России прямое действие и не требуют механизма имплементации, т. е. закрепления через внутреннее законодательство.

Это тем более важно, что международно-правовые акты и конституция часто закрепляют по сути одинаковые права не в идентичных формулировках, что рождает различные толкования по поводу последствий. В Конституции РФ, например, нет нормы, равносильной ст. 2 Пакта об экономических, социальных и культурных правах, в которой закреплено «право каждого на достаточный жизненный уровень для него самого и его семьи, включающий достаточное питание, одежду и жилище, и на непрерывное улучшение условий жизни». К тому же со временем международное сообщество может принять акты о новых правах и свободах, включение которых в Конституцию России по каким-то причинам будет задерживаться или вообще признано нецелесообразным. Аналогичный вопрос встал в связи со вступлением России в Совет Европы — основные европейские конвенции содержат высокие стандарты по правам человека, что требует приведения в соответствие с ними внутреннего законодательства страны. Ясно, что права человека во всех таких случаях должны быть защищены, но одних международно-правовых актов для этого в отдельных случаях недостаточно.

Процесс правовой интернационализации прав человека развивается быстро и в весьма эффективных формах, превращая гражданина государства в гражданина планеты. Фактически уже сейчас в силу признания международного права внутренним пра-

вом страны ни одно государство не должно отказывать человеку в каком-то субъективном праве на том основании, что оно не зафиксировано в конституции данного государства. Трудно предположить, что в России Федеральное Собрание откажется ратифицировать какой-либо международно-правовой акт, закрепляющий новые права и свободы, а гражданам будет отказано в этих правах только по соображениям их отсутствия в Конституции. Процессы глобализации включают неуклонное сближение международно-правового и конституционно-правового институтов прав и свобод, что в перспективе, хотя и далекой, может сделать последний излишним. Единый всемирный правовой статус человека и гражданина будет неотъемлемой чертой будущей цивилизации.

§ 5. Классификация прав и свобод

Права и свободы традиционно делятся в науке на три группы: 1) личные; 2) политические; 3) экономические, социальные и культурные. Эта классификация помогает уяснению относительной целостности прав и свобод каждой группы. В Конституции России такое разделение на группы прямо не делается, но в изложении заметна сгруппированность прав по указанным основаниям. Данная классификация в достаточной мере условна, поскольку отдельные права по своему характеру могут быть отнесены к разным группам. Например, свобода слова в равной мере может быть отнесена как к личным, так и к политическим правам. Все права и свободы неразделимы и взаимосвязаны, так что любая их классификация носит условный характер.

Личные права и свободы включают: право на жизнь, свободу, личную неприкосновенность, неприкосновенность частной жизни, жилища, свободное передвижение и выбор места жительства, свободу вести, свободу мысли и слова, судебную защиту своих прав, юридическую защиту, процессуальные гарантии в случае привлечения к суду и др.

Политические права и свободы включают: право на объединение, проведение собраний, митингов и демонстраций, участие в управлении делами государства, право избирать и быть избранным и др.

К числу **экономических, социальных и культурных** прав и свобод относятся: свобода предпринимательства, свобода творчест-

ва, право частной собственности, право на труд, отдых, забастовку, охрану семьи, социальное обеспечение, жилище, охрану здоровья, образование, участие в культурной жизни и др.

§ 6. Ограничения прав и свобод

Развитие гражданского общества неизбежно рождает ситуации, требующие от государства ограничить отдельные гражданские права и свободы. Вопрос, однако, заключается в том, кто, на каком основании, на какое время и в каких пределах может или должен это делать. Нетрудно понять, что в таком сложном деле волюнтаризм, а тем более злоупотребления недопустимы. Конституции стран мира, допуская ограничения прав, устанавливают строгие основания и порядок их осуществления. Поскольку главная опасность необоснованных ограничений исходит от исполнительной власти, конституции обычно предусматривают возможность ограничений основных прав только законом или на основании закона, т. е. актами, в принятии которых исполнительная власть прямо не участвует.

В Российской Федерации конституционное регулирование вопроса об ограничении прав и свобод начинается с установления незыблемости этих прав. Часть 2 ст. 55 Конституции РФ гласит: «В Российской Федерации не должны издаваться законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина». Это общее правило, которое указывает на невозможность принятия законов, попирающих права и свободы без всяких оснований (термин «умаление», однако, следует признать юридически недостаточно ясным, скорее всего в данном контексте он означает любое сокращение объема разрешаемых действий).

Но, следуя ст. 29 Всеобщей декларации прав человека, Конституция (ч. 3 ст. 55) вводит институт ограничения прав и свобод при наличии определенных оснований. Права и свободы могут ограничиваться в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

Эти основания — всего шесть и ни одним больше — сами по себе не вызывают сомнений, поскольку речь идет о защите прав и интересов большинства людей от злоупотреблений со стороны меньшинства или о создании необходимых условий для реализации прав и свобод. Вопрос состоит в том, что конкретно должно быть вложено в эти основания, чтобы не допустить злоупотреб-

лений. Как бы отвечая на этот вопрос, в данной статье указываются два важных условия: 1) права могут быть ограничены только федеральным законом и 2) «только в той мере, в какой это необходимо».

Оба эти условия также вызывают вопросы. Во-первых, почему в столь важном деле, как ограничение конституционных прав и свобод, законодатель не прибегнул к авторитету федерального конституционного закона, который, казалось бы, является более уместным для данного случая? Во-вторых, упоминание о «мере, в какой это необходимо» порождает беспокойство в связи с возможностью слишком широкого толкования этого условия, что при определенном стечении обстоятельств (например, массовом психозе) может послужить основой для произвола. Конституционный Суд РФ в связи с этим в ряде своих постановлений обоснован требование соблюдения соразмерности ограничений как гарантию от чрезмерных ограничений прав и свобод, выходящих за рамки необходимости.

Требуют также правового разъяснения такие основания ограничения прав, как «нравственность» и «обеспечение безопасности государства». Любая степень неясности может привести к нежелательным для общества последствиям. Федеральными законами, в которых содержатся отдельные ограничения прав и свобод, обычно раскрываются понятия соответствующих направлений или форм деятельности государства («безопасность», «оборона», «оперативно-розыскная деятельность» и др.).

Следует отметить, что по смыслу приведенных статей Конституции в Российской Федерации возможны только общие ограничения прав и свобод для всего населения путем принятия закона. Тем самым как бы исключается возможность такого ограничения в отношении отдельных лиц. В ФРГ, например, Основной закон позволяет ограничивать основные права лиц, которые злоупотребляют свободой печати, свободой преподавания, свободой собраний, тайной переписки, собственностью, правом убежища. Объем лишения указанных прав определяется Федеральным конституционным судом. Отсутствие подобной нормы в Конституции РФ не означает, что в России индивидуальное ограничение прав и свобод за злоупотребление ими в принципе невозможно.

В мировой конституционной теории и практике общепризнано, что ограничения гражданских прав и свобод правомерны в условиях чрезвычайного положения (эпидемии, межнациональные конфликты, стихийные бедствия, массовые беспорядки

и др.)- Это признается Международным пактом о гражданских и политических правах (ст. 4), который, однако, требует, чтобы чрезвычайное положение государством-участником было официально объявлено и об этом сообщено другим государствам.

Согласно Конституции РФ (ч. 1 ст. 56) чрезвычайное положение может повлечь за собой отдельные ограничения прав и свобод с указанием пределов и срока их действия, но в соответствии с федеральным конституционным законом и для обеспечения безопасности граждан и защиты основ конституционного строя. При этом не подлежат ограничению некоторые права и свободы, предусмотренные специально отмеченными в ч. 3 ст. 56 статьями Конституции. Эти статьи закрепляют право на жизнь, достоинство личности, право на неприкосновенность частной жизни, гарантии против сбора информации о чьей бы то ни было частной жизни, свободу совести, свободу предпринимательства, право на жилище (это так называемые абсолютные права и свободы), а также всю сумму прав, связанных с судебной защитой. Набор этих прав, повторяющий аналогичные положения Международного пакта о гражданских и политических правах, отражает стремление защитить те права и свободы, реализация которых никак не может помешать достижению целей властей в связи с объявлением чрезвычайного положения и которые должны соблюдаться при любых обстоятельствах.

В Конституции есть еще одна важная гарантия. Согласно ч. 3 ст. 118 «создание чрезвычайных судов не допускается»¹. Следовательно, даже в условиях чрезвычайного положения продолжают действовать суды общей юрисдикции, что гарантирует защиту граждан от незаконных или дискриминационных действий.

Создание чрезвычайных судов обосновывалось требованиями военного времени, но гораздо чаще они становились орудием массовых репрессий в тоталитарных государствах. Такую роль в СССР в 1930-е гг. играли разного рода «особые совещания», «специальные трибуналы» и т. д. Чрезвычайные суды, действуя в атмосфере общественной истерии, страха или давления со стороны правящих кругов, выносили приговоры, вплоть до смертных, без достаточных правовых оснований, детального предварительного и судебного следствия и процессуальных гарантий для под-

¹ *Чрезвычайные суды* — суды, осуществляющие ускоренное рассмотрение уголовных дел без предоставления подсудимым необходимых гарантий защиты.

судимых (так называемое упрощенное производство). Формально такие суды — там, где они периодически создаются, — могут быть включены в общую судебную систему, но обычно их создание исключает какое-либо обжалование в вышестоящие суды общей юрисдикции. Тем самым грубо нарушаются элементарные права и свободы граждан.

В современных демократических государствах чрезвычайные суды запрещаются. Европейский Суд по правам человека признал не соответствующим Конвенции о защите прав человека и основных свобод («право на независимый и беспристрастный суд» — ст. 6) создание в Турции «судов государственной безопасности», которые включают в свой состав наряду с гражданскими судьями военного судью. В наше время к созданию чрезвычайных судов под различными названиями прибегают авторитарные и военные режимы.

Чрезвычайное положение — особый правовой режим, временно вводимый для обеспечения безопасности граждан и защиты конституционного строя. Такой режим меняет характер деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, должностных лиц и общественных объединений, допускает отдельные ограничения прав и свобод граждан. Порядок введения чрезвычайного положения регулируется конституциями и законами, соответствующий акт принимается главой государства. Международный пакт о гражданских и политических правах (ст. 4) указывает, что чрезвычайное положение вводится в условиях, когда жизнь нации находится под угрозой, о чем официально объявляется; в этих условиях государство может принимать меры в отступление от своих обязательств по данному Пакту только в такой степени, в какой это требуется остротой положения, эти меры не должны влечь за собой дискриминацию исключительно на основе расы, цвета кожи, пола, языка, религии или социального происхождения. О таких отступлениях государство обязано немедленно информировать Генерального секретаря ООН. Не допускается отступление от защиты ряда прав человека (на жизнь, против применения пыток, против рабства и др.).

В России чрезвычайное положение регламентируется Федеральным конституционным законом «О чрезвычайном положении» (в редакции от 7 марта 2005 г.). Чрезвычайное положение (ЧП) вводится лишь при наличии обстоятельств, которые представляют собой непосредственную угрозу жизни и безопасности граждан или конституционному строю Российской Федерации и

устранение которых невозможно без применения чрезвычайных мер. К таким обстоятельствам относятся:

а) попытки насильственного изменения конституционного строя, захвата или присвоения власти, вооруженный мятеж, массовые беспорядки, террористические акты, блокирование или захват особо важных объектов или отдельных местностей, подготовка и деятельность незаконных вооруженных формирований, межнациональные, межконфессиональные и региональные конфликты, сопровождающиеся насильственными действиями, создающие непосредственную угрозу жизни и безопасности граждан, нормальной деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления;

б) чрезвычайные ситуации природного № техногенного характера, чрезвычайные экологические ситуации, в том числе эпидемии и эпизоотии, возникшие в результате аварий, опасных природных явлений, катастроф, стихийных и иных бедствий, повлекшие (могущие повлечь) человеческие жертвы, нанесение ущерба здоровью людей и окружающей природной среде, значительные материальные потери и нарушение условий жизнедеятельности населения и требующие проведения масштабных аварийно-спасательных и других неотложных работ.

Чрезвычайное положение на всей территории Российской Федерации или в ее отдельных местностях вводится указом Президента РФ с незамедлительным сообщением об этом Совету Федерации и Государственной Думе Федерального Собрания РФ. Указ Президента подлежит утверждению Советом Федерации. В указе должны быть определены: обстоятельства, послужившие основанием для введения ЧП; обоснование необходимости введения ЧП; границы территории, на которой вводится ЧП; силы и средства, обеспечивающие режим ЧП; перечень чрезвычайных мер и пределы их действия, исчерпывающий перечень временных ограничений прав и свобод граждан РФ, иностранных граждан и лиц без гражданства, прав организаций и общественных объединений; государственные органы (должностные лица), ответственные за осуществление применяемых мер; время вступления указа в силу, а также срок действия ЧП. Указ Президента подлежит незамедлительному обнародованию по каналам радио и телевидения, а также незамедлительному официальному опубликованию.

Указ Президента, не утвержденный Советом Федерации, утрачивает силу по истечении 72 часов с момента его обнародования,

о чем население страны или соответствующих ее отдельных местностей оповещается в том же порядке, в каком оно оповещалось о введении ЧП. При введении ЧП на всей территории Российской Федерации Совет Федерации и Государственная Дума продолжают свою работу в течение всего периода действия ЧП. Срок действия ЧП, вводимого на всей территории Российской Федерации, не может превышать 30 суток, а вводимого в ее отдельных местностях, — 60 суток (допускается продление).

Закон устанавливает меры и временные ограничения, применяемые в условиях ЧП, силы и средства, обеспечивающие режим, особое управление соответствующей территорией. Гарантии прав граждан, ответственность граждан и должностных лиц предусматривают установление пределов временных ограничений, порядок и условия применения физической силы и специальных средств, порядок задержания граждан, ответственность за нарушение требований режима, осуществление правосудия и деятельность прокуратуры. Законом установлен исчерпывающий перечень возможных ограничений прав и свобод на время ЧП. Он включает особый режим въезда и выезда, ограничение свободы передвижения по территории, на которой введено ЧП, запрещение проведения собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирования, забастовок, ограничение движения транспортных средств и осуществления их досмотра и др. В наиболее опасных случаях, при попытках насильственного изменения конституционного строя, массовых беспорядках и других действиях, угрожающих жизни и безопасности граждан или нормальной деятельности государственных институтов, допускаются введение комендантского часа, ограничение свободы печати, приостановление деятельности политических партий и общественных объединений, ограничение или запрещение продажи оружия, спиртных напитков, выдворение нарушителей общественного порядка, не являющихся жителями данной местности, к месту их проживания или за пределы территории, на которой введено ЧП, за их счет, продление срока задержания подозреваемых в совершении актов терроризма и других особо тяжких преступлений (не более чем на три месяца). Во время действия ЧП выборы и референдумы не проводятся.

Данный Закон предусматривает, что неправомочное применение силы сотрудниками правоохранительных органов, как и превышение должностными лицами своих полномочий, включая на-

рушение гарантий прав граждан, влечет за собой соответствующую ответственность.

От чрезвычайного положения следует отличать чрезвычайные ситуации природного и техногенного характера, для предупреждения и ликвидации которых создана единая государственная система. Федеральный закон «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» (в редакции от 4 декабря 2006 г.) указывает, что эта государственная система осуществляет социальную защиту населения, пострадавшего от чрезвычайных ситуаций, содействует реализации прав и обязанностей населения в области защиты от чрезвычайных ситуаций и проч.

Военное положение. Федеральный конституционный закон «О военном положении» от 30 января 2002 г. определяет военное положение как особый правовой режим, вводимый на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях в случаях агрессии или непосредственной угрозы агрессии. В период действия военного положения, вводимого указом Президента РФ с утверждением Советом Федерации, допускается ограничение прав и свобод граждан, деятельности организаций и должностных лиц; на них могут возлагаться дополнительные обязанности. В добавление к тем ограничениям прав и свобод, которые указаны выше применительно к чрезвычайному положению, меры военного положения предусматривают приостановление деятельности, подрывающей в условиях военного положения оборону и безопасность Российской Федерации, привлечение граждан к выполнению работ для нужд обороны, изъятие для нужд обороны имущества у организаций и граждан, запрещение или ограничение выбора места пребывания или жительства, запрещение нахождения граждан на улицах и в иных общественных местах в определенное время суток, введение военной цензуры за почтовыми отправлениями, интернирование граждан иностранного государства, воюющего с Россией, запрещение выезда граждан РФ за пределы страны и др. Выборы и референдумы при военном положении не проводятся. На период военного положения граждане обязаны: выполнять требования органов государственной власти и военного управления, являться по вызову этих органов, участвовать в выполнении работ для нужд обороны, предоставлять необходимое имущество. Определенные обязанности возлагаются также на организации, находящиеся на соответствующей территории.

Ограничения прав и свобод граждан в целях, указанных в ч. 3 ст. 55 Конституции РФ, предусмотрены в ряде других федеральных законов. Эти ограничения чаще всего выступают как необходимые условия для деятельности правоохранительных органов, призванных охранять права и свободы всех граждан. Такие законы, абсолютно необходимые в интересах большинства граждан, одновременно таят опасность злоупотреблений ими, что заставляет законодателя тщательно фиксировать пределы прав соответствующих органов и условия применения ими принуждения по отношению к гражданам. Среди такого рода законов, принятых в Российской Федерации, особенно важны законы об органах федеральной службы безопасности, о внутренних войсках МВД, о милиции, об оперативно-розыскной деятельности, о государственной охране.

Федеральный закон «О федеральной службе безопасности» (в редакции от 27 июля 2006 г.) предоставляет органам безопасности право устанавливать на конфиденциальной основе отношения сотрудничества с лицами, давшими на это согласие; осуществлять дознание и предварительное следствие по определенным делам, иметь следственные изоляторы; беспрепятственно входить в жилые и иные помещения, принадлежащие гражданам и организациям, в определенных случаях; проверять у граждан документы, удостоверяющие личность; осуществлять административное задержание лиц, совершивших правонарушение, и др.

Органы ФСБ вправе производить оцепление (блокирование) участков местности (объектов) при пресечении актов терроризма, массовых беспорядков, а также при розыске лиц, совершивших побег из-под стражи, преследовании лиц, подозреваемых в совершении преступлений, дознание и предварительное следствие по которым отнесены законодательством Российской Федерации к ведению органов федеральной службы безопасности, осуществляя при необходимости досмотр транспортных средств. При этом они принимают меры по обеспечению нормальной жизнедеятельности населения и функционирования в этих целях соответствующих объектов в данной местности. Эти органы также могут временно ограничивать или запрещать передвижение граждан и транспортных средств по отдельным участкам местности (на отдельных объектах), обязывать граждан оставаться там или покинуть эти участки в целях защиты жизни, здоровья и имущества

граждан, проведения неотложных следственных действий, оперативно-розыскных и антитеррористических мероприятий.

В целях противодействия терроризму органам ФСБ предоставлено право на контрразведывательную деятельность, допускающую ограничение конституционных прав граждан (по решению суда) на срок до 180 суток, а в неотложных случаях — без предварительного судебного постановления, но с обязательным уведомлением судьи в течение 24 часов.

Федеральный закон «О внутренних войсках Министерства внутренних дел Российской Федерации» (в редакции от 27 июля 2006 г.) узаконивает права военнослужащих внутренних войск при исполнении возложенных на них обязанностей проверять у граждан и должностных лиц документы, удостоверяющие личность, если имеются достаточные основания подозревать их в совершении преступления или административного правонарушения; задерживать и доставлять в органы милиции лиц, совершивших правонарушение или покушающихся на его совершение, либо с целью установления личности; задерживать определенных лиц на срок до трех часов и содержать в служебных помещениях до передачи органам милиции; производить досмотр транспортных средств; производить обыск лиц, заключенных под стражу, и др. Внутренние войска МВД участвуют в борьбе с терроризмом и обеспечении правового режима контртеррористической деятельности.

Закон РФ «О милиции» (в редакции от 27 июля 2006 г.) закрепляет права милиции проверять у граждан и должностных лиц документы, удостоверяющие личность, если имеются достаточные основания подозревать их в совершении преступления или административного правонарушения; получать от граждан необходимые объяснения; задерживать и содержать под стражей лиц, подозреваемых в совершении преступления; входить беспрепятственно в жилые и иные помещения граждан, в помещения предприятий, организаций и учреждений и осматривать их при преследовании лиц, подозреваемых в совершении преступлений, и в других случаях; производить досмотр ручной клади и багажа пассажиров гражданских воздушных судов, а при необходимости и личный досмотр пассажиров; временно ограничивать или запрещать движение транспорта и пешеходов на улицах и дорогах; осматривать места хранения и использования огнестрельного оружия и др. Милиция участвует в противодействии терроризму

и обеспечении правового режима контртеррористической операции. Она контролирует соблюдение правил регистрационного учета граждан, правил въезда и выезда из Российской Федерации, установленных для иностранцев.

Федеральный закон «Об оперативно-розыскной деятельности» (в редакции от 2 декабря 2005 г.) позволяет органам внутренних дел, федеральной службы безопасности, пограничной охраны, службы внешней разведки, налоговой полиции, государственной охраны в целях борьбы с преступностью проводить гласно и негласно оперативно-розыскные действия; устанавливать на безвозмездной либо возмездной основе отношения сотрудничества с лицами, изъявившими согласие оказывать содействие на конфиденциальной основе органам, осуществляющим оперативно-розыскную деятельность; использовать служебные помещения, имущество предприятий, учреждений, организаций, воинских частей, а также жилые и нежилые помещения, транспортные средства и иное имущество частных лиц и др.

Определяя основания и порядок проведения оперативно-розыскных мероприятий, Закон устанавливает правило, согласно которому проведение оперативно-розыскных мероприятий, ограничивающих конституционные права человека и гражданина на тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений, передаваемых по сетям электрической и почтовой связи, а также право на неприкосновенность жилища, допускается на основании судебного решения. Предварительный судебный контроль за законностью и обоснованностью таких мероприятий является одной из важнейших гарантий, призванных защитить права и свободы граждан от произвольного и чрезмерного их ограничения органами и должностными лицами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность.

Федеральный закон «О государственной охране» (в редакции от 2 декабря 2005 г.), в частности, предоставляет федеральным органам государственной охраны право задерживать и доставлять в органы внутренних дел лиц, совершивших правонарушения в местах пребывания объектов охраны; использовать в служебных целях транспортные средства организаций и граждан для преследования и задержания лица, совершившего преступление или подозреваемого в его совершении; беспрепятственно входить в жилые помещения граждан (об этих случаях, если входение в помещение происходит против воли граждан, органы охраны обязаны уведомить прокурора в течение 24 часов); временно ог-

раничивать или запрещать движение транспорта и пешеходов на улицах и дорогах и др. (подробнее см. п. «Государственная охрана» в § 3 гл. 22 учебника).

Федеральный закон «О противодействии терроризму» (в редакции от 5 марта 2006 г.), устанавливая правовой режим в зоне проведения контртеррористической деятельности, закрепляет за соответствующими лицами право: принимать при необходимости меры по временному ограничению или запрещению движения транспортных средств и пешеходов на улицах и дорогах; проверять у граждан и должностных лиц документы, удостоверяющие их личность, а в случае отсутствия таких документов задерживать указанных лиц для установления личности; задерживать и доставлять в органы внутренних дел лиц, совершивших или совершающих правонарушения либо иные действия, направленные на воспрепятствование законным требованиям лиц, проводящих контртеррористическую операцию; беспрепятственно входить (проникать) в жилые и иные принадлежащие гражданам помещения и на принадлежащие им земельные участки, на территории и в помещения организаций независимо от форм собственности; производить при проходе (проезде) в зону проведения контртеррористической операции и при выходе (выезде) из указанной зоны личный досмотр граждан, досмотр находящихся при них вещей, досмотр транспортных средств и провозимых на них вещей, в том числе с применением технических средств; использовать в служебных целях средства связи, включая специальные, принадлежащие гражданам и организациям независимо от форм собственности; использовать в служебных целях транспортные средства, принадлежащие организациям независимо от форм собственности, и др.

Устанавливается, что для борьбы с терроризмом Вооруженные Силы могут применяться для пресечения полетов воздушных судов, используемых для совершения террористического акта либо захваченных террористами, а также для пресечения террористических актов на морских судах и для участия в пресечении терроризма за пределами РФ в соответствии с международными актами. При этом Вооруженным Силам предоставляется право уничтожить самолет или морское судно, если они не реагируют на радиокоманды или не подчиняются им. Решение о применении Вооруженных Сил для борьбы с терроризмом за пределами РФ принимает Президент РФ. Об этом он информирует Совет Федерации.

В Законе оговаривается, что для сохранения жизни и здоровья людей, захваченных террористами, возможно ведение с ними переговоров, однако подчеркивается, что при этом не должны рассматриваться выдвигаемые террористами политические требования. Реабилитация лиц, пострадавших в результате террористического акта, осуществляется за счет средств федерального и регионального бюджетов. Также говорится, что в Российской Федерации запрещается создание и деятельность организаций, цели и действия которых направлены на пропаганду, оправдание и поддержку терроризма. Решение о признании конкретной организации террористической принимает суд на основании заявления прокуратуры.

7 августа 2000 г. вступил в силу Федеральный закон «О ратификации Европейской конвенции о пресечении терроризма». В Закон включено заявление о необходимости применения Конвенции таким образом, чтобы «обеспечить неотвратимость ответственности за совершение преступлений, подпадающих под действие Конвенции, без ущерба для эффективности международного сотрудничества по вопросам выдачи и правовой помощи».

Ограничения прав и свобод граждан всегда сбалансированы правом на обжалование действий должностных лиц соответствующих государственных органов, закрепленным в Конституции РФ (ст. 46), в Уголовно-процессуальном кодексе, в законах о прокуратуре, об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан.

Перечисленные в ч. 3 ст. 55 Конституции РФ основания для ограничения прав и свобод явно предусмотрены для непредсказуемых обстоятельств, которые могут потребовать усиления защиты одних прав за счет ограничения других прав человека. Федеральному Собранию в каждом случае принятия закона об ограничении прав и свобод придется конкретно и взвешенно подходить к определению меры и необходимости ограничения каждого конституционного права, придания ограничительным нормам закона постоянного или временного характера.

§ 7. Равенство и равноправие

Конституционному праву известны два сходных понятия: равенство и равноправие. Первое означает одинаковое юридическое положение граждан (и неграждан) перед законом, т. е. совпадение

всего комплекса прав и обязанностей у всех лиц. Второе — совпадение объема только прав (в Конституции это понятие выражено также термином «равенство прав и свобод»). Но оба эти понятия употребляются как синонимы для обозначения одинаковой меры свободы каждого человека. Содержание равенства и равноправия предполагает отсутствие незаконных привилегий и запрет дискриминации по любым основаниям. Провозглашение прав и свобод человека и гражданина имеет смысл только в том случае, если государство гарантирует равенство и равноправие, поэтому во всех конституциях главы о правах и свободах начинаются с закрепления гарантий равенства и равноправия.

Равенство — основополагающий принцип отношений человека с государством, устанавливающий единый для всех уровень прав и свобод и запрещающий любую дискриминацию. Этот принцип, провозглашенный в ходе демократических революций XVII—XVIII вв. вместе со свободой, был направлен против сословных привилегий и лег в основу демократической концепции прав и свобод граждан. Формальное равенство граждан безотносительно к фактическому социальному и имущественному положению было признано в качестве императива правового государства.

Закрепление принципа равенства в конституционном документе впервые было осуществлено в США, где в Декларации независимости (1776 г.) было записано, что «все люди созданы равными». С тех пор этот принцип получил всеобщее признание и закрепляется в самом начале любой демократической конституции. Всеобщая декларация прав человека (1948 г.) говорит о равенстве в тесном единстве со свободой и братством, о равенстве всех людей в «достоинстве и правах» (ст. 1).

Конституционное право правового государства обеспечивает только юридическое, г. е. формальное, равенство между людьми. Коммунистическая идея фактического уравнивания людей по сути своей противоречит свободе человека, к тому же носит утопический и противоречивый характер. Она неизбежно становится знаменем массового насилия и в то же время ведет людей к уравниванию в нищете. В некоторых демократических странах конституции закрепляют социальное равенство, которое призвано смягчить фактическое неравенство между людьми путем перераспределения доходов и развития государственных институтов социальной помощи. Но в российской Конституции эта цель не закреплена, можно только предположить, что она входит в понятие социального государства. Принцип равенства и равноправия

закреплен в ст. 19 Конституции РФ. Прежде всего устанавливается, что «все равны перед законом и судом». Следовательно, не должны приниматься законы, которые, определяя права и обязанности, подходили бы к различным людям или группам населения с различной меркой. Смысл формального равенства состоит в предоставлении всем равных стартовых возможностей, реализация которых зависит от таланта, разума и предприимчивости каждого человека. Закон не может без риска уничтожения свободы человека регулировать эти человеческие качества, попытка привести их к «средней» величине неминуемо ведет к торможению общественной активности людей, утрате энергии самых сильных и общественно полезных личностей.

Столь же важно равенство людей перед судом. Здесь не имеет значения правовой статус человека — все, т. е. каждый человек, как граждане, так и неграждане, а также иностранцы, предстают перед судом в равном статусе, получая одинаковую защиту своих законных прав и неся одинаковую меру ответственности.

Закрепляя равноправие, Конституция устанавливает независимость этого состояния от каких-либо обстоятельств. По существу, это запрет дискриминации человека по соображениям пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств. В этом наборе обстоятельств, отнюдь не исчерпывающем («и других обстоятельств»), особенно важен запрет дискриминации по соображениям расы, национальности и языка, поскольку Россия является многонациональной страной с пока еще напряженными межнациональными отношениями. Актуален запрет дискриминации по соображениям происхождения. Это исключает возможность лишать кого бы то ни было каких-либо прав и свобод в связи с тем, что данное лицо не относится по рождению к «самому передовому классу». Тем самым признается, что все классы и социальные группы по своей роли в обществе находятся в равном положении, и не может быть речи о социальном превосходстве или, наоборот, социальной униженности какого-либо лица. В такой же мере важен запрет дискриминации по соображениям убеждений, который защищает свободу мнений каждого человека и исключает официальное деление этих мнений на «правильные» и «вредные».

Равенство, равноправие и запрет дискриминации лежат в основе многих конституционно-правовых институтов. Ими опреде-

ляется подход государства ко всем провозглашенным правам и свободам граждан, правовой статус субъектов Федерации, политических партий и общественных объединений, деятельность органов местного самоуправления.

Равноправие и запрет дискриминации не означают, что право вообще не может устанавливать привилегий и льгот. Льготы, например, необходимы для участников Великой Отечественной войны, многодетных матерей, лиц, совмещающих учебу с работой, и др. Но это узаконенные льготы, выражающие признанные обществом стандарты социальной справедливости. Совсем другими были привилегии номенклатуры в тоталитарном государстве, которые скрывались от общества и служили формой подкупа высшего чиновничества.

Конституция России отдельно решает вопрос о равенстве прав и свобод мужчины и женщины, специально подчеркивая необходимость равных возможностей для реализации этих прав и свобод. В данном случае нельзя сводить вопрос к формальному равенству мужчин и женщин, как это часто делают представители феминистского движения на Западе, считающие, что льготы якобы унижают женщин и способствуют сохранению неравенства с мужчинами. На самом деле, учитывая высокое социальное значение материнства и роль женщины в поддержании семьи, общество обязано создать женщинам специальные гарантии для реализации их прав. Государство обязано обеспечить доступ женщин к здравоохранению, образованию, профессиональной подготовке, трудоустройству, а также удовлетворению других социальных потребностей. Федеральным законом от 19 июня 2004 г. ратифицирован Факультативный протокол к Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (принят Генеральной Ассамблеей ООН 6 октября 1999 г.). Протокол предоставляет специально созданному Комитету право принимать и рассматривать заявления (жалобы) отдельных лиц или групп о нарушении их прав государством.

Глава 11. Личные права и свободы

Эти права и свободы, именуемые также гражданскими, составляют первооснову правового статуса человека и гражданина. Большинство из них носят абсолютный характер, т. е. являются не только неотъемлемыми, но и не подлежащими ограничению.

Отсюда повышенный уровень гарантий и охраны этих прав и свобод, перечисленных в ст. 20—29 Конституции РФ.

Личные права человека принадлежат ему от рождения и составляют основу его статуса на протяжении всей жизни. К этим правам относится прежде всего право на жизнь и свободу, а также ряд прав и свобод, вытекающих из этого основного права (свобода мысли и вероисповедания, равенство, достоинство, личная неприкосновенность, неприкосновенность частной жизни, собственности, безопасность, сопротивление угнетению). Эти права выражают естественное состояние человека и его жизненные устремления, охрана которых составляет обязанность государства.

Идея неотчуждаемых (неотъемлемых, естественных) прав была выдвинута просветителями XVII—XVIII вв. в ходе борьбы против феодальных монархий. Впервые она была выражена в Декларации независимости США (1776 г.): «Мы исходим из той самоочевидной истины, что все люди созданы равными и наделены их Творцом определенными неотчуждаемыми правами, к числу которых относятся жизнь, свобода и стремление к счастью». Несколько позже Декларация прав человека и гражданина (Франция, 1789 г.) провозгласила: «Люди рождаются и остаются свободными и равными в правах». Обе эти декларации, сохраняющие конституционное значение в своих странах, оказали огромное воздействие на конституционное развитие во всем мире. Неотчуждаемые права легли в основу концепции прав человека, определившей содержание ряда важнейших документов ООН (Всеобщей декларации прав человека, международных пактов о правах человека и др.), Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод и др. Конституция РФ (ч. 2 ст. 17) установила: «Основные права и свободы человека неотчуждаемы и принадлежат каждому от рождения». Аналогичные нормы включены в конституции всех демократических государств.

§ 1. Право на жизнь

Это право провозглашается Конституцией РФ¹ (ст. 20) и почти всеми конституциями стран мира как неотъемлемое право человека, охраняемое законом. Никто не может быть произвольно лишен жизни. Такая норма закреплена всеми международно-правовыми актами о правах человека: Всеобщей декларацией прав человека (ст. 3), Международным пактом о гражданских и политических правах (ст. 6), Европейской конвенцией о защите прав

человека и основных свобод (п. 1 ст. 2). Европейская конвенция, однако, допускает лишение жизни в результате «абсолютно необходимого применения силы: а) для защиты любого лица от противоправного насилия, б) для осуществления законного задержания или предотвращения побега лица, заключенного под стражу на законных основаниях, с) для подавления, в соответствии с законом, бунта или мятежа» (ч. 2 ст. 2). Признание этого права означает, что государство должно реально применять законодательство, которое квалифицирует как преступление преднамеренные убийства, совершенные как частными лицами, так и сотрудниками государственных органов, действующими вне пределов их законных полномочий.

Во многих странах иод углом зрения защиты права на жизнь рассматривается вопрос о защите абортов. Совет Европы (Европейская комиссия) указал, что признание за утробным плодом абсолютного права на жизнь противоречило бы содержанию и цели Конвенции о защите прав человека и основных свобод. При этом было отмечено, что государство может налагать определенные ограничения на право на аборт, не нарушая этим права на частую жизнь беременной женщины, гарантируемого ст. 8 Конвенции. Европейская конвенция не декларирует начало жизни в момент зачатия, но некоторые государства, особенно те, которые находятся под влиянием католической церкви (Словакия, страны Латинской Америки), конституционно закрепили охрану жизни уже до рождения человека. Конвенция о защите прав человека не закрепляет также каких-либо запретов эвтаназии. Ряд государств (Великобритания, Дания) приняли законы, допускающие лишение жизни больного человека при определенных условиях. Но в России такого закона нет.

Федеральный закон «О временном запрете на клонирование человека» от 20 мая 2002 г. вводит временный (сроком на пять лет) запрет на клонирование¹ человека, исходя из принципов уважения человека, признания ценности личности, необходимости защиты прав и свобод человека и учитывая недостаточно изученные биологические и социальные последствия клонирования человека. Указывается, что с учетом перспективы использования имеющихся и разрабатываемых технологий клонирования орга-

¹ *Клонирование человека* — создание человека, генетически идентичного другому живому или умершему человеку, путем переноса в лишенную ядра женскую половую клетку ядра соматической клетки человека.

низмов предусматривается возможность продления запрета на клонирование человека или его отмены по мере накопления научных знаний в данной области, определения моральных, социальных и этических норм при использовании технологий клонирования человека.

Право на жизнь прежде всего предполагает проведение государством миролюбивой внешней политики, исключающей войны и конфликты. Ряд государств (Япония и др.) провозгласили в своих конституциях отказ от войны, а также от применения вооруженной силы как средства разрешения международных споров. Правовое государство обязано поддерживать обороноспособность страны на случай любых посягательств, но строго регламентирует использование регулярной армии на своей территории и за рубежом, поскольку это ведет к гибели как мирного населения, так и личного состава. Однако подобного рода гарантий права на жизнь в Конституции РФ нет.

В мирных условиях гарантии этого права не сводятся к запрещению убийства — это безоговорочно закрепляется уголовным кодексом каждой страны. Государство обязано организовать эффективную борьбу с преступностью, и особенно с террористическими акциями. Гарантиями права на жизнь служат системы здравоохранения, и в частности предупреждения детской смертности; охраны от несчастных случаев на производстве; профилактики дорожно-транспортных происшествий; пожарной безопасности и др. Например, ст. 34 Федерального закона «О пожарной безопасности» (в редакции от 25 октября 2006 г.) устанавливает: «Граждане имеют право на защиту их жизни, здоровья и имущества в случае пожара».

Особое значение имеет вопрос о смертной казни. **Смертная казнь** — высшая мера уголовного наказания, состоящая в лишении человека жизни. Такое наказание допускается конституциями или законами ряда стран как мера исключительная и применяемая только по приговору суда. Однако в большинстве демократических стран (Австрия, Германия, Дания, Италия, Швеция, страны Латинской Америки и др.) смертная казнь отменена. В Международном пакте о гражданских и политических правах указывается (ст. 6), что в странах, которые не отменили смертную казнь, смертные приговоры могут выноситься только за самые тяжкие преступления в соответствии с законом и только во исполнение окончательного приговора, вынесенного компетентным судом. Каждый, кто приговорен к смертной казни, имеет право

просить о помиловании или о смягчении приговора. Смертный приговор не выносится за преступления, совершенные лицами моложе 18 лет, и не приводится в исполнение в отношении беременных женщин. Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод (Протокол № 6) установила: «Смертная казнь отменяется. Никто не может быть приговорен к смертной казни или казнен». Конвенция допускала возможность введения смертной казни по закону за деяния, совершенные во время войны или при неизбежной угрозе войны, но Протокол № 13 (начал действовать с 1 июля 2003 г.) это допущение устранил.

При разработке Конституции ряд общественных и религиозных организаций настаивали на конституционном запрещении смертной казни, как это сделано в ряде стран. Религиозный подход основывается на недопустимости вмешательства людей в исключительное право Бога как давать жизнь, так и отбирать ее у человека. В полной мере эти общедемократические соображения не были восприняты, но перспектива отмены смертной казни в Конституции все же обозначена («впредь до ее отмены»). В то же время введено несколько гарантий против ее произвольного применения:

1) смертная казнь должна устанавливаться только *федеральным законом*;

2) смертная казнь должна рассматриваться как *исключительная мера наказания*, т. е. иметь альтернативу в виде лишения свободы на определенный срок с тем, чтобы суд всегда имел возможность выбора меры наказания;

3) смертная казнь может применяться только за *особо тяжкие преступления против жизни* (т. е. в отношении лиц, совершивших умышленное убийство при отягчающих обстоятельствах, за террористические акции и бандитизм, если они привели к гибели людей);

4) при угрозе применения смертной казни обвиняемый имеет право на рассмотрение его дела *судом с участием присяжных заседателей*.

Эти гарантии отражают гуманный характер правосудия и призваны исключить опасность непоправимой судебной ошибки.

В связи со вступлением России в Совет Европы перед ней встал вопрос об отмене смертной казни. Россия подписала Протокол № 6, но не ратифицировала его. Однако в условиях роста преступности все органы государственной власти пришли к выводу о невозможности немедленной отмены этой меры наказания и осуществлении поэтапного сокращения ее применения.

Президент РФ издал Указ «О поэтапном сокращении применения смертной казни в связи с вхождением России в Совет Европы» от 16 мая 1996 г., который рассматривается как основа для введения моратория на исполнение приговоров о смертной казни. В Уголовном кодексе РФ, вступившем в силу с 1 января 1997 г., составы преступления, предусматривающие смертную казнь, сокращены с 28 до 5 (умышленное убийство, террористический акт и др.). Смертная казнь по ряду составов преступления заменена пожизненным заключением.

Однако все эти меры не устранили неравенства граждан, в отношении которых смертные приговоры выносились в одних случаях судом присяжных, как это четко требует ст. 20 Конституции РФ, а в других — судами без привлечения суда присяжных. Неравенство возникает из-за того, что суды присяжных долгое время действовали только в девяти субъектах РФ.

В связи с этим Конституционный Суд РФ в постановлении от 2 февраля 1999 г. обратил внимание Федерального Собрания на то, что после принятия в 1993 г. Конституции оно располагало достаточным временем для выполнения предписаний ст. 20, и признал, что «с момента вступления в силу настоящего постановления и до введения в действие соответствующего федерального закона, обеспечивающего на всей территории Российской Федерации каждому обвиняемому в преступлении, за совершение которого федеральным законом в качестве исключительной меры наказания установлена смертная казнь, право на рассмотрение его дела судом с участием присяжных заседателей, наказание в виде смертной казни назначаться не может независимо от того, рассматривается ли дело судом с участием присяжных заседателей, коллегией в составе трех профессиональных судей или судом в составе судьи и двух народных заседателей».

Следовательно, это положение будет действовать до учреждения судов с участием присяжных во всех субъектах РФ (в настоящее время их нет только в Чеченской Республике). Федеральный закон «О присяжных заседателях федеральных судов общей юрисдикции в Российской Федерации» (в редакции от 31 марта 2005 г.) создал для этого необходимую правовую базу.

§ 2. Достоинство личности

Это качество человека равнозначно неотъемлемому праву на уважение и обязанности уважать других. Оно достигается развитием личности, осознающей свою свободу, равенство и защи-

щенность. Достоинство превращает человека из объекта воздействия в активного субъекта правового государства. Это государство дает человеку право на самооценку, «самоопределение» и охраняет его выбор жизненных ценностей. Правовая теория говорит о достоинстве человека применительно ко всей его жизни — от рождения до смерти, в ряде случаев этот конституционный принцип действует даже до и после жизни (защита личного достоинства умершего, права плода во чреве матери).

Достоинство тесно связано с принципами гуманизма и справедливости, оно конкретизируется в правах человека, защита которых составляет назначение государства. Поэтому можно сказать, что в наиболее общей форме цель государства состоит в охране человеческого достоинства. Таким образом, когда говорят, что «государство должно служить народу», то это в первую очередь означает, что государство должно обеспечить защиту достоинства каждого человека. Не случайно многие конституции мира закрепляют принцип достоинства человека в одной «связке» с народным суверенитетом и основными обязанностями государства (ФРГ, Греция, Португалия и др.). Достоинство, если оно надлежащим образом защищено, — это опора демократии и правовой государственности. Если общество не признает и не защищает достоинство отдельного человека, то никакие юридические, экономические и политические меры не обеспечат прочный культурный и этический фундамент общества.

Конституция РФ защищает достоинство личности, устанавливая абсолютный принцип: «Ничто не может быть основанием для его умаления». В самом тексте ст. 21 этот принцип дополняется запретом подвергать человека пыткам, насилию, другому жестокому или унижающему человеческое достоинство обращению или наказанию, а также без добровольного согласия медицинским, научным или иным опытам. Целям защиты достоинства служат многие нормы Конституции: право на достойную жизнь, неприкосновенность частной жизни, защита человеком своей чести и доброго имени, запрет сбора информации о частной жизни, запрет насильственного проникновения в жилище и др.

Заботой о достоинстве человека пронизаны многие нормы уголовного права и уголовного процесса. Так, в Уголовном кодексе предусмотрены такие составы преступления, как клевета и оскорбление. Уголовно-процессуальный кодекс требует от следователя при производстве обыска принимать меры к тому, чтобы при этом не были оглашены выявленные обстоятельства интим-

ной жизни лица, а личный обыск производился только лицом одного пола с обыскиваемым и в присутствии понятых того же пола. Правом на достойное обращение пользуются не только обвинуемые, но и осужденные, отбывающие срок наказания в местах заключения.

Минимальные стандартные правила по обращению с заключенными, принятые 30 августа 1955 г., и Европейские пенитенциарные правила от 12 февраля 1987 г., в частности, устанавливают, что помещения, в которых содержатся заключенные, должны удовлетворять требованиям «санитарии и гигиены с должным учетом климатических условий, особенно в том, что касается кубатуры воздуха, разумной площади, освещения, отопления и вентиляции». В постановлении Большой Палаты Европейского Суда по делу «Дугос против Греции» (2002 г.) подчеркнуто, что государство должно принимать меры к тому, чтобы лицо содержалось под стражей в условиях, которые совместимы с уважением к человеческому достоинству. При этом формы и методы реализации этой меры пресечения не должны причинять ему лишения и страдания в более высокой степени, чем тот уровень страданий, который неизбежен при лишении свободы, а его здоровье и благополучие с учетом практических требований режима лишения свободы должны быть адекватно гарантированы.

Особенно важны гражданско-правовые гарантии, закрепленные в Гражданском кодексе. Здесь жизнь, здоровье, достоинство, личная неприкосновенность, честь и доброе имя, деловая репутация, неприкосновенность частной жизни, личная и семейная тайна, право на имя и авторство и другие конституционные личные права и свободы квалифицируются как нематериальные блага (ст. 150). Неимущественные права и блага, принадлежавшие умершему человеку, могут осуществляться и защищаться другими лицами, в том числе наследниками правообладателя.

Если гражданину причинен моральный вред (физические или нравственные страдания) действиями, нарушающими его личные права, он вправе возложить на нарушителя обязанность денежной компенсации указанного вреда. Для защиты чести, достоинства, деловой репутации гражданин вправе обращаться в суд, причем допускается защита чести и достоинства гражданина и после его смерти. Законом установлен порядок удовлетворения требований гражданина, связанных с распространением сведений, порочащих его честь, достоинство или деловую репутацию.

Защита чести и достоинства часто соприкасается со свободой слова. Показательно в этом вопросе определение Конституционного Суда РФ от 27 сентября 1995 г. по поводу обращения А. В. Козырева.

Поводом для обращения послужило начатое одним из судов города Москвы судебное разбирательство по иску В. В. Жириновского к телекомпаниям НТВ и А. В. Козыреву о защите чести и достоинства на основании статьи Гражданского кодекса, согласно которой гражданин или организация вправе требовать по суду опровержения порочащих их честь и достоинство сведений, если распространивший такие сведения не докажет, что они соответствуют действительности. Заявитель полагал, что эта статья не соответствует ст. 29 (ч. 1 и 3) Конституции РФ, гарантирующей каждому свободу мысли и слова и устанавливающей, что никто не может быть принужден к выражению своих мнений и убеждений или отказу от них, поскольку допускает возможность судебного опровержения любых сведений. Между тем, по мнению заявителя, существуют определенные сведения, которые не могут быть предметом судебного опровержения, поскольку они являются выражением личного мнения и взглядов, оценочными суждениями того, кто их распространяет, и принуждение к отказу от них — это вторжение в область «мысли и слова», «мнений и убеждений», охраняемых ст. 29 Конституции РФ. Распространение таких сведений не может рассматриваться как посягательство на чьи-либо честь и достоинство, так как они лишь формируют репутацию лица, их распространившего.

Конституционный Суд в связи с этим обращением указал: «Право на судебную защиту чести и достоинства и возложение на того, кто распространил порочащие сведения, обязанности доказать их соответствие действительности, не нарушают гарантированную Конституцией Российской Федерации свободу мысли и слова. Связанные с обеспечением конституционных требований уважения достоинства личности допустимые ограничения при использовании свободы слова строго очерчены Конституцией Российской Федерации и вытекают из предписаний ее ст. 17 (ч. 3), 29 (ч. 2) и 55 (ч. 3). Из этих конституционных положений следует, что права и свободы, в том числе и свобода слова, не должны использоваться во вред основам конституционного строя, нравственности, правам и законным интересам других лиц, безопасности государства.

При рассмотрении в судах общей юрисдикции дел о защите чести и достоинства подлежит установлению и оценке не только достоверность, но и характер распространенных сведений, исходя из чего суд должен решать: наносит ли распространение сведений вред защищаемым Конституцией Российской Федерации ценностям, укладывается ли это в рамки политической дискуссии, как отграничить распространение недостоверной фактической информации от политических оценок и возможно ли их опровержение по суду. Исправление

судебных ошибок, допущенных при решении указанных вопросов, относится к компетенции судов вышестоящих инстанций, включая Верховный Суд Российской Федерации».

§ 3. Право на свободу и личную неприкосновенность

Право на свободу есть не что иное, как сама свобода, т. е. возможность совершать любые правомерные действия. В этом праве заложено ограничение для свободы других людей, и особенно должностных лиц, обладающих возможностью применения принуждения к людям. В неразрывной связи с ним находится (но не совпадает) личная неприкосновенность человека, которая распространяется на его жизнь, здоровье, честь, достоинство. Никто не вправе силой или угрозами принуждать человека к каким-то действиям, подвергать его истязанию, незаконному обыску или наносить вред здоровью. Человек вправе сам распоряжаться своей судьбой, выбирать свой жизненный путь (вступать в брак, участвовать в голосовании, поступать на работу и т. д.).

Положения о неприкосновенности личности сформулированы в международно-правовых документах и конституциях всех демократических государств. «Каждый имеет право на свободу и личную неприкосновенность, — гласит Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод (ч. 1 ст. 5). — Никто не может быть лишен свободы иначе как в строго определенных случаях и в порядке, установленном законом». Гарантией является требование законного содержания под стражей лица, осужденного компетентным органом, законное содержание или заключение под стражу, осуществляемые в законных целях. Каждому арестованному незамедлительно сообщаются причины ареста и предъявляемое ему обвинение. Задержанный или заключенный под стражу доставляется к судье или к иному должностному лицу, наделенному судебной властью, и имеет право на судебное разбирательство в течение разумного срока или на освобождение до суда. В целом эти, как и некоторые другие, положения направлены на защиту физической свободы, и в особенности свободы от произвольного ареста и задержания. Европейский Суд по правам человека в ряде своих решений отметил, что гарантии неприкосновенности не предоставляют защиты от менее серьезных ограничений индивидуальной свободы (обязанности соблюдения правил дорожного движения, обязательной регистрации иностранцев и граждан и др.).

Свобода человека охраняется всей системой права. Так, уголовное право охраняет личную неприкосновенность от посягательства преступных элементов, в гражданском праве закреплена свобода договора, в трудовом — свобода от принудительного труда и т. д. Лишение свободы возможно только на основании судебного решения и в строгих процессуальных рамках.

Закрепляя право каждого на свободу и личную неприкосновенность, Конституция РФ (ст. 22) в этой же статье предусматривает важнейшую гарантию этого права. Устанавливается, что «арест, заключение под стражу и содержание под стражей допускается только по судебному решению. До судебного решения лицо не может быть подвергнуто задержанию на срок более 48 часов». Данная гарантия, известная в мировой практике как *habeas corpus*¹, существенно ограничивает произвол правоохранительных органов, часто склонных для облегчения своих задач к задержанию лиц, подозреваемых в совершении преступления, без достаточных оснований. Любой человек вправе предстать перед

¹ *Хабейс корпус* — гарантия свободы личности, состоящая в праве любого лица, подвергнутого задержанию, требовать немедленной судебной проверки законности задержания. Такая гарантия закреплена в Международном пакте о гражданских и политических правах (ч. 3 ст. 9). Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод гласит: «Каждый, кто лишен свободы в результате ареста или заключения под стражу, имеет право на безотлагательное рассмотрение судом правомочности его заключения под стражу и на освобождение, если его заключение под стражу признано судом незаконным» (ч. 4 ст. 5). Исторически гарантия *хабейс корпус* была впервые сформулирована в законе, принятом английским парламентом в 1679 г., точное название «Акт о лучшем обеспечении свободы подданного и о предупреждении заточения за морями (*Habeas Corpus Act*)». Эта гарантия была направлена на обеспечение свободы и неприкосновенности личности. Предусматривалось, что судья обязан выдать шерифу и другим тюремщикам приказ *хабейс корпус* в случае, если нет основания для пребывания арестованного под стражей, освободить его или отпустить под залог до рассмотрения его дела судом; при этом устанавливалось, что любой арестованный вправе потребовать при своем аресте предстать перед судом, а суд обязан решить вопрос о его отправлении в тюрьму или освобождении в течение двух дней. Указанные гарантии, получившие наименование «*хабейс корпус*», оказали огромное влияние на мировую практику. После Великобритании они были восприняты в США, Франции, а затем и в других странах. Запрет произвольного ареста и судебный контроль за задержанием стали неременным атрибутом правового государства, получили конституционное закрепление во всех демократических государствах.

судом и лично протестовать против ареста, заключения под стражу и содержания под стражей, если он считает эти меры незаконными. В течение длительного времени реализация этой гарантии сдерживалась «Заключительными и переходными положениями» Конституции (п. 6), в соответствии с которыми до приведения уголовно-процессуального законодательства в соответствие с положениями Конституции сохранялся прежний порядок ареста, содержания под стражей и задержания лиц, подозреваемых в совершении преступления, т. е. с санкции прокурора. Однако в декабре 2001 г. Федеральным Собранием был принят новый УПК, предусматривающий судебный контроль за задержаниями, а Конституционный Суд РФ в марте 2002 г. постановил ввести в действие это положение даже с 1 июля 2002 г. Тем самым исчезли преграды для реализации гарантий хабеас корпус и для полного применения ст. 22 Конституции РФ.

Многие уголовно-правовые и уголовно-процессуальные гарантии от необоснованного лишения человека свободы содержатся в самой Конституции РФ (ст. 46—54). Более подробно эти гарантии раскрыты в УК и УПК РФ и Кодексе РФ об административных правонарушениях и других федеральных законах. Уголовно-процессуальный кодекс РФ, например, устанавливает (ч. 2 ст. 10), что «суд, прокурор, следователь, орган дознания и дознаватель обязаны немедленно освободить всякого незаконно задержанного, или лишеного свободы, или незаконно помещенного в медицинский или психиатрический стационар, или содержащегося под стражей свыше срока, предусмотренного настоящим Кодексом».

Определенным отступлением от установленных сроков ареста и задержания был Указ Президента РФ «О неотложных мерах по защите населения от бандитизма и иных проявлений организованной преступности» от 14 июня 1994 г. Этим актом допускалось задержание подозреваемых и обвиняемых в совершении особо тяжких преступлений (бандитизм и др.) на срок до 30 суток. Указ был продиктован чрезвычайной обстановкой, сложившейся в связи с небывалым разгулом организованной преступности и отсутствием законодательных актов в сфере борьбы с ней. Его действие поэтому было ограничено во времени. В июне 1997 г. этот Указ был отменен.

Усилению гарантий свободы личности служит Федеральный закон «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступления» (в редакции от 15 апреля 2006 г.).

Содержание под стражей осуществляется в соответствии с принципами законности, равенства всех граждан перед законом, гуманизма, уважения человеческого достоинства, с Конституцией РФ, принципами и нормами международного права, а также международными договорами Российской Федерации и не должно сопровождаться пытками, иными действиями, имеющими целью причинение физических или нравственных страданий подозреваемым и обвиняемым в совершении преступлений, содержащимся под стражей. Закон определяет места содержания под стражей, порядок создания следственных изоляторов и других аналогичных учреждений, режим в местах содержания под стражей, внутренний распорядок, а также права подозреваемых и обвиняемых и их обеспечение. Среди этих прав: свидания с защитником и родственниками, право на личную безопасность, переписка, питание, право жалобы, медико-санитарное обеспечение, дополнительные платные услуги, привлечение к труду и проч. Установлены обязанности этих лиц, меры взыскания, содержание в карцере, материальная ответственность, применение физической силы и оружия и др.

Конституционный Суд РФ в постановлении от 25 октября 2001 г. признал не соответствующим Конституции РФ положение Федерального закона «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений» (в редакции от 5 февраля 2007 г.), допускающее регулирование конституционного права на помощь адвоката ведомственными нормативными актами, поскольку это положение служит основанием неправомерных ограничений данного права, ставя реализацию возможности свиданий обвиняемого (подозреваемого) с адвокатом в зависимость от наличия специального разрешения лица или органа, в производстве которых находится уголовное дело.

Важным элементом свободы личности являются гарантии от принудительного помещения человека в психиатрическую больницу — средства, использовавшегося властями в тоталитарный период в борьбе с инакомыслящими. Закон РФ «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании» (в редакции от 22 августа 2004 г.) устанавливает, что психиатрическая помощь осуществляется на основе принципов законности и соблюдения прав человека и гражданина. Госпитализация в психиатрический стационар в недобровольном порядке — один из видов психиатрической помощи, оказываемой лицам, страдающим психическими расстройствами. Учитывая принудительный харак-

тер этой меры, Закон в целях защиты прав таких лиц от произвола устанавливает, что ее применение возможно только по указанным в нем медико-социальным показаниям и при условии обязательного судебного контроля.

§ 4. Право на частную жизнь

Частную жизнь составляют те стороны личной жизни человека, которые он в силу своей свободы не желает делать достоянием других. Это своеобразный суверенитет личности, означающий неприкосновенность его «среды обитания». Презюмируется, что тайна в данном случае вовсе не прикрывает какую-то антиобщественную или противоправную деятельность. Она отражает естественное стремление каждого человека иметь собственный мир интимных и деловых интересов, скрытый от чужих глаз. Социалистическое общество пыталось отвергнуть признание права человека на частную жизнь, что вылилось в издевательские формы коллективных обсуждений личной жизни, изощренные методы слежки и подслушивания, распространение порочащей человека информации о его интимной жизни и т. д.

Однако гражданское общество понимает, что злоупотребление тайной частной жизни может носить антиобщественный и противоправный характер. В этом случае общество исходит из того, что вмешательство в частную жизнь с целью выявления противоправных действий того или иного лица должно происходить только на основе закона при наличии веских, опять же признанных законом оснований для подозрения или обвинения данного лица в совершении преступления, т. е. при возбуждении уголовного дела. Вне этого частная жизнь неприкосновенна.

Институт неприкосновенности частной жизни включает много разнообразных гарантий, которые содержатся в различных статьях Конституции, а специально — в ст. 23 и 24. Рассмотрим их.

1. Устанавливается право человека на личную и семейную тайну, на защиту своей чести и доброго имени. Ни от кого нельзя требовать сведений, касающихся происхождения или деловой активности родственников, интимных связей, источников финансового состояния семьи и т. д. Если честь и доброе имя человека подвергаются унижению или оскорблению, он вправе потребовать через суд наказания или компенсации за моральный ущерб, что предусматривается Уголовным кодексом. Если кле-

ветнические и порочащие человека сведения публикуются в печати, суд вправе обязать тот же печатный орган опубликовать опровержение этих сведений.

2. Каждый имеет право на тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений. Поэтому запрещаются перлюстрация (вскрытие) писем и других почтовых отправлений, подслушивание телефонных разговоров. Уголовный кодекс квалифицирует нарушение тайны переписки, телефонных переговоров и телеграфных сообщений граждан как уголовное преступление. Обыск, выемка, наложение ареста на корреспонденцию и выемка ее в почтово-телеграфных учреждениях могут производиться только на основаниях и в порядке, установленных Уголовно-процессуальным кодексом. Строго регламентирован законом и порядок прослушивания телефонных разговоров. Все эти ограничения права на тайну допускаются только на основании судебного решения, что призвано исключить произвол и злоупотребления должностных лиц правозащитных органов.

Федеральный закон «О связи» (в редакции от 9 февраля 2007 г.) гарантирует тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых отправлений, телеграфных и иных сообщений, передаваемых по сетям электросвязи и сетям почтовой связи. Установлено, что ограничения права на тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых отправлений, телеграфных и иных сообщений, передаваемых по сетям электросвязи и сетям почтовой связи, допускается только в случаях, предусмотренных федеральными законами. При этом операторы связи обязаны обеспечить соблюдение тайны связи.

Осмотр почтовых отправлений лицами, не являющимися уполномоченными работниками оператора связи, вскрытие почтовых отправлений, осмотр вложений, ознакомление с информацией и документальной корреспонденцией, передаваемыми по сетям электросвязи и сетям почтовой связи, осуществляются только на основании решения суда, за исключением случаев, установленных федеральными законами. Сведения о передаваемых по сетям электросвязи и сетям почтовой связи сообщениях, о почтовых отправлениях и почтовых переводах денежных средств, а также сами эти сообщения, почтовые отправления и переводимые денежные средства могут выдаваться только отправителям и получателям или их уполномоченным представителям, если иное не предусмотрено федеральными законами. Федеральный закон,

в частности, предусматривает определенные ограничения ряда прав граждан в целях противодействия терроризму.

3. Сбор, хранение, использование и распространение информации о частной жизни лица без его согласия не допускаются. Эта гарантия как бы ограничивает установленное Конституцией право каждого свободно искать и распространять информацию (ч. 4 ст. 29), но на самом деле противоречия между ними нет. Ключевым элементом всей конструкции служит согласие или несогласие лица на распространение информации о нем. Естественно, например, что политик, артист, ученый не станет возражать против интервью с журналистом, в ходе которого собирается информация для публикации статьи в прессе. Но совсем другое дело, когда журналист собирает информацию, да еще компрометирующую, без ведома интересующего его лица и публикует статью без его согласия. В этом случае Конституция нарушена. Данная гарантия воспрещает государственным и коммерческим организациям собирать и даже хранить досье с компрометирующими то или иное лицо материалами.

Закон запрещает нарушать профессиональную тайну о личной жизни, которой обладают врачи, судьи, следователи, нотариусы. Специально охраняется тайна исповеди — священник не подлежит уголовной ответственности за недонесение о преступлении, ставшем ему известным на исповеди.

Для защиты многих личных прав очень важны гарантии при обработке персональных данных. Россия ратифицировала Конвенцию Совета Европы о защите физических лиц при автоматизированной обработке персональных данных (Федеральный закон от 19 декабря 2005 г.), но с рядом оговорок. В частности, указано на возможность ограничения права граждан на доступ к персональным данным о себе в целях защиты безопасности государства и общественного порядка.

Целям защиты прав на неприкосновенность частной жизни, личной и семейной тайны служит Федеральный закон «О персональных данных» от 27 июля 2006 г. Закон устанавливает условия, при которых государственные органы и физические лица ведут обработку персональных данных о человеке (его семейном, социальном, имущественном положении, образовании, доходах и другой информации). Только в установленных Законом случаях обработка может вестись без согласия самого физического лица, которому предоставлен ряд гарантий защиты его прав.

Порядок использования персональных данных государственных гражданских служащих регулируется Положением, утвержденным Указом Президента РФ от 30 мая 2005 г.

Согласно закону (ст. 139 ГК РФ) охраняется служебная и коммерческая тайна, когда информация имеет действительную или потенциальную ценность в силу неизвестности ее третьим лицам, к ней нет свободного доступа на законном основании и обладатель информации принимает меры к охране ее конфиденциальности. Следовательно, право определять объем сведений, составляющих тайну, принадлежит самому человеку, а то, что не может быть предметом тайны, определяется только законом и иными правовыми актами. Служебная и коммерческая тайна охраняется законом, а тот, кто незаконными способами получает информацию, обязан возместить причиненные убытки.

Законом о банках и банковской деятельности предусмотрено также право вкладчика на тайну вклада, которую обязаны гарантировать банки. Разглашение сведений, если это не разрешается законом, ведет к ответственности соответствующих должностных лиц. Эти гарантии имеют большое значение для охраны частных интересов граждан в условиях развития рыночного хозяйства, увеличения числа частных предприятий, учреждений и банков.

4. Органы государственной власти и органы местного самоуправления, их должностные лица обязаны обеспечить каждому возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы, если иное не предусмотрено законом. Следовательно, любое лицо вправе обратиться с требованием в государственное, общественное или частное учреждение, например, для получения сведений об экологической безопасности в зоне проживания или о наличии фонда заработной платы на предприятии. К сожалению, процедура осуществления этой гарантии и порядок применения судебного контроля пока законом не разработаны (это касается всех гарантий права на частную жизнь), в результате чего конституционные нормы как бы повисают в воздухе: введенный Конституцией РФ судебный контроль еще не действует из-за отсутствия закона, а старый порядок (прокурорский) ею же отвергнут.

Из конституционной нормы вытекает, что определенные документы и материалы не подлежат разглашению. Здесь речь идет о государственной тайне и других формах закрытости, но только в том случае, если это предусмотрено законом и другими соответствующими правовыми актами.

§ 5. Неприкосновенность жилища

По существу, это составная часть права на частную жизнь, являющаяся также неперемнным элементом личной свободы и достоинства человека. «Мой дом — моя крепость» — гласит английская поговорка, утверждающая право человека делать в своем доме или квартире все, что ему заблагорассудится. Никто не вправе проникать в жилище против воли проживающих в нем лиц иначе, как в случаях, установленных федеральным законом, или на основании судебного решения.

Жилищный кодекс РФ от 29 декабря 2004 г. указывает на возможность проникновения в жилище без согласия проживающих в нем лиц только в целях спасения жизни граждан и имущества, обеспечения личной или общественной безопасности при аварийных ситуациях, стихийных бедствиях, катастрофах, массовых беспорядках либо иных обстоятельствах чрезвычайного характера, а также в целях задержания лиц, подозреваемых в совершении преступлений, пресечения совершаемых преступлений или установления обстоятельств совершенного преступления либо происшедшего несчастного случая.

Законами, регулирующими вторжение в жилище, в частности, являются Уголовно-процессуальный кодекс, Федеральный закон «Об оперативно-розыскной деятельности», Федеральный закон «О милиции». Суд должен рассматривать материалы о проникновении в жилище в оперативно-розыскных целях незамедлительно. Работники милиции вправе входить в жилые помещения и осматривать их в указанных в Законе случаях, но во всех случаях требуется уведомить прокурора в течение 24 часов. Правом беспрепятственного входа в жилище обладают в случае пожара пожарные. Уголовно-процессуальный кодекс подробно регламентирует порядок обысков и выемок в ходе следствия по уголовному делу.

Правом на охрану жилища обладают лица, являющиеся его собственниками, законными арендаторами или проживающие по договору найма. При этом жилищем признается и место временного пребывания (гостиница, дом-интернат, общежитие, пансионат). Неприкосновенность распространяется на личные вещи и бумаги, что исключает незаконные обыски и выемки документов. Но в жилище могут вселяться люди, имеющие на это право, — такие действия не являются нарушением его неприкосновенности даже в случаях несогласия остальных проживающих.

Гарантии против незаконного вторжения и обысков со стороны правоохранительных органов — основное содержание неприкосновенности жилища. Пострадавшие от незаконного вторжения вправе обращаться в суд с требованием возмещения ущерба и наказания виновных должностных лиц. Нарушение неприкосновенности жилища является преступлением.

§ 6. Национальная принадлежность

Комплекс прав, связанных с национальностью, отражает специфику многонациональной России, в которой живет много этнически смешанного населения. Во многих зарубежных странах (США, Франция, ФРГ) национальность давно утратила юридическое значение, и все граждане именуется общим словом («американец», «француз», «немец»). Но в России принадлежность к определенной нации до недавнего времени служила основанием дискриминации и в то же время рассматривалась как привилегия и гордость каждого человека, хотя большое число людей затруднялись определить свою национальность, так как родились в смешанном браке.

Конституция России устанавливает, что каждый вправе определять и указывать свою национальность и никто не может быть принужден к определению и указанию своей национальности. Данные правила не влекут за собой никаких юридических последствий, поскольку по российскому праву никто не может пользоваться привилегиями, равно как подвергаться дискриминации по национальному признаку. Поэтому трудно предположить, что данная гарантия будет иметь значение для большого числа людей, тем более что национальность всегда указывалась в паспорте и разного рода анкетах со слов заявителя, а в новом паспорте гражданина РФ соответствующей графы вообще нет.

Однако следует учитывать, что в силу действия в ряде зарубежных стран (ФРГ, Израиль, Канада) иммиграционного законодательства принадлежность к определенной национальности (немцы, евреи, украинцы) открывает возможность беспрепятственной эмиграции в эти страны. Кроме того, принадлежность к конкретному народу все же важна для человека с точки зрения его участия в развитии национальной культуры и внутреннего ощущения своих исторических истоков.

Гораздо существеннее связанное с национальностью право на пользование родным языком, на свободный выбор языка общения, воспитания, обучения и творчества. На стадии утверждения суверенитета России и прав субъектов Федерации в ряде регионов с компактным национальным составом этот вопрос вызвал острые дискуссии и даже конфликты. Данное право следует рассматривать в комплексе с вопросами федеративного устройства и с правами, установленными ст. 68 Конституции (признание права республик устанавливать свои государственные языки и права всех народов на сохранение родного языка).

В Российской Федерации эти конституционные нормы реализуются через Закон РФ «О языках народов Российской Федерации» (в редакции от 11 декабря 2002 г.). Российская Федерация гарантирует всем ее народам независимо от их численности равные права на сохранение и всестороннее развитие родного языка, свободу выбора и использование языка общения. Каждому гарантируется право на использование родного языка, свободный выбор языка общения, воспитания, обучения и творчества независимо от его происхождения, социального и имущественного положения, расовой и национальной принадлежности, пола, образования, отношения к религии и места проживания. Указанный Закон установил, что алфавиты государственного языка и языков республик строятся на графической основе кириллицы; это положение было поддержано Конституционным Судом РФ в постановлении от 16 ноября 2004 г.

В Российской Федерации недопустимы пропаганда вражды и пренебрежения к любому языку, создание противоречащих конституционно установленным принципам национальной политики препятствий, ограничений и привилегий в использовании языков, иные нарушения законодательства Российской Федерации о языках народов Российской Федерации. Субъекты РФ вправе принимать законы и иные нормативные правовые акты о защите прав граждан на свободный выбор языка общения, воспитания, обучения и творчества. Пользование законными правами не зависит от знания человеком того или иного языка. Устанавливается ответственность за отказ в обслуживании граждан в сфере услуг и коммерческой деятельности под предлогом незнания языка. Гражданам России предоставлено право обращаться в государственные органы страны на родном языке или на любом другом языке народов России, которым они владеют. Аналогичное право касается участия в судопроизводстве. Защите нацио-

нальных интересов граждан РФ в деле развития культуры, языка и т. д. способствует Федеральный закон «О национально-культурной автономии» (в редакции от 30 ноября 2005 г.).

§ 7. Свобода передвижений и места жительства

Право свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства принадлежит каждому, кто законно находится на территории Российской Федерации. Следовательно, этого права лишены лица, проникшие в страну в нарушение визового режима или законодательства о въезде. Закрепляя это право, государство тем самым признает территорию страны принадлежащей самим гражданам, которые в соответствии со своими интересами и без всяких пропусков могут переезжать из одной местности в другую и определять себе место жительства.

Более подробно эти вопросы регулируются Законом РФ «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» (в редакции от 18 июля 2006 г.).

Закон ограничивает свободу передвижения в определенных районах (в пограничной полосе, закрытых военных городках, закрытых административно-территориальных образованиях, зонах экологического бедствия, на территориях, где введены особые условия и режимы проживания в связи с опасностью инфекционных или массовых инфекционных заболеваний и отравлений людей, чрезвычайное или военное положение). Следовательно, за пределами таких районов никакие ограничения свободы передвижения любым видом транспорта или пешком не допускаются.

Закон РФ «О закрытом административно-территориальном образовании» (в редакции от 10 января 2006 г.) закрепил особый режим безопасного функционирования предприятий и объектов в закрытом административно-территориальном образовании, предусмотрев ограничения на въезд и постоянное проживание граждан на его территории; порядок обеспечения особого режима конкретного закрытого административно-территориального образования принимается Правительством РФ. Пропускной режим, т. е. въезд и выезд, определяется органами местного самоуправления совместно с руководителями предприятий и органами ФСБ. Конституционный Суд РФ определил (25 декабря 2003 г.), что отказ во въезде может быть обжалован в судебном порядке.

Законом вводятся ограничения на создание и деятельность на территориях этих образований организаций, учредителями которых являются иностранные граждане, лица без гражданства, иностранные некоммерческие неправительственные организации, отделения иностранных некоммерческих неправительственных организаций, организации с иностранными инвестициями.

Реализации права на выбор места жительства сопутствует определенный порядок. Закон устанавливает обязанность гражданина, прибывающего на новое место жительства, в течение семи дней зарегистрироваться в органах внутренних дел. Отказ гражданину в регистрации может быть обжалован в судебном порядке. При этом регистрация не тождественна прописке, которая все еще сохраняется во многих городах и является прямым нарушением конституционной свободы выбора места жительства.

Конституционный Суд РФ постановлением от 25 апреля 1995 г. по делу Л. Н. Ситаловой отметил, что заключением Комитета конституционного надзора СССР от 11 октября 1991 г. нормативные акты о прописке признаны недействующими, что означает и лишение их силы в Российской Федерации. Законность основанных на таких актах действий и решений правоприменительных органов проверяется судами общей юрисдикции, которые, согласно ч. 2 ст. 12 Конституции РФ, установив при рассмотрении дела несоответствие акта государственного или иного органа закону, должны принимать решение в соответствии с законом. Суд также указал, что регистрация, заменившая институт прописки, или отсутствие таковой не могут служить основанием ограничения или условием реализации прав и свобод граждан (ст. 3 Закона), в том числе права на жилище.

Порядок регистрации и снятия граждан РФ с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах России установлен Правилами, которые утверждены постановлением Правительства РФ (в редакции от 24 декабря 2004 г.). Граждане, прибывшие для временного проживания в жилых помещениях, не являющихся их местом жительства, на срок свыше 90 дней, обязаны по истечении этого срока обратиться к должностным лицам, ответственным за регистрацию, и представить: документ, удостоверяющий личность; заявление установленной формы о регистрации по месту пребывания.

На практике в ряде регионов Российской Федерации получила развитие регистрация гражданина по месту жительства при условии уплаты им установленного сбора, что является нарушением конституционного права на свободный выбор места жительства.

Конституционный Суд РФ в постановлении от 4 апреля 1996 г. отметил следующее.

Право на выбор места жительства составляет часть свободы самоопределения личности. Органы государственной власти уполномочены лишь на регистрацию результата акта свободного волеизъявления гражданина при выборе места жительства. Именно поэтому регистрационный учет не может носить разрешительного характера и служить основанием для ограничения права гражданина на выбор места жительства.

Установленные нормативными актами Правительства Москвы, Правительства Московской области и Главы администрации Московской области положения об уплате сбора и представлении квитанций о его уплате как условия для регистрации гражданина противоречат Закону РФ «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» и Правилам регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации и фактически устанавливают совершенно иной — разрешительный — правовой режим регистрации граждан, который не соответствует основному праву каждого, кто законно находится на территории Российской Федерации, свободно выбирать место жительства. Отказ в регистрации на основании оспариваемых актов, кроме того, носит характер санкции за неуплату установленного сбора.

Реализация конституционного права на выбор места жительства не может ставиться в зависимость от уплаты или неуплаты каких-либо налогов и сборов, поскольку основные права граждан Российской Федерации гарантируются Конституцией РФ без каких-либо условий фискального характера. Таким образом, отказ в регистрации в связи с невыполнением гражданином обязанностей по уплате налогов и иных сборов противоречит Конституции РФ (ст. 27).

Вопрос о природе правил регистрации, предусмотренных в указанном постановлении Правительства РФ, рассматривался Конституционным Судом РФ.

В постановлении от 2 февраля 1998 г. Конституционный Суд отметил, что регистрация в том смысле, в каком это не противоречит Конституции РФ, является лишь предусмотренным федеральным законом способом учета граждан в пределах Российской Федерации, носящим уведомительный характер и отражающим факт нахождения гражданина по месту пребывания или жительства. Установление иных, кроме прямо указанных в федеральном законе, оснований для введения разрешительного порядка регистрации является нарушением требований Конституции РФ и федерального закона. Отступление от запрета расширять этот перечень в подзаконных актах, в том чис-

ле в актах Правительства РФ, означает недопустимую легализацию разрешительного порядка регистрации граждан.

Закон РФ «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» возложил на Правительство РФ обязанность утвердить Правила регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации.

Исходя из буквального толкования данной нормы, законодатель уполномочил Правительство РФ разработать только порядок регистрации и снятия граждан с регистрационного учета, не предоставив ему права на установление оснований отказа в регистрации. Такие основания отсутствуют и в самом Законе. В нем исчерпывающе сформулированы лишь условия, при которых допускаются ограничения прав граждан на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации. Следовательно, Правительство РФ при утверждении Правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации вышло за пределы полномочий, предоставленных ему Конституцией РФ и федеральными законами, чем нарушило ст. 115 Конституции.

В соответствии с п. 10 Правил регистрация граждан по месту пребывания осуществляется на срок не более шести месяцев, и лишь в исключительных случаях этот срок может быть продлен органом регистрационного учета. Тем самым срок временного пребывания поставлен в зависимость не от волеизъявления гражданина, а от усмотрения органов регистрационного учета (органов внутренних дел или местной администрации). Его введение не может быть оправдано и ссылкой на ст. 680 ГК РФ, поскольку, закрепляя шестимесячный срок временного проживания, она определяет правовой статус только временных жильцов по договору найма, и, кроме того, в ГК РФ наряду с этим предусмотрены и более длительные сроки для таких договоров.

Установление срока, по истечении которого гражданин обязан покинуть место пребывания, является вмешательством органов исполнительной власти и других органов регистрационного учета в гражданские, жилищные и иные правоотношения, складывающиеся на основе согласия сторон, и ограничивает конституционное право граждан на свободу выбора места пребывания и жительства. Срок нахождения в том или ином месте временного пребывания должен определяться самим гражданином. Его установление государством недопустимо, поскольку означает ограничение свободы волеизъявления при выборе места пребывания. При этом определение гражданином места своего пребывания и срока нахождения в нем не обязательно связано с наличием соответствующего жилого помещения в качестве

места пребывания. Конституционный Суд РФ постановил: признать соответствующие пункты Правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации, утвержденных постановлением Правительства РФ от 17 июля 1995 года, не соответствующими Конституции РФ.

Важное значение имеет закрепление в Конституции права каждого свободно выезжать за пределы Российской Федерации и беспрепятственно возвращаться. Такое положение согласуется с содержащимися в п. 3 ст. 12 Международного пакта о гражданских и политических правах и других международных актах установлениями о праве каждого человека покинуть любую страну, включая свою собственную, и об отсутствии у него какой-либо обязанности возвращаться в эту страну.

Порядок реализации этого права установлен Федеральным законом «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» (в редакции от 10 января 2007 г.). Гражданин РФ не может быть ограничен в праве на выезд из Российской Федерации иначе как по основаниям и в порядке, предусмотренном этим Федеральным законом. Он не может быть лишен права на въезд в Российскую Федерацию, а выезд из Российской Федерации не влечет для него, его супруга или близких родственников каких-либо ограничений прав, гарантированных законодательством Российской Федерации и международными обязательствами Российской Федерации. Порядок пересечения Государственной границы РФ при осуществлении выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию регулируется Законом РФ «О Государственной границе Российской Федерации» и указанным Федеральным законом.

Основными документами, удостоверяющими личность гражданина РФ, по которым граждане осуществляют выезд из Российской Федерации и въезд в Российскую Федерацию, признаются:

- паспорт;
- дипломатический паспорт;
- служебный паспорт;
- паспорт моряка (удостоверение личности моряка).

Паспорт выдается гражданину РФ по его письменному заявлению, поданному лично или через его законного представителя, органом внутренних дел по месту жительства, Министерством иностранных дел РФ на территории Российской Федерации, а

также дипломатическим представительством или консульским учреждением Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации. Федеральным законом от 18 июля 1998 г. установлено, что гражданам, находящимся на военной службе, деятельность которых связана с выполнением функций и задач за пределами Российской Федерации, паспорт выдается соответствующим федеральным органом исполнительной власти.

Паспорт оформляется соответствующим государственным органом в срок не более одного месяца со дня подачи заявления и выдается сроком на пять лет. При наличии документально подтвержденных обстоятельств, связанных с необходимостью экстренного лечения, тяжелой болезнью или смертью близкого родственника и требующих выезда из Российской Федерации, срок оформления паспорта не должен превышать трех рабочих дней со дня подачи заявления.

Закон строго регламентирует основания для отказа в выдаче заграничного паспорта. В первую очередь эти основания связаны с государственной тайной. Так, право на выезд может быть временно ограничено в случаях, если гражданин при допуске к сведениям особой важности или совершенно секретным сведениям, отнесенным к государственной тайне в соответствии с Законом РФ «О государственной тайне», заключил трудовой договор (контракт), предполагающий временное ограничение права на выезд из Российской Федерации, при условии, что срок ограничения не может превышать пять лет со дня последнего ознакомления лица со сведениями особой важности или совершенно секретными сведениями, — до истечения срока ограничения, установленного трудовым договором (контрактом) или в соответствии с федеральным законом.

В случае, если имеется заключение Межведомственной комиссии по защите государственной тайны о том, что сведения особой важности или совершенно секретные сведения, о которых гражданин был осведомлен на день подачи заявления о выезде из Российской Федерации, сохраняют соответствующую степень секретности, то указанный в трудовом договоре (контракте) срок ограничения права на выезд из Российской Федерации может быть продлен Межведомственной комиссией, образуемой Правительством РФ. При этом срок ограничения права на выезд не должен превышать в общей сложности десять лет, включая срок ограничения, установленный трудовым договором (контрактом),

со дня последнего ознакомления лица со сведениями особой важности или совершенно секретными сведениями.

По другим основаниям право на выезд временно ограничивается, если гражданин:

- призван на военную службу или направлен на альтернативную гражданскую службу, до окончания военной службы или альтернативной гражданской службы;
- задержан по подозрению в совершении преступления либо привлечен в качестве обвиняемого, до вынесения решения по делу или вступления в законную силу приговора суда;
- осужден за совершение преступления, до отбытия (исполнения) наказания или до освобождения от наказания;
- уклоняется от исполнения обязательств, наложенных на него судом, до исполнения обязательств либо до достижения соглашения сторонами;
- сообщил о себе заведомо ложные сведения при оформлении документов для выезда из Российской Федерации, до решения вопроса в срок не более одного месяца органом, оформляющим такие документы.

Во всех случаях временного ограничения права на выезд из Российской Федерации орган внутренних дел выдает гражданину уведомление, в котором указываются основание и срок ограничения, дата и регистрационный номер решения об ограничении, полное наименование и юридический адрес организации, принявшей на себя ответственность за ограничение права данного гражданина на выезд из России.

Решения об ограничении права на выезд из Российской Федерации граждан, осведомленных о сведениях особой важности или совершенно секретных сведениях, отнесенных к государственной тайне, а также граждан, допущенных к таким сведениям до вступления в силу настоящего Федерального закона, обжалуются гражданами в Межведомственную комиссию, образуемую Правительством РФ, которая обязана рассмотреть жалобу и дать ответ не позднее чем в трехмесячный срок. Отказ гражданину в праве на выезд из Российской Федерации может быть обжалован в суд.

В соответствии с постановлением Конституционного Суда РФ от 15 января 1998 г. в связи с жстобой А. Я. Аванова Указом Президента РФ от 4 мая 1998 г. установлено, что на территории Российской Федерации гражданину РФ, не имеющему подтвержденного регистрацией места жительства или места пребывания либо имеющему место жительства за пределами Российской Фе-

дерации, оформление и выдача паспорта, удостоверяющего его личность за пределами страны, производится по заявлению этого гражданина органом внутренних дел по месту его фактического проживания на территории Российской Федерации.

Согласно Федеральному закону «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» не рассматривается как выезд из Российской Федерации в течение срока действия у лица визы следование с одной части территории РФ на другую через территорию иностранного государства в режиме транзитного проезда.

Существенной стороной права на выезд из Российской Федерации является право граждан беспрепятственно возвращаться в нее. Для лиц, имеющих российское гражданство, не требуется каких-либо въездных виз или разрешений. В случае утраты паспорта вне пределов Российской Федерации въезд осуществляется на основании свидетельства (постановление Правительства РФ в редакции от 24 апреля 2003 г.). Этим же постановлением утверждено Положение об оформлении приглашения в Российскую Федерацию иностранных граждан и лиц без гражданства.

На протяжении всего тоталитарного периода и даже в начале 1990-х гг. в Российской Федерации действовала норма Уголовного кодекса, согласно которой «бегство за границу» или отказ возвратиться из-за границы квалифицировались как измена Родине, т. е. как деяние, умышленно совершенное гражданином в ущерб суверенитету, территориальной неприкосновенности или государственной безопасности и обороноспособности.

Конституционный Суд РФ в постановлении от 20 декабря 1995 г. по делу В. А. Смирнова признал эту норму неконституционной. Суд отметил, что ограничения права свободно выезжать за пределы Российской Федерации, как и любого иного конституционного права, допустимы в строго определенных ч. 3 ст. 55 Конституции РФ целях. Эти ограничения не могут толковаться расширительно, не должны приводить к умалению других гражданских, политических и иных прав, гарантированных гражданам Конституцией и законами Российской Федерации, и влечь уголовную ответственность за бегство за границу и отказ возвратиться из-за границы, квалифицируемые в соответствии с УК РСФСР как измена Родине. Предусмотренное данной нормой деяние в силу Конституции РФ, а также международных договоров с участием Российской Федерации не может рассматриваться как преступление, посягающее на оборону, суверенитет, территориальную неприкосновенность, государственную безопасность

или обороноспособность, служить самостоятельным основанием для уголовной ответственности за измену Родине.

В Уголовном кодексе РФ, вступившем в силу с 1 января 1997 г., данный состав преступления исключен.

§ 8. Свобода совести и вероисповедания

Под свободой совести понимается право человека как верить в Бога в соответствии с учением той или иной свободно выбранной им религии, так и быть атеистом, т. е. не верить в Бога. Эта свобода особенно важна в государствах, в которых признана государственная религия и, следовательно, существует определенное давление на человека с целью заставить его принять эту религию. В государствах без государственной религии свобода служит защитой для атеистов, а в тоталитарных атеистических государствах ею прикрывались официальная антирелигиозная пропаганда и гонения на церковь.

Свобода вероисповедания означает право человека на выбор религиозного учения и беспрепятственное отправление культов и обрядов в соответствии с этим учением. Эта свобода, таким образом, по своему содержанию уже первой. В субъективном смысле, т. е. как право человека, равнозначным является понятие свободы религии, но оно еще означает и право на существование всех религий и возможность каждой из них беспрепятственно проповедовать вероучение. Однако в обиходе очень часто все указанные термины употребляются как идентичные.

Международный пакт о гражданских и политических правах свободу совести и религии соединяет со свободой мысли, включая в нее «свободу иметь или принимать религию или убеждения по своему выбору и свободу исповедовать свою религию и убеждения как единолично, так и сообща с другими, публичным или частным порядком, в отправлении культа, выполнении религиозных и ритуальных обрядов и учений. Никто не должен подвергаться принуждению, умаляющему его свободу иметь или принимать религию или убеждения по своему выбору» (ст. 18).

Конституция РФ провозглашает: «Каждому гарантируется свобода совести, свобода вероисповедания, включая право исповедовать индивидуально или совместно с другими любую религию или не исповедовать никакой, свободно выбирать, иметь и распространять религиозные и иные убеждения и действовать в соответствии с ними» (ст. 28). Такая формулировка в значитель-

ной мере повторяет подходы, свойственные приведенной статье Международного пакта. Но в ней в завуалированном виде закрепляется право не только на атеистические убеждения, но и на атеистическую пропаганду («распространять религиозные и иные убеждения»). С содержательной точки зрения следует признать бесполезным упоминание о праве «не исповедовать никакой» религии, поскольку это заложено в содержании свободы совести. Следует помнить, что данная статья Конституции посвящена только правам человека в области религии, что же касается правового положения самих религиозных объединений, их равенства перед законом, то основанием этого служит ст. 14 Конституции.

Свобода совести и вероисповедания регламентируется Федеральным законом «О свободе совести и о религиозных объединениях». Так, конкретизированы гарантии свободы вероисповедания, для чего, в частности, запрещено обязывать человека сообщать о своем отношении к религии. Хотя верующие обычно этого не стесняются, но принадлежность к религии может послужить в некоторых случаях поводом для их дискриминации со стороны отдельных бюрократов или грубых атеистов. Весьма важно признание тайны исповеди — ни при каких обстоятельствах от священнослужителя нельзя потребовать сведений, которые стали ему известны на исповеди. Гражданин РФ, если его убеждениям или вероисповеданию противоречит несение военной службы, имеет право на замену ее альтернативной гражданской службой.

Закон запрещает установление преимуществ, ограничений или иных форм дискриминации в зависимости от отношения к религии. Граждане РФ равны перед законом во всех областях жизни независимо от их религиозной принадлежности. Воспрепятствование осуществлению права на свободу совести и свободу вероисповедания, в том числе сопряженное с насилием над личностью, умышленным оскорблением чувств граждан, пропагандой религиозного превосходства, повреждением имущества, преследуется в соответствии с законом. За религиозными объединениями закреплены права в области совершения религиозных обрядов и церемоний, производства и распространения религиозной литературы и предметов религиозного назначения, международных связей и т. д.

Религиозные организации подлежат государственной регистрации с учетом установленного специального порядка государственной регистрации религиозных организаций. Решение о госу-

дарственной регистрации религиозной организации принимается федеральным органом исполнительной власти в области юстиции или его территориальным органом. Религиозная организация обязана информировать орган, принявший решение о ее государственной регистрации, об изменении сведений, представленных при регистрации.

Неоднократное непредставление религиозной организацией в установленный срок обновленных сведений, необходимых для внесения изменений в единый государственный реестр юридических лиц, является основанием для обращения органа, принявшего решение о государственной регистрации религиозной организации, в суд с требованием о признании данной организации прекратившей свою деятельность в качестве юридического лица и об исключении ее из единого государственного реестра юридических лиц. Религиозная организация также обязана ежегодно информировать орган, принявший решение о ее государственной регистрации, о продолжении своей деятельности.

Законодательство преследует те религиозные объединения, деятельность которых сопряжена с причинением вреда здоровью граждан, с побуждением к отказу от исполнения гражданских обязанностей или к совершению противоправных действий. Речь идет о различных изуверских сектах и объединениях, все еще нелегально действующих в стране.

Деятельность религиозного объединения может быть приостановлена, религиозная организация может быть ликвидирована, а деятельность религиозного объединения, не являющегося религиозной организацией, может быть запрещена в порядке и по основаниям, предусмотренным Федеральным законом «О противодействии экстремистской деятельности».

Конституционный Суд РФ в постановлении от 23 ноября 1999 г. отметил: «Из статьи 28 Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с ее статьями 13 (ч. 4), 14, 19 (ч. 1 и 2) и 30 (ч. 1) следует, что свобода вероисповедания предполагает свободу создания религиозных объединений и свободу их деятельности на основе принципа юридического равенства, в силу чего федеральный законодатель, реализуя полномочия, вытекающие из ст. 71 (п. «в» и «о») и 76 Конституции Российской Федерации, вправе урегулировать гражданско-правовое положение религиозных объединений, в том числе условия признания религиозного объединения в качестве юридического лица, порядок его учреждения, создания, государственной регистрации, определить содержание правоспособности религиозных объединений.

При этом законодатель, учитывая исторически сложившийся в России многоконфессиональный уклад, обязан соблюдать положение ст. 17 (ч. 1) Конституции Российской Федерации о том, что в Российской Федерации гарантируются права и свободы человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в соответствии с Конституцией Российской Федерации. Вводимые им меры, относящиеся к учреждению, созданию и регистрации религиозных организаций, не должны искажать само существо свободы вероисповедания, права на объединение и свободы деятельности общественных объединений, а возможные ограничения, затрагивающие эти и иные конституционные права, должны быть оправданными и соразмерными конституционно значимым целям.

В демократическом обществе с присущим ему религиозным плюрализмом подобного рода ограничения могут быть предусмотрены законом, если это необходимо в интересах общественного спокойствия, охраны общественного порядка, здоровья и нравственности или для защиты прав и свобод других лиц. Государство вправе предусмотреть определенные преграды, с тем чтобы не предоставлять статус религиозной организации автоматически, не допускать легализации сект, нарушающих права человека и совершающих незаконные и преступные деяния, а также воспрепятствовать миссионерской деятельности (в том числе в связи с проблемой прозелитизма), если она несовместима с уважением к свободе мысли, совести и религии других и к иным конституционным правам и свободам, а именно сопровождается предложением материальных или социальных выгод с целью вербовки новых членов в церковь, неправомерным воздействием на людей, находящихся в нужде или в бедственном положении, психологическим давлением или угрозой применения насилия и т. п.».

Коренное изменение политики государства по отношению к религии, происшедшее в последние годы, возрождает духовные силы России. Церкви возвращают храмы, религиозные ценности, восстанавливаются религиозные учебные заведения. Тем самым создаются материальные условия для реализации гражданами одной из важнейших гражданских свобод — свободы вероисповедания. Указом Президента РФ «О мерах по реабилитации священнослужителей и верующих, ставших жертвами необоснованных репрессий» от 14 марта 1996 г. осужден «многолетний террор, развязанный большевистским партийно-советским режимом в отношении священнослужителей и верующих всех конфессий».

Согласно Федеральному закону «О свободе совести и о религиозных объединениях» передача в собственность религиозным организациям для использования в функциональных целях культовых зданий и сооружений, а также иного имущества религиоз-

ного назначения, находящегося в государственной или муниципальной собственности, осуществляется безвозмездно.

В то же время, как отметил Конституционный Суд РФ (определение от 23 мая 2006 г.) при передаче религиозным организациям находящегося в государственной или муниципальной собственности имущества религиозного назначения должны обеспечиваться конституционные гарантии лицам, владеющим этим имуществом на законных основаниях, с тем чтобы соблюдался баланс прав и интересов религиозных организаций и владельцев имущества.

Что же касается статуса земельных участков, то Федеральным законом о внесении изменений в Земельный кодекс от 29 сентября 2004 г. религиозным организациям, имеющим в собственности здания, строения, сооружения, соответствующие земельные участки предоставляются в собственность бесплатно. Если же такие объекты принадлежат религиозным организациям на праве безвозмездного пользования, то и соответствующие земельные участки предоставляются им на праве безвозмездного пользования на срок пользования этими объектами.

§ 9. Свобода мысли и слова

Мысль — неотъемлемое свойство человека, основа его действий и поступков. «Я мыслю — значит, я существую», — писал великий французский философ Декарт. Мысль всегда свободна, это ее имманентное состояние. В этом отношении законодательного закрепления свободы мысли не требуется. Лишение мысли ее свободы — заветная цель всех тиранов, но эта цель в конечном счете неосуществима. Можно заставить человека говорить не то, что он думает, но заставить его думать или не думать по указке невозможно. Непонимание этой простой истины — главная причина краха всех тоталитарных режимов.

Иное дело — свобода слова. Известная тютчевская строка «мысль изреченная есть ложь» подчеркивает не более чем ограниченность всякого знания. На самом деле в слове заключен источник созидания. Библия утверждает, что Слово было в основе Божественного мироздания. Слово может быть и источником разрушения, через него проявляется инакомыслие — главная опасность любой тирании. «Мнение правит миром», — верно подметил идеолог Великой французской революции П. Гольбах.

У свободы слова общая судьба с демократией: когда уничтожат одну, то кончается и другая. Все демократические конституции мира закрепляют эту свободу, видя в ней основу для свободы печати, оппозиции, критики, инакомыслия и прав меньшинства. Эта свобода, как никакая другая, опасна в руках людей безответственных, разного рода карьеристов, демагогов и амбициозных политиков. Злоупотребление свободным и особенно печатным словом часто в истории многих стран подрывало общественные устои и вело к ликвидации самой свободы слова, как и свободы в целом.

Признание свободы слова требует и признания возможности ее ограничения — не только этического и культурного, но и юридического. Поэтому в Международном пакте о гражданских и политических правах прямо устанавливается необходимость на основе закона ограничить свободу слова для охраны государственной безопасности, общественного порядка, здоровья и нравственности населения.

Конституция и законы большинства стран мира открыто ставят пределы свободе слова, указывая недопустимые цели ее использования. Нельзя, например, признать за выражение свободы слова «шуточные» крики о пожаре в переполненном темном зале кинотеатра, вызывающие панику, давку в дверях и гибель людей. Так же далеки от свободы слова те, кто проповедует национальное или расовое превосходство и требует узаконения самосуда. Даже если цели у произнесенного слова законные, то требуется еще моральная ответственность за это слово с тем, чтобы оно не обернулось против других людей и всего общества.

Содержание свободы слова весьма широкое. Это не только право говорить все что угодно, но и сумма убеждений, мнений, идей, выраженных как устно, так и печатно в произведениях образительного искусства, научных исследованиях, художественной литературе и музыке. Другими словами, это все то, что выражает мысль человека, его устремления и надежды.

Конституция РФ гарантирует свободу мысли и слова, но она же устанавливает, что не допускаются пропаганда или агитация, возбуждающие социальную, расовую, национальную или религиозную ненависть и вражду. Запрещается пропаганда социального, расового, национального, религиозного или языкового превосходства. Это целая программа негативного отношения к идеям, способным взорвать здание общественного согласия. В России эти нормы призваны противостоять коммунистической идеоло-

гии, делящей общество на «передовые» и «отсталые» классы, национализму и расизму, шовинизму и антисемитизму. Не совсем, правда, ясно, какие силы пропагандируют языковое превосходство — похоже, что таких сил в России нет, если не считать требований соблюдать право на использование родного языка, что, однако, никак нельзя трактовать как пропаганду превосходства.

Весьма важно положение, сформулированное в ч. 3 ст. 29 Конституции РФ: «Никто не может быть принужден к выражению своих мнений и убеждений или отказу от них». По своему содержанию понятие «убеждения» шире, чем «мнения», это понятие охватывает устойчивую систему взглядов, основанную на определенном мировоззрении, но и мнение может значить очень много, ибо является частью убеждений. Для демократии главное, чтобы все могли, ничего не опасаясь, выражать свои убеждения и мнения, а убеждения и мнения меньшинства, или инакомыслящих, уважались.

Как уже отмечалось, многообразие проявлений свободы слова дает основание отнести ее в равной степени и к личным, и к политическим правам человека. Так произошло и со ст. 29 Конституции, первые три части которой трактуют эту свободу в личном плане, а остальные две — в политическом. Эти аспекты свободы слова будут рассмотрены в следующей главе.

Глава 12. Политические права и свободы

Эти права и свободы могут быть реализованы человеком как индивидуально, так и через объединение с другими людьми. Индивидуальный (личный) характер носят, например, право обращаться в государственные органы или право доступа к государственной службе. Но такие права, как право на собрания, демонстрации и митинги, создание политических партий или организаций, имеют смысл только как коллективные, и закон регламентирует их именно в таком качестве. Нельзя, к примеру, создать и зарегистрировать политическую партию или организацию из одного человека. В то же время не возбраняется шествие и пикетирование в одиночку с транспарантом в руках (если, конечно, такое «шествие» не будет нарушать общественный порядок).

В отличие от личных прав, которые принадлежат каждому человеку, многие политические права и свободы принадлежат только гражданам государства. Такое положение объясняется уже упоминавшейся спецификой этой группы прав и свобод. Но все

политические права и свободы, принадлежащие как человеку, так и гражданину, пользуются равной судебной защитой, т. е. гарантируются государством, хотя по содержанию многие из них предполагают критику, инакомыслие, оппозицию правительству и прямые антиправительственные действия (демонстрации, митинги и др.).

Конституция РФ закрепляет политические права и свободы весьма скупо. Они, в сущности, только обозначены, и нет никаких попыток выявить сложность конструкции и указать пределы возможных ограничений. Наглядным примером служит вопрос о политических партиях, значение которого вряд ли кому-либо не ясно. В зарубежной конституционной практике (ФРГ, Франция, Македония и др.) партиям уделяется большое внимание, что важно для их дальнейшей законодательной институционализации. Но в Конституции РФ нет даже слов «политические партии», и только в 2001 г. был принят Федеральный закон «О политических партиях» (ныне действует в редакции от 30 декабря 2006 г.).

Неоправданно мало (опять же вопреки зарубежному опыту) сказано в Конституции о профсоюзах, собраниях, демонстрациях и шествиях. Ничего не говорится о демократических требованиях к внутренней организации общественных объединений, о недопустимости злоупотреблений со стороны общественных объединений. Конституция не раскрывает в необходимой степени содержание свободы печати. Многие из этих прав и свобод как бы «списаны» с соответствующих статей Международного пакта о гражданских и политических правах, что, однако, не должно было помешать их более углубленной конституционной регламентации.

§ 1. Свобода печати и информации

Без всякого преувеличения можно сказать, что это коренной вопрос демократии, поскольку без свободы печати нет ни гражданского общества, ни правового государства. Информированность общества и каждого человека — залог экономического и культурного прогресса. Газеты, журналы, радио и телевидение, печатные издания, свободно формируя общественное мнение, служат наилучшими гарантиями свободы народа и соблюдения конституционного строя.

Первоосновой свободы печати, как это вытекает из ч. 4 ст. 29 Конституции, является право каждого человека искать и полу-

чать информацию. Это означает, что государство в лице любых его органов, а также и общественные организации обязаны предоставлять интересующимся сведения о своей деятельности, если эти сведения не являются согласно закону государственной тайной.

Каждый человек вправе передавать, производить и распространять информацию любым законным способом, т. е. он может сделать ее достоянием общества под собственную ответственность за ее достоверность, для чего создать свою газету, использовать государственный или частный канал телевидения, выступить с публичной лекцией и др. Распространение информации не должно быть монополией государства — в этом залог полноты и объективности информации, получаемой обществом.

Особое значение имеет массовая информация, которая реализуется через информационные агентства и различные СМИ — газеты, журналы и т. д. Ответственная роль и опасность злоупотреблений свободой информации заставляют демократические государства детально определять их правовое положение, порядок создания, деятельности и ликвидации. Средства массовой информации часто досаждают правительствам, находятся на острие политической борьбы в обществе, но демократическое государство не может позволить себе избавиться от этого «досадного» фактора, оно ищет поддержки своей политики со стороны общественного мнения не путем запретов, а аргументируя свою позицию в СМИ и официальных изданиях, но никогда не пытается ликвидировать свободную оппозиционную печать, что ведет к гибели самой демократии.

Конституция гарантирует свободу массовой информации. Этот общий принцип открывает дорогу для беспрепятственного создания любым лицом (включая лиц без гражданства и иностранцев) газет и других СМИ и распространения в них любой информации, не затрагивающей государственную тайну. Независимое телевидение и пресса не обязаны согласовывать свои материалы с каким-либо государственным органом (например, с Государственным комитетом РФ по печати), они вправе отбирать информацию, предоставляемую им от госорганов, самостоятельно строить свои отношения с международными информационными агентствами, направлять за рубеж собственных корреспондентов.

Согласно Конституции цензура (этот страшный бич прошлых лет) запрещается. Ни в редакциях СМИ (в том числе и прави-

тельствственных), ни в каком-либо государственном органе не может быть лиц, надзирающих за работой печатных органов, а тем более обладающих правом снимать с публикации или изменять те или иные подготовленные материалы.

Конкретные гарантии свободы СМИ содержатся в Законе РФ «О средствах массовой информации» (в редакции от 16 октября 2006 г.). Так, установлено, что государственные органы и общественные объединения обязаны предоставлять сведения о своей деятельности СМИ по запросам редакций и в других формах. Воспрепятствование в какой-либо форме деятельности СМИ (например, незаконное запрещение или приостановление) влечет уголовную, административную или иную ответственность в соответствии с законом. Установлены порядок создания и регистрации СМИ, а также основания для отказа в регистрации или для ликвидации. Деятельность СМИ, в частности, может быть прекращена в порядке и по основаниям, предусмотренным Федеральным законом «О противодействии экстремистской деятельности». В последние годы был введен ряд ограничений деятельности СМИ в целях противодействия терроризму.

Ограничения, связанные с учреждением теле-, видеопрограмм и организаций (юридических лиц), осуществляющих телевидение, в частности, предусматривают, что иностранное юридическое лицо, а равно российское юридическое лицо с иностранным участием, доля (вклад) иностранного участия в уставном (складочном) капитале которого составляет 50% и более, гражданин РФ, имеющий двойное гражданство, не вправе выступать учредителями теле-, видеопрограмм.

Иностранный гражданин, лицо без гражданства и гражданин РФ, имеющий двойное гражданство, иностранное юридическое лицо, а равно российское юридическое лицо с иностранным участием, доля (вклад) иностранного участия в уставном (складочном) капитале которого составляет 50% и более, не вправе учреждать организации (юридические лица), осуществляющие телевидение, зона уверенного приема передач которого охватывает половину и более субъектов РФ либо территорию, на которой проживает половина и более численности населения Российской Федерации.

Отчуждение акций (долей) учредителем теле-, видеопрограммы, в том числе после ее регистрации, организацией (юридическим лицом), осуществляющей телевидение, зона уверенного приема передач которой (которого) охватывает половину и более

субъектов РФ либо территорию, на которой проживает половина и более численности населения Российской Федерации, повлекшее появление в их уставном (складочном) капитале доли (вклада) иностранного участия, составляющей 50% и более, не допускается.

Не вмешиваясь в деятельность независимых (частных) СМИ, государство в то же время регламентирует государственные СМИ. На них, разумеется, распространяются все гарантии свободы печати, но государство вправе требовать от них освещения деятельности органов государственной власти. С этой целью в январе 1995 г. был принят Федеральный закон «О порядке освещения деятельности органов государственной власти в государственных средствах массовой информации» (в редакции от 16 октября 2006 г.). Закон устанавливает, что государственные СМИ обязаны давать информацию о деятельности Президента, Федерального Собрания, Правительства РФ и других органов, включать информационно-просветительные программы, с соблюдением определенных требований (например, не прерывать официальные сообщения рекламой). Однако любые решения государственных органов на этот счет могут быть обжалованы в суд.

Ограничительные акции (юридические и фактические) Российского государства в отношении СМИ применяются намного реже, чем в зарубежных развитых странах. Практически не встречаются случаи конфискации печатных изданий, редко кто-либо привлекается к ответственности за клевету и подстрекательские высказывания. Приостановление деятельности некоторых оппозиционных органов печати во время конституционного кризиса (октябрь 1993 г.) было быстро отменено. В 2005 г. число зарегистрированных печатных изданий составило 47 тыс., а число радио- и телекомпаний — около 3 тыс.

В России сравнительно безболезненно, хотя и с конфликтами, прошло разгосударствление прессы. Согласно Закону федеральные органы государственной власти и органы власти субъектов Федерации не могут быть учредителями периодического печатного издания, за исключением издания, публикующего только официальные сообщения и материалы. Проведено акционирование государственного телевидения.

Злоупотребления свободой печати наносят большой урон обществу и самой этой свободе. Они ведут к дестабилизации обстановки, нарушению общественного согласия, столь необходимого в трудный период проведения глубоких общественных реформ.

Между тем плюрализм мнений не должен вести к таким последствиям, ибо это открывает путь к авторитаризму. Поэтому предотвращение (только на основе закона и судебных решений) злоупотреблений является необходимым условием существования свободы печати.

Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» от 27 июля 2006 г. закрепляет свободу поиска, получения, передачи, производства и распространения информации любым законным способом, устанавливает, что ограничение доступа к информации возможно только федеральными законами. Граждане вправе осуществлять поиск и получение любой информации в соответствии с законом, а также требовать от государственных органов и должностных лиц информации, непосредственно затрагивающей их права и свободы. Запрещается требовать от гражданина предоставления информации о его частной жизни, личной или семейной тайне, получать такую информацию помимо его воли.

Закрепляя свободу получения и распространения информации любым законным способом, Конституция РФ (ч. 4 ст. 29) указывает на определенное препятствие: необходимость соблюдать государственную тайну. Но перечень сведений, составляющих государственную тайну, должен определяться федеральным законом. Это означает, что никто не вправе произвольно определять секретность той или иной информации, ограничивая тем самым конституционную свободу. Реализация требования ч. 4 ст. 29 Конституции обеспечивается Законом РФ «О государственной тайне» (в редакции от 22 августа 2004 г.), в котором определено понятие государственной тайны и указаны сведения, относимые к государственной тайне. Перечень сведений, отнесенных к государственной тайне, утвержден Указом Президента РФ (в редакции от 11 февраля 2006 г.).

Конституционный Суд РФ в постановлении по делу В. А. Смирнова от 20 декабря 1995 г. о проверке конституционности ряда положений Уголовного кодекса, в том числе связанных с разглашением государственной тайны, отметил, что гарантированные в ст. 29 Конституции РФ свобода мысли и слова, право каждого свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо, в частности, в целях обеспечения обороны страны и безопасности государства. Следовательно, государство вправе относить те или иные сведения в области военной,

экономической и других видов деятельности, распространение которых может нанести ущерб обороне страны и безопасности государства, к государственной тайне. Государство вправе также определять средства и способы охраны государственной тайны, в том числе устанавливать уголовную ответственность за ее разглашение и выдачу иностранному государству. Однако, подчеркнул Суд, в силу указанной конституционной нормы уголовная ответственность за выдачу государственной тайны иностранному государству правомерна лишь при условии, что перечень сведений, составляющих государственную тайну, содержится в официально опубликованном для всеобщего сведения федеральном законе. Правоприменительное решение, включая приговор суда, не может основываться на неопубликованном нормативном правовом акте, что вытекает из ч. 3 ст. 15 Конституции РФ. Таким образом, установление уголовной ответственности за выдачу государственной или военной тайны иностранному государству не противоречит Конституции РФ.

§ 2. Право на объединение

Для осуществления жизненных целей и реализации прав часто необходимо объединение усилий, т. е. создание разного рода союзов и организаций, способных выявлять, выражать и представлять коллективные интересы. Совокупность этих объединений отражает способность гражданского общества к самоорганизации, т. е. к решению общественных проблем без вмешательства государственной власти. Столь важная социально-политическая роль объединений, а также объективная возможность и опасность использования их в антиобщественных целях вызывают необходимость правового закрепления отношений, складывающихся между объединениями и государством. Конституции всех стран мира, как и международно-правовые акты, включают соответствующие принципы и порядок.

По своему содержанию право на объединение предусматривает возможность создания общественных, т. е. негосударственных, объединений, а именно: политических партий, профсоюзов, предпринимательских союзов и других общественных организаций. Каждый человек вправе не только создавать эти общественные объединения вместе с другими людьми, но и вступать в уже созданные, участвовать в их деятельности, а также беспрепятственно выходить из них. Конституция РФ устанавливает только три положения, связанные с реализацией этого права.

1. Право на объединение принадлежит каждому человеку. Следовательно, граждане и неграждане, законно находящиеся на

территории Российской Федерации, обладают правом вступать в политические партии, профсоюзы и другие общественные организации, поскольку Конституция РФ не предусматривает возможность ограничения в данном праве каких-либо лиц на основе закона (за исключением иностранцев в соответствии со ст. 62). Однако Международный пакт о гражданских и политических правах (ч. 2 ст. 22) все же предусматривает возможность законных ограничений для лиц, входящих в состав вооруженных сил и полиции. В соответствии с этой нормой правомерна норма действующего Федерального закона «О статусе военнослужащих», согласно которой военнослужащие могут состоять только в тех общественных объединениях, которые не преследуют политических целей, и участвовать в их деятельности, не находясь при исполнении военной службы. Сохраняет силу также положение действующего законодательства, исключающего возможность вступления иностранцев в политические партии, хотя в то же время допускается создание в стране отделений общественных объединений иностранных государств. В соответствии со ст. 119 Конституции РФ находится Закон РФ «О статусе судей в Российской Федерации», по которому судьям запрещено принадлежать к политическим партиям. Федеральным законом о прокуратуре также ограничено такое право для прокуроров.

Проведение реформ в политической системе затронуло правовое положение Коммунистической партии. Президентом РФ были изданы указы: «О приостановлении деятельности Коммунистической партии РСФСР» от 23 августа 1991 г., «Об имуществе КПСС и Коммунистической партии РСФСР» от 25 августа 1992 г., «О деятельности КПСС и КП РСФСР» от 6 ноября 1991 г., которые фактически запретили деятельность Коммунистической партии и передали имущество партии государству.

Конституционный Суд РФ в постановлении от 30 ноября 1992 г. по делу о проверке конституционности отмеченных выше указов признал большинство наиболее важных положений этих актов конституционными. Он, в частности, констатировал, что в августе—сентябре 1991 г. КПСС фактически распалась, что роспуск руководящих организационных структур КПСС и КП РСФСР как ее составной части признается соответствующим Конституции РФ, что КП РСФСР организационно не оформлена в качестве самостоятельной политической партии. В то же время Суд признал неконституционным роспуск первичных организаций КП РСФСР, образованных по территориальному принципу, на том основании, что они «сохраняли свой общественный характер и не подменяли государственные структуры».

Данное решение Конституционного Суда РФ не перечеркнуло право граждан России на создание коммунистической партии, но ясно указало на то, что создаваемая вновь коммунистическая партия не может быть преемницей старой, поскольку деятельность этой старой компартии объявлена неконституционной.

2. Государство гарантирует свободу общественных объединений. За исключением ограничений, предусмотренных ч. 5 ст. 13 Конституции, государство не вправе ограничивать цели и задачи общественных объединений, вмешиваться в их внутреннюю деятельность. Объединения создаются без предварительного разрешения госорганов, а их уставы принимаются ими самостоятельно и только регистрируются в Министерстве юстиции и его органах. Министерство контролирует законность целей и задач объединений, а финансовые органы — источники их доходов. Общественное объединение может быть ликвидировано только в двух случаях (и только по решению суда):

а) нарушение ч. 5 ст. 13 Конституции, иные уголовно наказуемые деяния;

б) повторное в течение года совершение действий, выходящих за пределы уставных целей и задач, или нарушение закона.

3. Никто не может быть принужден к вступлению в какое-либо объединение или пребыванию в нем. Следовательно, закон гарантирует добровольность вступления в объединение и пребывания в нем, исключает какое-либо принуждение. Членство в какой-либо партии или профсоюзе не может быть условием занятия должности в государственной организации и вообще служить основанием для ограничения прав и свобод человека.

Федеральный закон «Об общественных объединениях» (в редакции от 2 февраля 2006 г.) устанавливает общие условия реализации гражданами права на объединение. Этим Законом регулируется порядок создания объединений, ответственность за злоупотребление этим правом.

Закон рассматривает общественное объединение в таких формах, как общественная организация, общественное движение, общественный фонд, общественное учреждение, орган общественной самодеятельности, политическая партия. Вмешательство органов государственной власти и их должностных лиц в деятельность общественных объединений (и наоборот) не допускается. Законом установлены порядок создания (регистрации) общественных объединений, их права и обязанности, ответственность за нарушение законов об общественных объединениях.

Учредителями, членами и участниками общественных объединений могут быть граждане, достигшие 18 лет, и юридические лица, а также иностранные граждане и лица без гражданства. Но не могут быть таковыми иностранцы, в отношении которых в установленном порядке принято решение о нежелательности их пребывания в России, лица, указанные в федеральных законах «О противодействии легализации (отмыванию) денежных средств, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» от 7 августа 2001 г., «О противодействии экстремистской деятельности». Общественное объединение подлежит государственной регистрации; по ряду оснований в регистрации может быть отказано. Общественное объединение обязано информировать федеральный орган регистрации об объеме денежных средств и иного имущества, получаемых от международных и иностранных граждан, о целях их расходования и об их фактическом расходовании. При нарушении этого правила деятельность общественного объединения может быть прекращена в судебном порядке. Надзор за соблюдением законов общественными объединениями осуществляет прокуратура Российской Федерации.

Статья 30 Конституции РФ непосредственно не упоминает право на свободу граждан объединяться в политические партии, а говорит только о свободе объединений в целом. Но, как установил Конституционный Суд РФ в постановлении от 15 декабря 2004 г., из этой статьи в ее взаимосвязи со ст. 1, 13, 15 (ч. 4), 17 и 32 Конституции РФ и ст. 11 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод следует, что в Российской Федерации свобода объединений в политические партии является неотъемлемой частью свободы объединений и что свобода политических партий, включая свободу создавать их и участвовать в них, гарантируется. Наличие свободных политических партий, действующих в рамках закона, неотделимо от представительной демократии с ее идеологическим многообразием и политическим плюрализмом и необходимо для надлежащего ее функционирования, тем более что политическая партия является единственным видом общественного объединения, которое обладает правом выдвигать кандидатов (списки кандидатов) в депутаты и на иные выборные должности в органах государственной власти.

В Федеральном законе «О политических партиях» закреплены права членов партий. Установлено, что членство в политической партии является добровольным и индивидуальным. Членами

партии могут быть граждане РФ, достигшие 18 лет (не могут быть членами партий иностранцы, лица без гражданства и недееспособные граждане). Члены политической партии имеют права и несут обязанности в соответствии с уставом партии, они в соответствии с законом имеют право избирать и быть избранными в руководящие органы партии, получать информацию о деятельности партии и ее органов, а также обжаловать решения и действия этих органов. Гражданин РФ может быть членом только одной политической партии, может состоять в одном региональном отделении данной партии — по месту последнего или преимущественного проживания. Запрещается требовать от граждан РФ, чтобы они при представлении официальных сведений о себе указывали членство в партии или отсутствие такового. Членство в партии или его отсутствие не может служить основанием для ограничения прав и свобод гражданина, а также быть условием предоставления ему каких-либо преимуществ.

Члены политической партии не связаны решениями партии при исполнении своих должностных или служебных обязанностей, за исключением лиц, работающих в руководящих и контрольно-ревизионных органах партии, ее региональных отделений или иных структурных подразделений. Членство в политической партии не может быть ограничено по признакам профессиональной, социальной, расовой, национальной или религиозной принадлежности, а также в зависимости от пола, происхождения, имущественного положения, места жительства.

Конституционный Суд РФ, поддержав законодательный запрет создания партий по религиозному и национальному признакам, отметил следующее.

Создание партий по религиозному признаку открыло бы путь к политизации религии и религиозных объединений, политическому фундаментализму и клерикализации партий, что, в свою очередь, повлекло бы отторжение религии как формы социальной идентичности и вытеснение ее из системы факторов, консолидирующих общество. Создание партий по национальному признаку могло бы привести к преобладанию в выборных органах власти представителей партий, отражающих интересы больших этнических групп в ущерб интересам малых этнических групп, и тем самым — к нарушению установленного Конституцией РФ принципа правового равенства независимо от национальной принадлежности.

Отдельно регламентируется право на создание профсоюзов, функция которых в отношении субъектов этого права определена

конституционно: «для защиты своих интересов». Такая формулировка позволяет профсоюзам практически преследовать любые цели, в том числе и политические. За профсоюзами, например, признается право участвовать в избирательных кампаниях при условии, что такая деятельность предусмотрена их уставом. Государство не только признает свободу деятельности профсоюзов, но и закрепляет их права, поскольку их действия затрагивают права других лиц (например, заключаемые профсоюзами коллективные договоры ограничивают свободу договора, т. е. право работодателя самому заключать с наемными работниками трудовые договоры и определять размер заработной платы и условия труда). В настоящее время права профсоюзов регламентируются Федеральным законом «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности» (в редакции от 9 мая 2005 г.).

Признание свободы деятельности профсоюзов, как и других общественных организаций, не избавляет их от соблюдения законов, включая уплату налогов на коммерческую деятельность.

Конституционный Суд РФ в определении от 19 февраля 1996 г. в связи с жалобой профсоюза «Урал» указал, что пределы осуществления свободы деятельности профсоюзов predeterminedены не только уставными целями и средствами их достижения, но и конституционной обязанностью каждого соблюдать Конституцию РФ и законы. Это же положение закреплено в ст. 8 Конвенции Международной организации труда о свободе ассоциации и защите права на организацию от 9 июля 1948 г., согласно которой при осуществлении права на объединение и свободу деятельности трудящиеся и их организации, так же как и другие лица, обязаны соблюдать законность. К профсоюзу «Урал» санкция Закона РСФСР «О Государственной налоговой службе РСФСР» за отказ от уплаты налогов была применена только потому, что он нарушил нормы Закона, не исполнив свою конституционную обязанность, и что по своей цели Закон не направлен на ограничение каких-либо прав и свобод человека и гражданина, включая свободу деятельности профсоюзов.

Социальными партнерами профсоюзов выступают работодатели, объединения которых регламентированы Федеральным законом «Об объединениях работодателей» (в редакции от 5 декабря 2005 г.). Работодатели имеют право без предварительного разрешения органов государственной власти, органов местного самоуправления, иных органов на добровольной основе создавать объединения работодателей в целях представительства законных интересов и защиты прав своих членов в сфере социально-трудовых

отношений и связанных с ними экономических отношений с профессиональными союзами и их объединениями, органами государственной власти, органами местного самоуправления. Государство содействует реализации права работодателей на объединение в целях развития социального партнерства, обеспечения участия работодателей в установленном порядке в формировании и проведении согласованной политики в сфере социально-трудовых отношений и связанных с ними экономических отношений.

Государство оказывает поддержку молодежным и детским общественным объединениям, о чем принят Федеральный закон «О государственной поддержке молодежных и детских общественных объединений» (в редакции от 22 августа 2004 г.). Закон предоставляет таким объединениям право готовить доклады Президенту РФ и Правительству РФ о положении детей и молодежи, участвовать в заседаниях федеральных органов при принятии соответствующих решений, получать информацию, пользоваться налоговыми и другими льготами. Молодежным и детским общественным объединениям выделяются государственные субсидии, а сами они пользуются судебной защитой своих прав.

Статус общественного объединения особого рода следует признать за казачеством, которое отражает одну из исторических традиций России. Получило широкое распространение представление о казачьих организациях как форме местного самоуправления, поскольку эти организации связаны с конкретными территориальными единицами. Сами казаки объединены в различные войска во главе с атаманами, утверждаемыми Президентом РФ. Установлены порядок присвоения чинов, форма одежды, знаки различия членов казачьих обществ.

Федеральный закон «О государственной службе российского казачества» от 5 декабря 2005 г. установил, что казачество проходит военную службу в Вооруженных Силах РФ и других войсках в соответствии с федеральным законодательством. Оно направляется в воинские части и соединения, которым присвоены традиционные казачьи наименования, а также во внутренние войска МВД и в пограничные органы. Казаки участвуют в ликвидации чрезвычайных ситуаций, в охране общественного порядка, охране Государственной границы, борьбе с терроризмом. Они могут нести муниципальную службу, выполнять обязанности по договорам с органами исполнительной власти и местного самоуправления.

Специальными законами регламентируются благотворительная деятельность и благотворительные организации (Федераль-

ный закон в редакции от 22 августа 2004 г.), деятельность некоммерческих организаций (Федеральный закон в редакции от 30 декабря 2006 г.).

Некоммерческой организацией признается организация, не ставящая извлечение прибыли в качестве основной цели своей деятельности и не распределяющая полученную прибыль между участниками. Эти организации создаются в форме общественных организаций (объединений), некоммерческих партнерств, учреждений, автономных некоммерческих организаций, социальных, благотворительных и иных фондов, ассоциаций и союзов, а также в других формах, предусмотренных федеральными законами.

Для приобретения прав юридического лица общественное объединение и некоммерческая организация подлежат государственной регистрации.

На территории России действуют иностранные некоммерческие неправительственные организации. Целью таких организаций не может быть извлечение прибыли или распределение прибыли, полученной за рубежом. Требуется, чтобы цели этих организаций не противоречили Конституции и законодательству России, не создавали угрозу суверенитету страны. Не могут быть их учредителями нежелательные иностранцы, лица, признанные экстремистами, лица, занимающиеся отмыванием денег, полученных преступным путем, и финансированием терроризма.

§ 3. Право на мирные собрания и публичные манифестации

В Российской Федерации это право принадлежит только ее гражданам, хотя Международный пакт о гражданских и политических правах закрепляет его без такого ограничения («признается право на мирные собрания» — ст. 21). Конституция РФ (ст. 31) закрепляет право:

- собираться мирно, без оружия;
- проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование.

Целью таких действий граждан является обсуждение проблем, представляющих общие интересы, выражение поддержки политики властей или протеста против нее, стремление сделать свою позицию по тому или иному вопросу достоянием общественности.

По существу, это право напрямую связано со свободой слова и выражения своих мнений. Главная трудность его реализации — в совместимости публичных мероприятий с общественным по-

рядком, поскольку шествия, митинги и демонстрации проходят на городских улицах и площадях, что создает трудности для граждан и транспорта.

В настоящее время осуществление этого конституционного права граждан РФ регулируется Федеральным законом «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» от 19 июня 2004 г.

Организатором публичного мероприятия могут быть один или несколько граждан (демонстраций, шествий и пикетирований — с 18 лет, митингов и собраний — с 16 лет), политические партии, другие общественные и религиозные объединения, их региональные отделения и иные структурные подразделения, взявшие на себя обязательство по его организации и проведению. Не может быть организатором публичного мероприятия лицо, признанное судом недееспособным либо ограниченно дееспособным; лицо, содержащееся в местах лишения свободы по приговору суда; политическая партия, другое общественное и религиозное объединение, их региональные отделения и иные структурные подразделения, деятельность которых приостановлена, прекращена или запрещена в установленном законом порядке.

Организатор публичного мероприятия, в частности, обязан:

- подать в орган исполнительной власти субъекта РФ или орган местного самоуправления уведомление о проведении публичного мероприятия;
- не позднее чем за три дня информировать власти о принятии (непринятии) предложения об изменении места или времени проведения публичного мероприятия, указанных в уведомлении;
- обеспечить соблюдение условий проведения публичного мероприятия, указанных в уведомлении или измененных в результате согласования с соответствующим органом власти;
- требовать от участников публичного мероприятия соблюдения общественного порядка и регламента его проведения. Лица, не подчинившиеся законным требованиям организатора, могут быть удалены с места проведения данного мероприятия;
- обеспечить общественный порядок и безопасность граждан при проведении публичного мероприятия, а в случаях, предусмотренных законом, осуществлять эту обязанность совместно с уполномоченным представителем органа исполнительной власти или органа местного самоуправления и уполномоченным представителем органа внутренних дел, выполняя при этом все их законные требования;

- приостановить публичное мероприятие или прекратить его в случае совершения участниками противоправных действий, а также нарушения регламента проведения мероприятия.

Уведомление подается не позднее чем за 10 дней до даты его проведения, в нем указываются цели, форма, дата, количество участников и место проведения мероприятия. Соответствующий орган обязан рассмотреть его и дать ответ о принятом решении. Он вправе предложить изменить время и место проведения мероприятия. В определенных случаях мероприятие может быть приостановлено или прекращено.

Государство гарантирует право на проведение публичных мероприятий. Государственные и общественные объединения, должностные лица и граждане не вправе препятствовать этим мероприятиям. Запрещение возможно только в строго ограниченных случаях. Органы внутренних дел осуществляют охрану общественного порядка, но не вправе применять специальные средства для пресечения незаконных публичных мероприятий ненасильственного характера, если они не нарушают работу транспорта, связи, предприятий, учреждений и организаций. Любые неправомерные действия органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц, нарушающие право граждан на публичные мероприятия, могут быть обжалованы в суд.

Кодексом РФ об административных правонарушениях предусмотрена административная ответственность (предупреждение, наложение штрафа) за воспрепятствование организации или проведению собрания, митинга, демонстрации, шествия, пикетирования, проводимых в соответствии с законом, или участию в них (ст. 5.38).

Уголовным кодексом РФ предусмотрено наказание должностных лиц за воспрепятствование проведению собрания, митинга, демонстрации, шествия, пикетирования или участию в них, либо принуждение к участию в них (ст. 149).

§ 4. Право участвовать в управлении делами государства

Это право принадлежит только гражданам РФ¹ и реализуется ими как непосредственно, так и через своих представителей (ст. 32 Конституции). Данное право развивает содержащееся в ст. 3 Конституции положение о народовластии, которое носит обобщенный, декларативный характер. Конкретно в ряде статей Конститу-

ции РФ устанавливаются право граждан на участие в проведении референдумов и свободных выборов и право быть избранными в органы государственной власти, органы местного самоуправления, иметь доступ к государственной службе и отправлению правосудия, обращаться в государственные органы и органы местного самоуправления. Все эти права рассматриваются ниже.

§ 5. Право избирать и быть избранными

Это право граждан стоит в центре всех процессов формирования органов государства, т. е. носит властеобразующий характер. Всеобщие выборы органов государственной власти и органов местного самоуправления, а также референдумы предоставляют народу уникальную возможность контроля за деятельностью этих органов вплоть до полной смены правителей. Право избирать и быть избранным (избирательные права) в наибольшей степени дает ощущение принадлежности гражданина к своему государству и демократизма этого государства.

Свобода выбора является важнейшим фактором интеллектуального совершенствования человека, нормального духовного и нравственного развития каждой личности. Как верно подметил английский теоретик политического либерализма Дж. С. Милль (1806—1873), идеи которого и поныне определяют развитие конституционного права, способность человека понимать, судить, различать, что хорошо и что дурно, умственная деятельность и даже нравственная оценка предметов упражняются только тогда, когда человек делает выбор. Этим следует объяснить и то обстоятельство, что для политически активных граждан выборы в органы власти — это нормальная потребность и возможность выражения своей позиции.

В отличие от многих зарубежных конституций Конституция России не содержит специальной главы об избирательном праве. Самые общие нормы включены в ч. 2, 3 ст. 32. Установлено, что граждане РФ имеют право избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также участвовать в референдуме. Не имеют этого права граждане, признанные судом недееспособными, а также содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда. Позже, Федеральным законом от 5 декабря 2006 г. в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» было внесено дополне-

ние. Согласно дополнению не имеют права быть избранными граждане, имеющие неснятую и непогашенную судимость за совершение тяжких или особо тяжких преступлений и преступлений экстремистской направленности, а также подвергнутые административному наказанию за совершение некоторых административных правонарушений в ходе избирательного процесса или совершившие нарушения определенных положений данного Федерального закона. Отдельные правила связываются с избранием Президента РФ (ст. 81) и Федерального Собрания. Но предусматривается, что порядок выборов в эти органы государственной власти должен определяться федеральными законами. Федеральным Собранием приняты федеральные законы о выборах Президента РФ, депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ.

Тем не менее общие принципы избирательного права прямо или косвенно предусмотрены Конституцией РФ в виде ряда прав, обеспечивающих гражданам участие в выборах и референдумах. Они также сформулированы в упомянутом Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Избирательная система (избирательное право) рассматривается в гл. 21 настоящего учебника.

§ 6. Равный доступ к государственной службе

Это демократическое право очень важно для предотвращения бюрократизации государственного аппарата и превращения его в самодовлеющую силу, оторванную от народа. В правовом государстве должны действовать надежные гарантии против возрождения тоталитарной «номенклатуры», представители которой и поныне еще находятся на важных участках государственной жизни. Равный доступ на государственную службу призван обеспечить нормальную сменяемость и обновление чиновничества, не допустить его превращения в касту.

Содержанием понятия равного доступа к государственной службе является право граждан на занятие любой государственной должности без всякой дискриминации. Это, разумеется, не означает, что гражданин вправе требовать, а государственная служба обязана немедленно и безоговорочно предоставлять ему желанную должность. Речь идет о равных возможностях для каждого гражданина поступить на государственную службу при на-

личии вакансий и профессиональном соответствии. Нельзя отказать в этом гражданину в связи с его расой, полом, национальностью, языком, социальным происхождением, имущественным положением, местом жительства, отношением к религии, убеждениями, принадлежностью к общественным объединениям.

Вопросы поступления на государственную службу регулируются Федеральным законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации». Право поступления на службу имеют граждане в возрасте не ниже 18 лет, а предельный возраст нахождения на государственной должности — 65 лет. Замещение должностей производится по назначению или по конкурсу. Предусмотрены основания для отказа в принятии на государственную службу: признание судом недееспособным, осуждение к наказанию, исключающее возможность исполнения обязанностей по должности, наличие заболевания, препятствующего выполнению должностных полномочий, наличие близкого родства с государственными служащими при непосредственной подчиненности или подконтрольности и по другим основаниям, установленным законом.

Закон устанавливает порядок обязательной аттестации государственных служащих, меры наказания за должностные проступки, условия труда и др.

§ 7. Право участвовать в отправлении правосудия

Это право призвано обеспечить демократический порядок формирования судебных органов. Оно предоставляет каждому гражданину возможность без всякой дискриминации занять должность судьи, быть присяжным заседателем, народным заседателем.

Назначение на должность судьи осуществляется с соблюдением условий, предусмотренных ст. 119 Конституции, — достижение возраста 25 лет, наличие высшего юридического образования, стаж работы по юридической профессии не менее пяти лет. К судьям могут предъявляться дополнительные требования, если они будут установлены федеральным законом.

Присяжные заседатели, входившие в русскую дореволюционную судебную систему, восстанавливаются Конституцией (ч. 4 ст. 123) как важная черта судопроизводства в случаях, предусмотренных федеральным законом. Организация суда присяжных, права и обязанности присяжных при рассмотрении оп-

ределенных категорий уголовных дел установлены Федеральным законом «О присяжных заседателях федеральных судов общей юрисдикции в Российской Федерации», а также УПК РФ (ст. 324—353). Участие граждан в качестве присяжных заседателей объявлено их гражданским долгом. ГПК РФ (вступил в силу с 1 февраля 2003 г.) отменил институт народных заседателей.

§ 8. Право обращений

Граждане России имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные послания в государственные органы и органы местного самоуправления. Это право предусматривает возможность обращаться с заявлением, жалобой или предложением в любой орган и к любому должностному лицу вплоть до Президента РФ и обязанность должностного лица дать ответ на это обращение. Обращение может содержать как личные вопросы, так и общественные. Федеральный закон «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» от 2 мая 2006 г. устанавливает обязательность принятия обращения к рассмотрению, запрещает направлять жалобу на рассмотрение в тот орган или должностному лицу, действие или бездействие которых обжалуется. Обращение должно быть рассмотрено в течение 30 дней со дня регистрации обращения. Установлена обязательность личного приема граждан в государственных органах, гарантии безопасности гражданина в связи с его обращением.

Порядок обращений к Президенту РФ регламентируется Указом от 24 августа 2004 г., которым утверждено Положение об Управлении Президента Российской Федерации по работе с обращениями граждан. Управление обеспечивает рассмотрение устных и письменных обращений, проводит их анализ и подготовку соответствующих докладов. В его функции входит прием граждан должностными лицами Администрации Президента РФ, своевременное рассмотрение обращений, их направление в Аппарат Правительства РФ и другие органы государственной власти, контроль за исполнением поручений по обращениям, оперативное и периодическое информирование Президента РФ, Председателя Правительства РФ и других должностных лиц о количестве и характере обращений граждан и др.

Обращения граждан являются одним из наиболее важных средств осуществления и охраны прав личности, укрепления связей государственного аппарата с населением. Будучи одновре-

менно одной из форм участия граждан в управлении делами государства, обращения граждан способствуют усилению контроля населения за деятельностью органов государственной власти и местного самоуправления.

Незаконные действия государственных органов и должностных лиц могут обжаловаться и в судебном порядке, который установлен Законом РФ «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» (в редакции от 14 декабря 1995 г.). Закон предоставляет гражданам право обжаловать действия (решения), нарушающие их права и свободы, непосредственно в суд или в вышестоящий в порядке подчиненности государственный орган, орган местного самоуправления, учреждение, предприятие или объединение, общественное объединение, должностному лицу.

Право обращений свидетельствует о том, что воздействие граждан на государственные решения не исчерпывается правом избирать органы государственной власти. Через предложения, заявления и жалобы граждане оказывают давление на власти, как бы держат их под контролем. Обращения в государственные органы и обязанность давать на них ответ помогают разрешению многих социальных конфликтов, предупреждению массового недовольства и охране прав отдельных лиц, если, конечно, не сопровождаются бюрократической волокитой и формальными отписками.

Глава 13. Экономические, социальные и культурные права

В своей совокупности эта группа прав обеспечивает свободу человека в экономической, социальной и культурной сферах и дает ему возможность защитить свои жизненные интересы. В вопросах жизнеобеспечения большинство людей не могут полагаться только на свои силы. Сохраняя свободу, они в то же время зависят от других людей, интересы которых часто совсем иные. Поэтому в интересах общества возникает необходимость защиты жизненных прав человека от экономического произвола и социальной несправедливости, а также дать ему силы для духовного развития и проявления своих способностей.

В экономических, социальных и культурных правах раскрывается важная грань социального правового государства. Оно не может и не должно раздавать всем гражданам правовые, материальные и духовные блага, но обязано обеспечить им возможность

защищать свое право на достойную жизнь. Однако для этого надо разумно ограничить свободу других. Если государство не сделает этого, то общество будет постоянно раздираться острыми социальными противоречиями и в конце концов погибнет.

Рассматриваемая группа прав неотделима от личных и политических прав, поскольку все права и свободы взаимосвязаны и составляют единый правовой статус человека и гражданина. В то же время защищенность этих прав по своей юридической силе не может быть такой же, так как в обществе с рыночной экономикой механизм распределения благ находится не только в руках государства. Отсюда вытекает, что прямое действие этих прав объективно оказывается весьма относительным, ибо ни один суд не примет гражданский иск о реализации такого права только на основе его конституционного закрепления. Причина ясна: отсутствует конкретный ответчик, так как данное право не порождает ни для каких лиц каких-либо прямых обязанностей. Получается, что экономические, социальные и культурные права являются не столько юридическими нормами, сколько стандартом, к которому должно стремиться государство в своей политике. США, например, официально придерживаются позиции, согласно которой рассматриваемые права являются пожеланиями, а не соответствующими обязательствами.

Такой подход проявился при принятии в ООН международных пактов о правах человека. Если положения Пакта о гражданских и политических правах подлежат применению немедленно и без оговорок, то Пакт об экономических, социальных и культурных правах обязывает государства «принять в максимальных пределах имеющихся ресурсов меры к тому, чтобы обеспечить постепенное полное осуществление признаваемых в Пакте прав» (ч. 1 ст. 2). Следовательно, реализация прав ставится в зависимость от материальных возможностей государства и к тому же обеспечивается постепенно. Сохраняются различия в механизме имплементации этой группы прав по сравнению с гражданскими и политическими правами — Комитет по правам человека обладает большими возможностями контроля за обеспечением гражданских и политических прав, чем Комитет по второй группе прав.

По своему юридическому содержанию данные права неодинаковы. Некоторые (например, право частной собственности), по существу, являются бесспорными правами прямого действия, другие (право на отдых или на социальное обеспечение) представляют собой субъективные права, конкретное содержание ко-

торых вытекает из действующего отраслевого законодательства, третьи (право на труд, на жилище и др.) порождают для государства только общую обязанность проводить политику содействия в их реализации. Различия в юридическом содержании порождают различную степень массовости пользования этими правами — те из них, которые лучше обеспечены, проявляют свое жизненное значение, а другие остаются на бумаге. Важная особенность этой группы прав состоит в том, что они закрепляются за каждым человеком, т. е. не зависят от гражданства их субъектов. Закрепление некоторых прав: на образование — ст. 43, на участие в культурной жизни — ст. 44, прав, связанных с взаимоотношениями детей и родителей, — ст. 38 — увязано с прямым установлением соответствующих обязанностей.

§ 1. Право на экономическую деятельность

Данное право предусматривает свободное использование человеком своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности (ст. 34 Конституции РФ). В сочетании с правом частной собственности такая свобода предпринимательства выступает как правовая база рыночной экономики, исключая монополию государства на организацию хозяйственной жизни. Эта свобода рассматривается как одна из основ конституционного строя (ст. 8 Конституции).

Под предпринимательской деятельностью понимается «самостоятельная, осуществляемая на свой риск деятельность, направленная на систематическое получение прибыли от пользования имуществом, продажи товаров, выполнения работ или оказания услуг лицами, зарегистрированными в этом качестве в установленном законом порядке» (ст. 2 ГК РФ).

Право на экономическую деятельность включает ряд конкретных прав, обеспечивающих возможность начинать и вести предпринимательскую деятельность. Для этого субъект права на экономическую деятельность может создавать предприятия под свой риск и ответственность, свободно вступать в договоры с другими предпринимателями, приобретать и распоряжаться собственностью. Никакой государственный орган не имеет права диктовать предпринимателю, какую продукцию он обязан производить и каковы должны быть на нее цены (если пределы не регулируются законодательством). Предприниматель сам нанимает и увольняет

работников с соблюдением трудового законодательства, сам распоряжается своей прибылью. В свободу предпринимательства также входит право осуществлять внешнеэкономическую деятельность, создавать союзы и объединения с другими предпринимателями, открывать счета в банках.

Признание права на экономическую деятельность порождает для государства определенные обязанности, выступающие как гарантии этого права. Государственные органы, например, не могут отказывать предприятию в регистрации, ссылаясь на нецелесообразность. Они должны бороться с рэккетом и вымогательством, защищать имущество частного предпринимателя наравне с государственной собственностью. Всей своей экономической политикой правительство правового государства содействует и помогает частному бизнесу, поощряет его развитие и защищает от незаконных посягательств. Любой ущерб, нанесенный предприятию по вине должностных лиц государственных органов, подлежит возмещению.

В то же время это право подлежит определенным ограничениям. Государство запрещает определенные виды экономической деятельности (производство оружия, изготовление орденов и др.) или обуславливает такую деятельность специальными разрешениями (лицензиями). К лицензируемым видам деятельности относятся виды деятельности, осуществление которых может повлечь за собой нанесение ущерба правам, законным интересам, здоровью граждан, обороне и безопасности государства, культурному наследию народов Российской Федерации и регулирование которых не может осуществляться иными методами, кроме как лицензированием (ст. 4 Федерального закона «О лицензировании отдельных видов деятельности» (в редакции от 29 декабря 2006 г.)). Государство регулирует определенные стороны отношений, связанные с экспортом и импортом, что накладывает на многие предприятия определенные ограничения. Наконец, государственные органы вправе требовать от предпринимателя финансовой отчетности, не затрагивая при этом коммерческой тайны. Эти и ряд других ограничений необходимы в интересах всей национальной экономики, но должны опираться на законодательную базу.

Конкретные вопросы, связанные с реализацией права на экономическую деятельность, регулируются большим числом законодательных актов, и прежде всего Гражданским кодексом РФ. Гражданское законодательство регулирует отношения между ли-

цами, осуществляющими предпринимательскую деятельность, или с их участием. Правила этого законодательства применяются к отношениям с участием иностранных граждан, лиц без гражданства и иностранных юридических лиц, если иное не предусмотрено федеральным законом. Гражданский кодекс, этот своеобразный основной закон рыночной экономики, вводит экономическую деятельность в общие рамки отношений любых физических и юридических лиц с другими лицами, закрепляет свободу договора, недопустимость произвольного вмешательства кого-либо в частные дела. Закон опирается на необходимость беспрепятственного осуществления гражданских прав и обеспечения восстановления нарушенных прав, их судебной защиты. К числу законодательных актов об экономической деятельности относятся федеральные законы «О производственных кооперативах», «Об обществах с ограниченной ответственностью», «О несостоятельности (банкротстве)», «Об ипотеке (залоге недвижимости)» и др.

Субъектом права на экономическую деятельность (она не означает обязательно создание предприятия) являются любые лица, не ограниченные законом в своей правоспособности. Правоспособность гражданина возникает в момент его рождения и прекращается с его смертью. Согласно ст. 18 ГК РФ, в содержание правоспособности входит право заниматься предпринимательской и любой иной не запрещенной законом деятельностью, создавать юридические лица самостоятельно или совместно с другими гражданами и юридическими лицами, совершать любые не противоречащие закону сделки и участвовать в обязательствах и др. Естественно, что малолетние граждане могут осуществлять свои права только через законных представителей (родителей, опекунов). В полном объеме способность гражданина своими действиями приобретать обязанности и исполнять их (гражданская дееспособность) возникает с наступлением совершеннолетия, т. е. с 18 лет.

Экономическая деятельность включает в себя и внешнеторговую деятельность. Эту деятельность регламентируют несколько законов (например, Федеральный закон «О специальных защитных антидемпинговых и компенсационных мерах при импорте товаров» (в редакции от 30 декабря 2006 г.)).

В случае возникновения угрозы интересам и безопасности Российской Федерации и нарушения прав и свобод граждан допускаются временные меры, ограничивающие свободу внешнеэкономической деятельности. Эти меры предусмотрены в Федеральном за-

коне «О специальных экономических мерах» от 30 декабря 2006 г. Они включают приостановление программ в экономической, технической помощи и военно-техническом сотрудничестве, запрещение финансовых операций, прекращение или приостановление международных договоров, ограничение туристской деятельности и др. О таких мерах Президент РФ информирует Совет Федерации, который вправе предложить их изменить или отменить.

Конституция РФ выделяет еще одну форму экономической деятельности, подлежащую запрету, — ту, которая направлена на монополизацию и недобросовестную конкуренцию.

Под недобросовестной конкуренцией понимается ведение конкурентной борьбы (которая сама по себе в рыночных условиях правомерна) нечестными и незаконными методами. Конституционный уровень запрета монополизации и недобросовестной конкуренции объясняется тем, что ограничения злоупотреблений свободой предпринимательства тесно связаны с самой этой свободой, а также стремлением законодателя подчеркнуть особую опасность этих злоупотреблений для национальной экономики. Злоупотребления, связанные с доминирующим положением на рынке и нарушением этических правил конкуренции, губительны для граждан и всего общества. Отсутствие конкуренции задерживает экономический и технологический прогресс, подавляет активность мелкого и среднего бизнеса, снижает качество товаров, ведет к поддержанию высоких цен, ущемляет право многих людей на свободную экономическую деятельность. По интересам граждан и экономики бьет недобросовестная конкуренция, которая проявляется в заключении соглашений о ценах (для поддержания высоких цен), разделе рынков, устранении с рынка других предпринимателей. Интересы потребителей ущемляются, когда их вводят в заблуждение относительно изготовителя, назначения, способа и места изготовления, качества и иных свойств товара другого предпринимателя путем некорректного сравнения товаров в рекламной и иной информации, копирования внешнего оформления или использования товарного знака чужого товара и иными способами.

Подобного рода методы запрещены законом. Запрещены также распространение предпринимателем ложных, неточных или искаженных сведений, способных причинить убытки другому предпринимателю, изъятие товаров из обращения с целью создания или поддержания дефицита на рынке либо повышения цен,

навязывание контрагенту условий договора, невыгодных для него или не относящихся к предмету договора, и ряд других действий.

Ограничивать конкуренцию запрещено не только отдельным предпринимателям, но и органам исполнительной власти. Средством борьбы с монополизацией и недобросовестной конкуренцией может быть обращение в антимонопольные органы, которые вправе давать предписания о прекращении недозволенных действий, а при невыполнении предписаний — налагать штраф. В случае причинения убытков от таких действий можно обращаться в суд (как общей юрисдикции, так и арбитражный).

Целям предупреждения и пресечения монополистической деятельности и недобросовестной конкуренции посвящен Федеральный закон «О защите конкуренции» от 26 июля 2006 г.

Для реализации законов о защите конкуренции создана Федеральная антимонопольная служба, имеющая территориальные управления. Деятельность этих органов носит квазисудебный характер, поскольку они принимают решения о мерах воздействия в процессуальных формах, т. е. с предоставлением определенных гарантий сторонам, соблюдением их прав и законных интересов. Однако любые решения этих органов могут быть обжалованы в суд.

Антимонопольное законодательство не затрагивает сферу действий так называемых естественных монополий, т. е. монополий, производящих товары, удовлетворение спроса на которые на рынке данного товара эффективнее в отсутствие конкуренции в силу технологических особенностей производства и которые имеют устойчивый спрос в силу невозможности полной замены их другими товарами. Это транспортировка нефти и газа по трубопроводам, железнодорожные перевозки, услуги транспортных терминалов и портов, услуги электрической и почтовой связи. Федеральным законом (в редакции от 29 декабря 2006 г.) предусмотрено регулирование деятельности этих естественных монополий через специальные федеральные органы исполнительной власти.

Государство оказывает поддержку и так называемому малому предпринимательству (с числом занятых на предприятии до 100 человек). Федеральный закон предусматривает создание льготных условий в финансовой области и налогообложении, поддержку внешнеэкономической деятельности малых предприятий и др. Государство призвано осуществлять специальные программы, создавать фонды поддержки малого предпринимательства.

Для защиты населения от недобросовестной конкуренции в области рекламы принят Федеральный закон «О рекламе» (в редакции от 9 февраля 2007 г.), который предусматривает предотвращение и пресечение ненадлежащей рекламы, способной ввести потребителей в заблуждение или нанести вред здоровью граждан, имуществу, а также чести, достоинству и деловой репутации граждан и юридических лиц, окружающей среде, а также рекламы, посягающей на общественные интересы, принципы гуманности и морали. Законом не допускается недобросовестная, недостоверная, неэтичная, заведомо ложная, скрытая реклама. Регламентируются особенности рекламы в радио- и телепрограммах, в периодических печатных изданиях, в кино- и видеообслуживании, рекламы, помещаемой наружно и на транспортных средствах, а также рекламы отдельных видов товаров и услуг (алкоголь, табак, оружие и др.).

В случае установления факта нарушения законодательства нарушитель обязан осуществить контррекламу в срок, установленный федеральным антимонопольным органом, а также несет ответственность в других формах.

Свобода предпринимательства в некоторых случаях приходит в противоречие с требованиями нравственности, правами и законными интересами граждан. В таких случаях государство на правовой основе ограничивает эту свободу на определенные виды деятельности. Так, Федеральный закон «О государственном регулировании деятельности по организации и проведению азартных игр и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» от 29 декабря 2006 г. разрешил проведение азартных игр только в нескольких игорных зонах, установил порядок управления игорными заведениями, требования к организаторам этих игр и проч.

Оказывая защиту предпринимательской деятельности, государство в то же время защищает действия граждан-вкладчиков, осуществляемые в личных интересах. Внешне носящие частный характер, такие действия имеют публичное значение, поскольку сбережения населения являются устойчивым источником ресурсной базы, необходимой для инвестиций и долгосрочного кредитования.

В постановлении Конституционного Суда РФ от 22 июля 2002 г. отмечается, что «конституционное право на свободное осуществление предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности не означает, что государство возлагает на се-

бя обязанность гарантировать каждому предпринимателю (или гражданину-вкладчику) получение дохода. Однако банковские вклады являются источником долгосрочных инвестиций, и данная экономическая деятельность вкладчиков, осуществляемая в частных интересах, имеет вместе с тем и публичное значение, а потому государство, обеспечивая проведение единой финансовой, кредитной и денежной политики, вправе в случае возникновения неблагоприятных экономических условий осуществлять публично-правовое вмешательство в частноправовые отношения в кредитной сфере».

§ 2. Право частной собственности

Это право с одинаковым основанием можно рассматривать в качестве категории как экономических, так и личных прав. Оно принадлежит каждому человеку и является одним из краеугольных камней свободы личности, а также одной из основ конституционного строя, как это установлено ст. 8 и 9 Конституции РФ.

Стремление обладать собственностью и иметь защищенное право на нее — естественное стремление большинства людей. Собственность есть основа подлинной независимости человека и его уверенности в завтрашнем дне. Великие философы прошлого (Гегель, Кант и др.) обосновали решающий вклад частной собственности в формирование свободного гражданского общества. Были, разумеется, и другие взгляды: «Собственность — это кража», — говорил теоретик французского анархизма Прудон, «Грабь награбленное!» — вторил ему В. И. Ленин. Но либеральные и социал-демократические учения все же пришли к пониманию конструктивной роли частной собственности в развитии экономики, нравственности и социальной справедливости.

Право частной собственности отвергалось нашим прежним государством, поскольку официальная идеология — марксизм-ленинизм — рассматривала его как источник всех несправедливостей и главный тормоз развития производительных сил. Но на деле в результате 70-летнего соревнования и борьбы двух систем стало очевидным, что все обстоит как раз наоборот. Право частной собственности и свобода предпринимательства обеспечили западному обществу экономический и социальный прогресс, а социалистическая система, отрицавшая их, пришла к краху.

В своем понимании природы, роли и пределов частной собственности западное общество значительно эволюционировало. Великая французская революция провозгласила это право как «священное и неприкосновенное», но теперь о его священном

характере уже не говорят, хотя неотъемлемость и неприкосновенность не отрицаются. Со временем западное общество осознало необходимость усиления социальной роли частной собственности, что потребовало ввести определенные основания для ограничения этого права. Такие ограничения были обусловлены потребностями государственного регулирования экономики, развитием трудового и социального законодательства. Обществу стало очевидным, что неограниченное право частной собственности ведет к хозяйскому произволу на предприятиях, к социальному недовольству и конфликтам, к несправедливому распределению материальных благ. Поэтому оно способствовало утверждению сдерживающих этических ограничителей произвола и подталкивало государство на принятие таких мер, которые сделали бы собственниками большинство, а не узкий слой людей. Повсеместно была признана возможность отчуждения собственности для общественных нужд («социализация»), но, разумеется, с соответствующим возмещением.

Таким образом, признание права частной собственности нельзя считать чем-то неизменным, это право требует детальной регламентации, его содержание постоянно развивается. Причина этого в его теснейшей связи с экономическими и социальными процессами развития общества. Однако при всем этом право частной собственности сохраняет свое системообразующее значение и охраняется государством.

Закрепление права частной собственности в Конституции РФ крайне важно не только для утверждения новой концепции прав и свобод человека, но и как правовая база перехода к рыночной экономике, к свободному гражданскому обществу. Государство приняло на себя обязанность защищать частную собственность, обеспечить ей неприкосновенность. В соответствии с Конституцией РФ каждый вправе иметь имущество в собственности, владеть, пользоваться и распоряжаться им как единолично, так и совместно с другими лицами (ст. 35). Это право находится под охраной федерального закона, и никакие другие нормативные акты, включая законы субъектов Федерации, не могут менять его статус.

Содержание права частной собственности весьма широкое. Собственник вправе совершать в отношении своего имущества любые действия, включая создание частных предприятий, фермерских хозяйств и другую экономическую деятельность. Собственник делает это свободно, без разрешения государственных органов (что не исключает последующей регистрации предприятия

или хозяйства), если его действия не противоречат закону и другим правовым актам и не нарушают прав и законных интересов других лиц.

Охрана права частной собственности осуществляется уголовным, гражданским, административным и иным законодательством. Уголовный кодекс РФ, например, предусматривает ответственность за такие преступления против собственности, как кража, мошенничество, присвоение, грабеж, разбой, вымогательство и др. Гражданский кодекс РФ закрепляет основания приобретения и прекращения права собственности, устанавливает, что в собственности граждан и юридических лиц может находиться любое имущество, за исключением отдельных видов имущества, которое в соответствии с законом не может им принадлежать (ч. 1 ст. 213).

В соответствии с Гражданским кодексом РФ принят Федеральный закон «Об акционерных обществах» (в редакции от 27 июля 2006 г.), который определяет порядок создания и правовое положение акционерных обществ, права и обязанности их акционеров, а также обеспечивает защиту прав и интересов акционеров. Акционерные общества, кредитные организации и другие предпринимательские объединения подлежат государственной регистрации в соответствии с Федеральным законом.

Возмездное отчуждение имущества, находящегося в собственности государства и муниципальных образований, в собственность физических или юридических лиц называется приватизацией. Она регулируется Федеральным законом «О приватизации государственного и муниципального имущества» (в редакции от 27 июля 2006 г.).

Право частной собственности, таким образом, является комплексным институтом, регулируемым многими отраслями российского права.

Конституция РФ устанавливает две важные юридические гарантии права частной собственности. **Во-первых**, никто не может быть лишен своего имущества иначе как по решению суда. Это, в частности, означает, что государственные органы не вправе, ссылаясь на любую целесообразность и даже на закон, лишать человека имущества против его воли. Собственник всегда вправе обратиться в суд, доказывая неконституционность применяемых против него закона или действий.

Только решение суда или приговор, предусматривающий конфискацию имущества, могут быть основанием для принудитель-

ного прекращения права частной собственности. При чрезвычайных условиях (стихийные бедствия, эпидемии и др.) может осуществляться изъятие собственности (реквизиция) по решению государственных органов, возможна также конфискация в административном порядке, но в любом случае предусмотрено право гражданина на обращение в суд для восстановления своего права собственности. В целях противодействия терроризму Федеральным законом предусмотрена конфискация имущества, использованного или предназначенного для финансирования терроризма, организованной группы, незаконного вооруженного формирования, преступного сообщества (преступной организации).

Конституционный Суд РФ неоднократно принимал решения против внесудебной конфискации. Так, в постановлении от 11 марта 1998 г. он признал не соответствующей Конституции РФ ст. 266 Таможенного кодекса РФ постольку, поскольку она предусматривает в качестве меры административной ответственности конфискацию товаров и транспортных средств, назначаемую без судебного решения и являющуюся несоразмерной деянию, указанному в данной статье. Не соответствующими Конституции РФ были признаны также статьи Кодекса РСФСР об административных правонарушениях в той мере, в какой они в их взаимосвязи допускают применение конфискации без судебного решения. Конфискация во всяком случае может применяться только в судебном порядке.

Уясняя себе гарантии экономических прав граждан (право на экономическую деятельность и право частной собственности), следует учитывать, что в силу самой своей природы эти права чаще всего реализуются гражданами через объединения, являющиеся юридическими лицами. И хотя экономические права закрепляются Конституцией РФ в главе, именуемой «Права и свободы человека и гражданина», гарантии этих прав распространяются и на объединения граждан. Согласно ч. 1 ст. 96 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», правом на обращение в Конституционный Суд РФ с индивидуальной или коллективной жалобой на нарушение конституционных прав и свобод обладают граждане, чьи права и свободы нарушаются законом, примененным или подлежащим применению в конкретном деле, а также объединения граждан.

Конституционный Суд РФ в одном из дел по проверке конституционности Закона (постановление от 24 октября 1996 г.) специально отметил, что граждане и созданные ими объединения вправе обратиться с конституционной жалобой на нарушение прав, в частности

самого объединения, в тех случаях, когда их деятельность связана с реализацией конституционных прав граждан, являющихся его членами (участниками, учредителями). Акционерное общество, товарищество и общество с ограниченной ответственностью по своей сути являются объединениями — юридическими лицами, которые созданы гражданами для совместной реализации таких конституционных прав, как право свободно использовать свои способности и имущество для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности (ч. 1 ст. 34 Конституции РФ) и право иметь в собственности, владеть, пользоваться и распоряжаться имуществом как единолично, так и совместно с другими лицами (ч. 2 ст. 35 Конституции РФ).

Следовательно, на данные объединения граждан в качестве субъектов названных конституционных прав в полной мере распространяются гарантии соответствующих прав и свобод человека и гражданина.

Во-вторых, принудительное отчуждение имущества для государственных нужд может быть произведено только при условии предварительного и равноценного возмещения. Тем самым запрещается насильственная национализация и реприватизация без компенсации, которые приняты в тоталитарном государстве. Частная собственность может перейти в разряд государственной, а государственная — в разряд частной (приватизация), но только в соответствии с законом и с возмещением, определяемым по договору или рыночными ценами.

Защита государством права частной собственности распространяется только на законно полученные гражданами доходы или имущество. Государство противодействует легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем. Соответствующий Федеральный закон (в редакции от 27 июля 2006 г.), в частности, устанавливает обязательный контроль за различного рода операциями, сумма которых превышает 600 тыс. руб., определенных юридических и физических лиц. Противодействие оказывается также финансированию терроризма. На организации, осуществляющие операции с денежными средствами или иным имуществом, возлагаются определенные обязанности (идентифицировать личность, которая совершает операции, сообщать соответствующие сведения по операциям и др.). Идентификация лица не проводится при осуществлении операций, сумма которых не превышает 30 тыс. руб. Данный Закон соответствует Конвенции об отмывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности 1990 г., которую Россия ратифици-

ровала Федеральным законом от 28 мая 2001 г. с оговорками: в частности, что ее положения применяются только при соблюдении конституционных принципов и основных концепций правовой системы Российской Федерации.

Гарантией права частной собственности является также право наследования. Гражданский кодекс РФ регулирует все тонкости перехода имущества собственника после его смерти к наследникам по закону или по завещанию. Наследственное право призвано гарантировать выполнение воли собственника в отношении его имущества и в то же время обеспечивать справедливость, особенно когда речь идет об охране интересов нетрудоспособных или малолетних родственников.

Отдельно закреплено в Конституции РФ право частной собственности на землю (ст. 35). Оно принадлежит гражданам и их объединениям. Вместе с тем Конституционный Суд РФ в постановлении от 23 апреля 2004 г. признал конституционность предоставления в собственность иностранцам земельных участков на определенных территориях. В ст. 35 Конституции РФ говорится, что владение, пользование и распоряжение землей и другими природными ресурсами осуществляются их собственниками свободно, но при этом указывается важное условие: если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов иных лиц.

Земельный кодекс РФ исходит из необходимости сочетания интересов общества и законных интересов граждан: каждому гражданину должны обеспечиваться гарантии на свободное владение, пользование и распоряжение принадлежащим ему земельным участком (п. 11 ст. 1). Не предоставляются в частную собственность земельные участки, отнесенные к землям, изъятым из оборота (природные заповедники, объекты вооруженных сил, захоронения и др.). Предоставление участков, кроме определенных случаев, осуществляется за плату. Предельные размеры земельных участков устанавливаются законами субъектов РФ и нормативными правовыми актами органов местного самоуправления.

Закон устанавливает определенные ограничения права собственности на землю при купле-продаже и использовании земельных участков, допускает принудительное изъятие участков, временное изъятие при чрезвычайных обстоятельствах (стихийные бедствия, эпидемии и проч.), конфискацию по решению суда в виде санкции за совершение преступления. Защита прав на землю осуществляется в судебном порядке. Земельные участки из

земель сельскохозяйственного назначения предоставляются гражданам и юридическим лицам в собственность на торгах (конкурсах, аукционах).

Следует различать природные ресурсы и недра. Под природными ресурсами понимают находящиеся в границах принадлежащего лицу на праве собственности земельного участка поверхностный (почвенный) слой и замкнутые водоемы, находящиеся на нем леса и растения (ст. 261 ГК РФ). А термин «недра» обозначает часть земной коры, расположенной ниже почвенного слоя, а при его отсутствии — ниже земной поверхности и дна водоемов и водотоков, простирающейся до глубин, доступных для геологического изучения и освоения (Закон РФ «О недрах»). Основное различие их правового статуса состоит в том, что первые могут быть в частной собственности, а вторые — нет.

§ 3. Трудовые права и свободы

Эта группа прав и свобод (ст. 37 Конституции РФ) включает:

- свободу труда;
- право на труд и на защиту от безработицы;
- право на забастовку;
- право на отдых.

Трудовые права и свободы, в различных комбинациях закрепленные в большинстве конституций мира, важны для лиц наемного труда, которые составляют основную часть работающего населения. Эти права распространяются на значительное число находящихся в России иммигрантов, т. е. на лиц, не имеющих российского гражданства. Трудовые права и свободы защищают человека от произвола работодателей, дают ему возможность отстаивать свое достоинство и интересы.

Рыночная экономика существенно меняет правовое положение работников. При административно-командной экономике они были на словах полноправными, но отсутствие реального собственника создавало безразличное отношение к излишкам рабочей силы на предприятиях, низкой производительности труда и трудовой дисциплине. Как результат — низкая оплата труда, уравниловка, незаинтересованность работников в результатах труда при «полной занятости» и «неуклонном росте благосостояния трудящихся». Но жизненный уровень, организация труда все более и более отставали от общемировых стандартов, широкое защитительные права и свободы часто оставались на бумаге.

Частный собственник организует работу своего предприятия по-другому. Он стремится сократить ненужный персонал, заставить работников трудиться интенсивно, но и оплачивать труд по достоинству. Однако его хозяйская власть, вытекающая из права частной собственности, объективно способна творить произвол и приносить интересы людей в жертву прибыли. Экономически общество в этом заинтересовано, но еще более оно заинтересовано в том, чтобы учитывался человеческий фактор, забвение которого способно привести к крупным социальным потрясениям (революции, трудовым конфликтам, массовому недовольству). защите интересов человека на производстве служат трудовое и социальное законодательство, а также признаваемые государством договорные формы регулирования трудовых отношений (коллективные договоры и соглашения, индивидуальные трудовые договоры и контракты).

Комплекс трудовых отношений регулируется Трудовым кодексом. Целями трудового законодательства являются установление государственных гарантий трудовых прав и свобод граждан, создание благоприятных условий труда, защита прав и интересов работников и работодателей. Кодекс закрепляет основные принципы регулирования трудовых отношений: свободу труда, запрещение принудительного труда и дискриминации в сфере труда, защиту от безработицы, обеспечение права каждого работника на справедливые условия труда, равенство прав и возможностей работников, обеспечение права каждого работника на своевременную выплату справедливой заработной платы, обеспечение права на объединение, социальное партнерство и др.

Конституция РФ закрепляет свободу труда, раскрывая ее как право каждого свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию. Человек вправе как работать, так и не работать, не может быть и речи о привлечении к административной или уголовной ответственности за так называемое тунеядство, бродяжничество (бомжи) и т. д. Конституционной обязанности трудиться, как в прошлые годы, теперь нет. Человек свободен как в поступлении на постоянную работу, так и в уходе с нее, в переходе на другую, более интересную или выгодную для него. Свобода труда реализуется через индивидуальную трудовую деятельность, в занятии предпринимательской деятельностью и т. д.

Свобода труда связана с запретом принудительного труда. Таким трудом считается не только откровенно рабский труд, что в

наше время встречается крайне редко, но и любые формы принуждения человека работать на недобровольно принятых условиях или под угрозой какого-либо наказания. Вместе с тем не считается принудительным трудом выполнение обязанностей, вытекающих из военной службы, условий чрезвычайного положения или приговора суда. Принудительный труд запрещен Конвенцией МОТ № 29 (1930 г.), а также Трудовым кодексом РФ (ст. 2).

Право на труд не означает чьей-то обязанности предоставлять работу всем желающим. В рыночной экономике государство не в состоянии предписывать такую обязанность частному предпринимателю или брать ее на себя, поскольку оно уже не управляет всеми предприятиями. Поступление человека на работу в основном определяется договором с работодателем. Но наемный работник вправе требовать соблюдения определенных Конституцией условий, а именно, чтобы условия труда отвечали требованиям безопасности и гигиены, а вознаграждение за труд выплачивалось без какой бы то ни было дискриминации и не ниже установленного федеральным законом минимального размера оплаты труда. Следовательно, если безопасность и гигиена не обеспечены и здоровью работника на производстве причинен вред, то работодатель несет за это материальную, а в определенных случаях и уголовную ответственность.

Конституция обязывает законодательный орган принимать законы о минимальном размере оплаты труда, а работодателя выплачивать вознаграждение за труд не ниже этого размера. Тем самым предполагается, что по договору (коллективному или индивидуальному) размер оплаты может быть больше, что и осуществляется на практике в соответствии с рыночной ценой рабочей силы или по тарифным разрядам, установленным государственными органами для предприятий и учреждений, находящихся на госбюджетном финансировании. Многочисленные статьи Трудового кодекса и других актов развивают и детально регламентируют указанные конституционные положения.

Право на защиту от безработицы предполагает обязанность государства проводить экономическую политику, способствующую, по возможности, полной занятости, а также бесплатно помогать гражданам, не имеющим работы, в трудоустройстве. Кодекс законов о труде защищает работника от необоснованных увольнений. При отсутствии работы и возможности ее получить гражданам выплачивается пособие по безработице в размере не ниже минимального размера оплаты труда, предоставляется воз-

возможность бесплатного обучения новой профессии или участия в оплачиваемых общественных работах, компенсируются затраты в связи с добровольным переездом в другую местность. Эти нормы предусмотрены Законом РФ «О занятости населения в Российской Федерации» (в редакции от 29 декабря 2006 г.). Реализацию целей Закона осуществляет Федеральная служба по труду и занятости России, имеющая отделения во всех субъектах Федерации, городах и районах страны.

Право на отдых имеет каждый человек, но для тех, кто работает по трудовому договору (т. е. лиц наемного труда), Конституция гарантирует установление федеральным законом продолжительности рабочего времени, выходных и праздничных дней, оплачиваемого ежегодного отпуска. Трудовой кодекс (ст. 91) устанавливает максимальную продолжительность рабочего времени 40 часов в неделю. Законом установлены все предусмотренные Конституцией виды отдыха, а коллективные договоры и соглашения часто вводят и более высокие стандарты.

Забастовка — временный добровольный отказ работников от выполнения трудовых обязанностей (полностью или частично) в целях разрешения коллективного трудового спора. Останавливая работу, работники стремятся оказать давление на работодателя и вынудить его удовлетворить их экономические требования. Забастовка не свидетельствует о желании работников разорвать трудовой договор, а потому неправомерный запрет забастовки равносителен применению принудительного труда. Право на забастовку — демократическое право, признаваемое международным правом, конституциями и законами большинства стран мира как выражение демократизма трудовых отношений. В России оно закреплено в ч. 4 ст. 37 Конституции РФ.

В мировой практике встречаются различные виды забастовок — «сидячие», «скользящие», замедление темпов работы и др. Весьма часто (и особенно в современной России) экономические требования работников сочетаются с политическими — в адрес главы государства, правительства, местных органов власти. Нередко скрытым инициатором остановки работы выступает сам работодатель (с целью получения от правительства денежной помощи или оплаты за выполненную работу). Крупные и особенно всеобщие забастовки, обычно организуемые сильными профсоюзами, в состоянии серьезно дестабилизировать социально-политическую обстановку в стране, нанести серьезный ущерб экономике. Западная конституционная теория и судебная практика

рассматривают незаконные забастовки как нарушение права собственности предпринимателя и свободы предпринимательства. Забастовочное движение в западных странах, ныне весьма скромное, в прошлом нередко сотрясало экономику и порождало политические кризисы.

Право на забастовку признается международным правом, конституциями и законами большинства стран мира как одно из основных прав и свобод граждан. Однако гарантии этого права обычно распространяются только на экономические забастовки, т. е. с целью разрешения коллективного трудового спора, поэтому не гарантируется право на проведение забастовок солидарности, забастовок с требованием изменения социально-экономической политики правительства. При этом забастовки признаются правомерными только в случае, если примирительные процедуры не привели к разрешению коллективного трудового спора.

Регламентация осуществления права на забастовку содержится в Трудовом кодексе (гл. 61). Объявить забастовку вправе только работники, выступающие стороной коллективного трудового спора, поэтому не гарантируется право на забастовки солидарности, забастовки с требованием изменения социально-экономической политики правительства. Забастовки правомерны только в случае, если примирительные процедуры не привели к разрешению коллективного трудового спора. Представители работодателя не вправе организовывать забастовку и принимать в ней участие.

Решение об объявлении забастовки принимается собранием (конференцией) работников или профсоюзной организацией, объединением профсоюзов. О начале предстоящей забастовки работодатель должен быть предупрежден в письменной форме не позднее чем за 10 дней.

Ограничение права на забастовку не противоречит и общепризнанным принципам и нормам международного права. Так, исходя из положений Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах запрет права на забастовку допустим в отношении лиц, входящих в состав вооруженных сил, полиции и администрации государства, а в отношении других лиц ограничения возможны, если они необходимы в демократическом обществе в интересах государственной безопасности или общественного порядка или для ограждения прав и свобод других. При этом регламентация права на забастовку международно-правовыми актами о правах человека отнесена к сфере внутреннего законодательства. Но это законодательство не должно выхо-

дить за пределы допускаемых данными актами ограничений. Установив запрет на этих основаниях может только суд.

В соответствии с этими международно-правовыми нормами Трудовой кодекс (ст. 413) вводит перечень незаконных забастовок. Так, забастовка при наличии коллективного трудового спора является незаконной, если она была объявлена без учета сроков, процедур и требований, предусмотренных ТК РФ.

Являются незаконными и не допускаются забастовки в периоды введения военного или чрезвычайного положения либо особых мер в соответствии с законодательством о чрезвычайном положении; в органах и организациях Вооруженных Сил Российской Федерации, других военных, военизированных и иных формированиях, организациях (филиалах, представительствах или иных обособленных структурных подразделениях), непосредственно ведающих вопросами обеспечения обороны страны, безопасности государства, аварийно-спасательных, поисково-спасательных, противопожарных работ, предупреждения или ликвидации стихийных бедствий и чрезвычайных ситуаций; в правоохранительных органах; в организациях (филиалах, представительствах или иных обособленных структурных подразделениях), непосредственно обслуживающих особо опасные виды производств или оборудования, на станциях скорой и неотложной медицинской помощи.

Право на забастовку может быть ограничено федеральным законом.

Решение о признании забастовки незаконной принимается верховными судами республик, краевыми, областными судами, судами городов Москвы и Санкт-Петербурга, автономной области, автономных округов по заявлению работодателя или прокурора. Решение суда доводится до сведения работников через орган, возглавляющий забастовку, который обязан немедленно проинформировать участников забастовки о решении суда. Решение суда, вступившее в законную силу, подлежит немедленному исполнению. Работники обязаны прекратить забастовку и приступить к работе не позднее следующего дня после вручения копии указанного решения суда органу, возглавляющему забастовку.

В случае создания непосредственной угрозы жизни и здоровью людей суд вправе отложить неначавшуюся забастовку на срок до 30 дней, а начавшуюся — приостановить на тот же срок. В случаях, имеющих особое значение для обеспечения жизненно

важных интересов Российской Федерации или отдельных территорий, Правительство РФ вправе приостановить забастовку до решения вопроса соответствующим судом, но не более чем на 10 календарных дней. В случаях, когда забастовка признается незаконной, решение по коллективному трудовому спору в десятидневный срок принимает Правительство РФ.

Ограничения права на забастовку содержатся в ряде федеральных законов. Так, Федеральным законом «О федеральном железнодорожном транспорте» прекращение работы как средство разрешения коллективных споров не только запрещено, но и влечет наложение дисциплинарного взыскания как за грубое нарушение трудовой дисциплины.

§ 4. Защита материнства, детства и семьи

Конституция РФ устанавливает, что материнство и детство, семья находятся под защитой государства (ст. 38). Тем самым признается, что рождение детей и браки не являются только частным делом, а имеют большое общественное значение и требуют государственной поддержки. Всеобщая декларация прав человека констатирует: «Семья является естественной и основной ячейкой общества и имеет право на защиту со стороны общества и государства» (ч. 3 ст. 16). Из общего конституционного положения вытекают семейные права граждан, и прежде всего определенные права матери и ребенка.

Комплекс прав, связанных с семьей, материнством, отцовством и детством, закреплён в Семейном кодексе РФ. Государство также защищает эти права, развивая охрану здоровья матери и ребенка, социальное обеспечение, охрану труда работающих матерей, законодательство о браке и семье, оказывая поддержку гражданам, имеющим детей, и др. Так, трудовое законодательство устанавливает оплачиваемый отпуск по беременности и родам — 70 календарных дней до родов и 70 календарных дней после родов (при осложненных родах — 86 дней, а при рождении двух или более детей — 110). При рождении ребенка женщина получает право на единовременное пособие в размере пяти минимальных окладов, а при рождении второго ребенка — в размере 250 тыс. рублей (так называемый материнский капитал). Существуют и другие отпуска и пособия, связанные с беременностью и родами.

Закон обеспечивает особую охрану трудовых прав женщин и создание им благоприятных условий труда, отвечающих их фи-

зиологическим особенностям: повышенные гарантии при приеме и увольнении с работы, запрещение их труда на тяжелых работах и работах с вредными условиями труда, ограничение труда беременных женщин в ночное время, перевод их на более легкие работы и др. Законом предусмотрены меры, обеспечивающие сочетание труда с материнством. Трудовое законодательство в этой области весьма обширно и всесторонне охватывает интересы работающих женщин.

Охрана материнства и детства осуществляется и другими отраслями права. Так, Основы законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан (в редакции от 29 декабря 2006 г.) предусматривают необходимость повышения заботы о здоровье женщин во время беременности, законодательство об охране окружающей среды способствует устранению экологических факторов, вредно влияющих на здоровье женщин и детей. Таких примеров можно привести много.

Государство всемерно содействует укреплению: семьи, устраняя дискриминацию при вступлении в брак, утверждая равенство прав мужчины и женщины, основывающих семью. Этому способствует Семейный кодекс, Жилищный кодекс и другие нормативные акты.

Забота о детях, их воспитание объявлены Конституцией «равным правом и обязанностью родителей» (ч. 2 ст. 38). Следовательно, родители не вправе перекладывать на государство функцию заботы о детях и их воспитании, эта функция является их обязанностью. В то же время государство, как и любые лица, не может лишать родителей аналогичного права, кроме случаев, указанных в законе. Родители имеют равные права и равные обязанности по воспитанию детей, обеспечению их здоровья, обучения и материального положения. Все вопросы воспитания ребенка как в браке, так и при его расторжении решаются родителями совместно. Закон предусматривает возможность лишения родителей или одного из них родительских прав. Однако решение об этом может вынести только суд. Комплекс прав детей закреплен в Федеральном законе «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» (в редакции от 21 декабря 2004 г.).

Наконец, Конституция закрепляет обязанность трудоспособных детей, достигших 18 лет, заботиться о нетрудоспособных родителях. Это предполагает, что дети обязаны поддерживать родителей, а при необходимости и содержать их. При отказе в помощи необходимые средства (алименты) могут быть взысканы по

суду, а при злостном уклонении от уплаты алиментов наступает уголовная ответственность. Однако суд может принять решение об освобождении детей от этой обязанности, если будет установлено, что родители уклонялись от родительских обязанностей.

Семейное право, опирающееся на ст. 38 Конституции РФ, детально регулирует брачно-семейные отношения, защищая многочисленные права их участников. Отношение государства к семье, к решению проблем развития семьи и детства сформулировано в Основных направлениях государственной семейной политики, утвержденных Указом Президента РФ (в редакции от 5 октября 2002 г.). Основными принципами этой политики, направленной на обеспечение государством необходимых условий для реализации семьей ее функций и повышения качества жизни семьи, признаны самостоятельность и автономность семьи в принятии решений относительно своего развития, равенство семей в праве на поддержку, приоритет интересов ребенка, равноправие между мужчинами и женщинами в справедливом распределении семейных обязанностей, единство семейной политики на федеральном и региональном уровнях, партнерство семьи и государства. Государственная семейная политика должна предусматривать меры по усилению социальной защиты семей в связи с безработицей, поддержку семейного предпринимательства, обеспечение условий для получения образования молодежью, развитие семейных пособий и др. Указывается также на необходимость создать надежный механизм финансирования государственной семейной политики.

§ 5. Право на социальное обеспечение

Непререкаемым принципом демократического общества является то, что каждый человек обязан обеспечить свое существование сам. Но в любом обществе живут люди, которые от рождения, в силу болезни или старости не в состоянии это делать. Социально не адаптированные люди, больные, инвалиды, многодетные граждане часто оказываются нуждающимися, нетрудоспособные люди требуют ухода и лечения и т. д. Общество не может бросить таких людей на произвол судьбы, а потому создает государственную систему их обеспечения материальными благами (социальное обеспечение) за счет общества. В этом проявляются человеческая солидарность и гуманизм. Каждый человек должен помнить,

что рано или поздно он может оказаться в трудном положении, требующем общественной помощи.

Данное право отражает важную сторону социального государства — его цивилизационную функцию заботы о человеке. Всеобщая декларация прав человека (ч. 1 ст. 25) провозгласила «право на обеспечение» в случаях утраты средств к существованию по независящим обстоятельствам, не указав, что такое обеспечение должно быть «социальным», т. е. за счет общества. Но Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (ст. 9) признает «право каждого человека на социальное обеспечение, включая социальное страхование». Право на социальное обеспечение, принадлежащее трудящимся и их иждивенцам, а также обязательства государств по эффективному обеспечению этого права закреплены в пересмотренной Европейской социальной хартии (Страсбург, 1996 г.), которая подписана, но не ратифицирована Россией. Это право детально регулируется несколькими конвенциями Международной организации труда.

В России каждому гарантируется социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей и в иных случаях, установленных законом (ст. 39 Конституции РФ). С 2002 г. действует Федеральный закон «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» (в редакции от 3 июня 2006 г.), который существенно изменил пенсионную систему. Право на трудовую пенсию имеют граждане РФ (с некоторыми ограничениями и иностранцы), застрахованные в соответствии с Федеральным законом об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации. Установлены три вида трудовых пенсий: по старости, инвалидности, по случаю потери кормильца. Две первые состоят из базовой, страховой и накопительной частей, а третья — из базовой и страховой частей. Пенсия по старости назначается мужчинам с 60 лет, женщинам с 55 лет при наличии страхового стажа не менее пяти лет. Пенсии по инвалидности трех степеней определяются по медицинским показаниям. Пенсии по случаю потери кормильца выплачиваются лицам, находящимся на иждивении умершего или безвестно отсутствующего кормильца. Законом установлен порядок исчисления страхового стажа и определения размера пенсий как для граждан, проживающих в Российской Федерации, так и тех, кто выезжает за пределы страны на постоянное жительство. Гражданам, не имеющим права на трудовую пенсию, устанавливается социальная пенсия за счет средств федерального бюджета в соответствии

с Федеральным законом «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации» (в редакции от 25 ноября 2006 г.). Пенсии выплачиваются также гражданам, выезжающим на постоянное жительство за пределы России (Федеральный закон от 6 марта 2001 г.). Кроме того, Конституция поощряет добровольное социальное страхование, создание дополнительных форм социального обеспечения и благотворительность. Все формы социального обеспечения строятся на закреплении субъективных прав граждан на получение пенсий и пособий при наличии соответствующих оснований. Человек заранее должен знать, на что он может рассчитывать при наступлении тех или иных социальных рисков, т. е. каковы основания, условия, уровень обеспечения, порядок получения и т. д. Выход на пенсию — это право, а не обязанность человека. Поэтому в тех случаях, когда человека «выталкивают» на пенсию без его согласия (например, при наличии «выслуги лет»), должны быть веские причины для этого, которые могут быть проверены в судебном порядке.

Право на пенсию по любому основанию — это конституционное право. Этим правом обладают все граждане, в том числе и осужденные по приговору суда. Между тем закон длительное время лишал права на пенсию эту категорию лиц.

Конституционный Суд РФ в постановлении от 16 октября 1995 г. признал соответствующую статью Закона РСФСР «О государственных пенсиях в РСФСР» не соответствующей Конституции РФ. Суд отмстил, что приостановление выплаты трудовой пенсии лишает осужденного пенсионера возможности получить ту ее часть, которая превышает расходы по его содержанию в исправительно-трудовом учреждении, и приобретает характер дополнительного наказания. Кроме того, оно ограничивает и права иждивенцев пенсионера. Часть 1 ст. 39 Конституции РФ не допускает положения, при котором нетрудоспособные члены общества остаются без помощи, в том числе в случае лишения кормильца свободы. Однако в результате запрета выплачивать осужденному пенсионеру трудовую пенсию и при отсутствии в законодательстве правила о выплате его иждивенцам причитающейся им части пенсии иждивенцы пенсионера полностью теряют этот источник средств к существованию. Тем самым устанавливается и разный объем прав для иждивенцев осужденных пенсионеров и иждивенцев всех иных категорий пенсионеров, что нарушает гарантированный государством принцип равенства прав и свобод человека и гражданина (ч. 1 и 2 ст. 19 Конституции РФ).

Специальные виды пенсии (военнослужащих и др.) устанавливаются рядом законов. Несколькими законами устанавливаются

ся социальные пособия. Так, Закон РФ «О занятости населения в Российской Федерации» предусматривает пособия по безработице. Несколькими актами регламентируются выплаты пособий по временной нетрудоспособности (болезни), а также ряд других пособий (на погребение и др.). Дополнительные пенсии и пособия, т. е. сверх федерального уровня, могут вводиться законодательными органами субъектов Федерации из собственных средств.

Важной формой конкретизации закрепленного в Конституции РФ принципа социального государства и одновременно конституционного права на социальное обеспечение явился Федеральный закон «Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации» (в редакции от 22 августа 2004 г.). Закон закрепляет различные виды обслуживания граждан, находящиеся в трудной жизненной ситуации (инвалидность, неспособность к самообслуживанию в связи с преклонным возрастом, болезнью, сиротство, безнадзорность, малообеспеченность, безработица, отсутствие определенного места жительства, конфликты и жестокое обращение в семье, одиночество и т. п.). Такие граждане имеют право на обслуживание в государственной системе социальных служб. Предусмотрена материальная помощь, предоставление временного приюта, дневное пребывание в учреждениях социального обслуживания, консультативная помощь. Действия или бездействие социальных служб могут быть обжалованы даже в суд.

Федеральным законом «О государственной социальной помощи» (в редакции от 25 ноября 2006 г.) предусмотрены различные формы помощи нуждающимся гражданам, в том числе предоставление необходимых лекарственных средств в соответствии со стандартами медицинской помощи, изделий медицинского назначения, продуктов лечебного питания для детей-инвалидов, путевок в санаторно-курортные учреждения.

В ст. 39 Конституции РФ есть очень важный и новый по характеру пункт: о поощрении добровольного социального страхования, создания дополнительных форм социального обеспечения и благотворительности. Тем самым государство оказывает поддержку негосударственным формам материального обеспечения людей, т. е. созданию частных пенсионных фондов, личному страхованию. Федеральный закон «О негосударственных пенсионных фондах» (в редакции от 16 октября 2006 г.) создал правовую основу для развития этого направления социального обеспечения.

§ 6. Право на жилище

Из этого права вытекает возможность для человека пользоваться имеющимся у него на законном основании жилым помещением без опасения, что кто-то сможет лишить его этого помещения по каким-либо соображениям. Никто не может быть произвольно лишен жилища. Однако это не означает, что любой человек, не имеющий жилища или имеющий стесненные жилищные условия, вправе требовать от кого бы то ни было немедленного предоставления жилья или улучшения жилищных условий. В то же время нельзя лишать жилья лиц, осужденных по приговору суда.

Граждане по своему усмотрению и в своих интересах осуществляют принадлежащие им жилищные права, в том числе распоряжаются ими. Они свободны в установлении и реализации своих жилищных прав в силу договора или иных предусмотренных жилищным законодательством оснований. Граждане, осуществляя жилищные права и исполняя вытекающие из жилищных отношений обязанности, не должны нарушать права, свободы и законные интересы других граждан. Ограничение права граждан на свободу выбора жилых помещений для проживания допускается только на основании Жилищного кодекса РФ (в редакции 29 декабря 2006 г.), другого федерального закона.

В соответствии с Жилищным кодексом органы государственной власти и местного самоуправления в пределах своей компетенции обеспечивают условия для осуществления гражданами права на жилище, в том числе:

- содействуют развитию рынка недвижимости в жилищной сфере в целях создания необходимых условий для удовлетворения потребностей граждан в жилище;
- используют бюджетные средства и иные не запрещенные законом источники денежных средств для улучшения жилищных условий граждан, в том числе путем предоставления в установленном порядке субсидий для приобретения или строительства жилых помещений;
- в установленном порядке предоставляют гражданам жилые помещения по договорам социального найма или договорам найма жилых помещений государственного или муниципального жилищного фонда;
- стимулируют жилищное строительство;

- обеспечивают защиту прав и законных интересов граждан, приобретающих жилые помещения и пользующихся ими на законных основаниях, потребителей коммунальных услуг, а также услуг, касающихся обслуживания жилищного фонда;
- обеспечивают контроль за исполнением жилищного законодательства, использованием и сохранностью жилищного фонда, соответствием жилых помещений установленным санитарным и техническим правилам и нормам, иным требованиям законодательства;
- обеспечивают контроль за соблюдением установленных законодательством требований при осуществлении жилищного строительства.

В годы реформ право на жилище было существенно укреплено предоставлением гражданам возможности бесплатно переводить государственные и муниципальные квартиры в частную собственность (приватизация). Такая возможность была закреплена Федеральным законом «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации» (в редакции от 29 декабря 2004 г.). Собственники жилых помещений владеют, пользуются и распоряжаются ими по собственному усмотрению, т. е. вправе продавать, завещать, сдавать в аренду эти помещения, совершать с ними другие законные сделки.

Конституция дает определенный ориентир государственной власти и органам местного самоуправления, устанавливая, что они поощряют жилищное строительство, создают условия для осуществления права на жилище. В этом состоит определенная материальная гарантия данного права, ибо с государства не снимается обязанность заботиться о расширении жилищного фонда, включающего жилищные помещения различных форм собственности. В то же время строительство жилья осуществляется индивидуально самими гражданами и создаваемыми ими кооперативами. Широко распространяются системы ипотеки, кредитования.

Есть категории граждан, которые выделяются Конституцией как имеющие право на приоритетное и льготное обеспечение жилищем. Речь идет о малоимущих и иных указанных в законе нуждающихся в жилище гражданах, которых государство обязуется обеспечить из государственных, муниципальных и других фондов бесплатно или за доступную плату. Право на жилище для таких лиц осуществляется как бы за счет общества с целью социальной защиты определенной части населения.

§ 7. Право на охрану здоровья и медицинскую помощь

Охрана здоровья — комплексный институт, который включает подготовку медицинских кадров, многочисленные социальные, организационные, экономические, научно-медицинские, санитарно-эпидемиологические и профилактические меры, которые обязано проводить государство в интересах своих граждан. Право на охрану здоровья как раз означает совокупность этих обязанностей, выполняя которые государственные органы при содействии общественных организаций создают национальную систему здравоохранения. Налогоплательщики вправе требовать, чтобы эта **система** была эффективной.

Другое дело — право на медицинскую помощь. Это субъективное право человека на лечение в поликлиниках, больницах и **специальных** медицинских учреждениях. Медицинская помощь в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения оказывается гражданам бесплатно за счет средств соответствующего бюджета, страховых взносов, других поступлений. Эта помощь оказывается всем гражданам без какой-либо дискриминации. Осуществление права на охрану здоровья и медицинскую помощь регулируется Основами законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан.

Граждане получают защиту права на медицинскую помощь в соответствии с Законом РФ «О медицинском страховании граждан в Российской Федерации» (в редакции от 27 июля 2006 г.), а также за счет личных средств в платных медицинских учреждениях.

Конституция указывает (ч. 2 ст. 41) на обязанность государства финансировать федеральные программы охраны и укрепления здоровья населения, необходимость принятия мер по развитию государственной, муниципальной, частной систем здравоохранения. Государство должно поощрять деятельность, способствующую укреплению здоровья человека, развитию физической культуры и спорта, экологическому и санитарно-эпидемиологическому благополучию. Тем самым закладываются правовые основы для соответствующей деятельности органов государственной власти и создания материальных гарантий права на охрану здоровья и медицинскую помощь. По основным направлениям деятельности органов здравоохранения действуют различные специальные программы и законы: Федеральная целевая программа по преду-

преждению распространения заболеваний СПИДом, федеральные законы «Об иммунопрофилактике инфекционных болезней», «О качестве и безопасности пищевых продуктов», «О физической культуре и спорте в Российской Федерации», «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», «Об ограничении курения табака», «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах» и др. Федеральный закон «О трансплантации органов и (или) тканей человека» (в редакции от 9 февраля 2007 г.) запретил изъятие органов и тканей у трупа, если учреждение здравоохранения поставлено в известность о том, что при жизни данное лицо либо его близкие родственники или законный представитель заявили о своем несогласии на изъятие органов или тканей после смерти для трансплантации реципиенту. Целям охраны здоровья людей служат многие нормы уголовного, гражданского, административного, трудового и других отраслей права. Конституция запрещает сокрытие должностными лицами фактов и обстоятельств, создающих угрозу для жизни и здоровья людей. Это важная гарантия охраны здоровья человека, она призвана предупредить утаивание информации о фактах, подобных аварии на Чернобыльской АЭС, а также распространение заведомо недостоверных или ложных сведений о состоянии окружающей среды, эпидемиях, катастрофах и т. д. Конституция прямо устанавливает, что сокрытие фактов такого рода влечет за собой ответственность в соответствии с федеральным законом.

§ 8. Право на образование

Образование — важнейший фактор экономического, социального и духовного прогресса общества, необходимая предпосылка развития каждого человека, его культуры и благополучия. Развитое общество не жалеет средств на образование, понимая окупаемость этих затрат в перспективе. Однако важно, чтобы сами граждане были заинтересованы в получении образования и имели реальную возможность его получить.

Закрепляя право на образование, Конституция РФ (ст. 43) устанавливает различные подходы к получению основных видов образования. Дошкольное, основное общее (средняя школа в объеме девяти классов) и среднее профессиональное (техникумы и училища) образование в государственных или муниципальных

образовательных учреждениях и на предприятиях является общедоступным и бесплатным.

Гарантируется также бесплатность высшего образования. Однако Конституция не предусматривает полной общедоступности этого уровня образования, а предоставляет гражданам право на его получение на конкурсной основе. Речь опять же идет только о государственном или муниципальном образовательном учреждении. Что касается негосударственных вузов, то каждый гражданин вправе поступить в такое частное, т. е. платное, высшее учебное заведение без всяких ограничений со стороны закона.

Как и в большинстве других развитых стран, основное общее образование является в России обязательным. Однако его обеспечение, в отличие от прошлых лет, ложится не на государство, а на родителей или лиц, их заменяющих. Основное общее образование может быть получено вне образовательного учреждения (домашнее, или семейное, образование), но с обязательной сдачей экзаменов аттестационной комиссии.

В последние годы в стране децентрализовано управление государственными учебными заведениями, ослаблен административный контроль и укрепляется самоуправление. Появилось много частных учебных заведений. Однако государство сохраняет важную функцию: оно устанавливает федеральные государственные образовательные стандарты, т. е. обязательные требования к учебным планам и программам, качеству подготовки обучающихся. Соблюдение этих требований, носящих только минимальный характер, является важной гарантией права на образование, которое имеет смысл только тогда, когда оно является качественным.

Основные принципы организации системы образования определены Законом РФ «Об образовании» (в редакции от 6 января 2007 г.). Закон регламентирует права и обязанности обучающихся и преподавателей, закрепляет основы взаимоотношений между учебными заведениями и их учредителями. Государство поддерживает различные формы образования и самообразования.

Регулирование отношений в области высшего и послевузовского профессионального образования, а следовательно, и закрепление прав граждан в этой области осуществляется Федеральным законом «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» (в редакции от 9 февраля 2007 г.).

§ 9. Свобода творчества

Эта свобода гарантируется каждому, кто занимается творческим трудом (ч. 1 ст. 44 Конституции РФ). Писатель, например, вправе создавать литературное произведение (роман, повесть, рассказы и т. д.) на любую тему и в любой манере. Таким же правом пользуются художники, работающие в области изобразительного искусства, графики или скульптуры, а также ученые, изобретатели, рационализаторы и др. Преподаватели учебных заведений свободны в создании учебников и в изложении своих взглядов перед учащимися и студентами.

Закрепление этой свободы в Конституции означает, что органы государственной власти и местного самоуправления не имеют права вмешиваться в творческую деятельность граждан, диктовать им, что и как надо писать или публиковать. Этого не могут делать и творческие объединения (союзы писателей, художников и др.), которые в прошлом выступали как проводники жесткого партийного контроля над творческой мыслью. Свобода творчества каждого отдельного человека, обладающего соответствующим дарованием, является решающим условием культурного прогресса общества, инструментом его самопознания и самосовершенствования.

Конкретные правовые гарантии провозглашенной Конституцией свободы творчества содержатся в Основах законодательства Российской Федерации о культуре (в редакции от 3 ноября 2006 г.). Всемерно поддерживая свободу творчества и создавая условия для ее реализации, закон в то же время напоминает о недопустимости использования этой свободы во вред обществу, другим людям. Государство обязано противостоять «творчеству», направленному на пропаганду войны, насилия, жестокости, порнографии, разжигание расовой и национальной вражды, религиозной и классовой нетерпимости. Такая «культурная» деятельность может быть запрещена в судебном порядке, а авторы подобных произведений, как и органы, публикующие их, несут уголовную ответственность.

Права граждан, вытекающие из свободы творчества, закрепляются также в Законе РФ «Об авторском праве и смежных правах», в Федеральном законе «О государственной поддержке кинематографии Российской Федерации» и ряде других законов. Свобода творчества в области науки гарантируется Федеральным законом «О науке и государственной научно-технической поли-

тике» (в редакции от 4 декабря 2006 г.). Органы государственной власти Российской Федерации в соответствии с этим Федеральным законом:

- гарантируют субъектам научной и (или) научно-технической деятельности свободу творчества, предоставляя им право выбора направлений и методов проведения научных исследований и экспериментальных разработок;
- гарантируют субъектам научной и (или) научно-технической деятельности защиту от недобросовестной конкуренции;
- признают право на обоснованный риск в научной и (или) научно-технической деятельности;
- обеспечивают свободу доступа к научной и научно-технической информации, за исключением случаев, предусмотренных законодательством Российской Федерации в отношении государственной, служебной или коммерческой тайны;
- гарантируют подготовку, повышение квалификации и переподготовку научных работников и специалистов государственных научных организаций;
- гарантируют финансирование проектов, выполняемых по государственному заказам.

Принципиальное значение имеет конституционное положение об охране интеллектуальной собственности. Творческие работники должны быть защищены от пиратского использования их произведений, т. е. демонстрации фильмов, исполнения музыкальных произведений, продажи копий картин, распространения программ ЭВМ, издания литературных произведений и т. д. без оплаты авторского гонорара. Под интеллектуальной собственностью понимаются исключительные права на результаты творческой деятельности. Объекты интеллектуальной собственности весьма многообразны, чем и объясняется большое число законов, охраняющих соответствующие права. Среди них: законы РФ «О правовой охране программ для электронных вычислительных машин и баз данных», «О товарных знаках, знаках обслуживания и наименованиях мест происхождения товаров», Патентный закон Российской Федерации (в редакции от 2 февраля 2006 г.) и др. Авторское право на результаты своего труда признается за автором пожизненно и за его наследниками в течение 50 лет после смерти автора. Патент действует 20 лет. Нарушение прав авторов ведет к возмещению убытков и упущенной выгоды. Присвоение некоторых видов авторства и ряд других смежных деяний влекут за собой уголовную ответственность.

§ 10. Право на участие в культурной жизни

Это право (ч. 2 ст. 44 Конституции РФ) также распространяется на пользование учреждениями культуры, на доступ к культурным ценностям. Государство обязано обеспечивать доступность театров, художественных выставок, музеев для всех граждан. Особенно важно приобщать детей к культурной жизни, к занятию любительским искусством и др. Развитые государства имеют широкую сеть музыкальных и художественных школ, училищ и вузов, открытых для поступления всех одаренных детей и молодых людей. Для этого государственными и муниципальными органами проводится политика финансовой поддержки учреждений культуры, т. е. введение налоговых льгот, кредитов и др. Учреждения культуры не должны быть только частными, значительная их часть, непосредственно олицетворяющая национальную культуру, призвана оставаться объектом заботы со стороны государства и общественных объединений.

Основы законодательства Российской Федерации о культуре (в редакции от 29 декабря 2006 г.) устанавливают, что культурная деятельность является неотъемлемым правом каждого гражданина независимо от национального или социального происхождения, пола, политических, религиозных и иных убеждений, места жительства, имущественного положения, образования, профессии и других обстоятельств. Каждый человек имеет право на свободный выбор нравственных, эстетических и других ценностей, на защиту государством своей культурной самобытности.

Реализации конституционного права каждого на доступ к культурным ценностям и обязанности каждого заботиться о сохранении исторического и культурного наследия содействует Федеральный закон «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» от 29 декабря 2006 г. Закон устанавливает, что гражданам РФ гарантируется сохранность объектов культурного наследия в интересах настоящего и будущего поколения многонационального народа Российской Федерации, право каждого на доступ к объектам культурного наследия, условия которого устанавливаются собственником объекта по согласованию с органом его охраны (ст. 7, 52).

Целям сохранения и развития Музейного фонда Российской Федерации и музеев Российской Федерации служит Федеральный закон (в редакции от 22 августа 2004 г.). Закон, в частности,

устанавливает, что ограничение доступа к музейным предметам и музейным коллекциям из соображений цензуры не допускается (ст. 35).

Глава 14. Конституционные гарантии прав и свобод

Под гарантиями понимаются правовые средства, обеспечивающие реализацию того или иного права человека и гражданина. Каждое право только тогда может быть реализовано, когда ему соответствует чья-то обязанность его обеспечить. Гарантии, в сущности, и есть обязанности, применительно к конституционным правам и свободам это обязанность государства.

Нередко употребляется выражение «материальные гарантии прав», под которым понимается совокупность экономических и политических условий, делающих права реальными. Но наука конституционного права изучает преимущественно юридические гарантии, т. е. те, которые вытекают из конституции, законов и других нормативных источников.

В Конституции РФ права и свободы закрепляются в разных формулировках. Некоторые права закреплены декларативно («каждый имеет право на жилище»), другие — как гарантии («гарантируется свобода массовой информации»), третьи — как объект охраны или защиты со стороны государства или закона («право частной собственности охраняется законом», «материнство и детство, семья находятся под защитой государства»). Различие формулировок не умаляет признания тех или иных прав граждан, поскольку Конституция имеет прямое действие, и само по себе закрепление того или иного права есть своеобразная его гарантия, во всяком случае невозможности его отрицания. Однако формулировка «гарантируются» звучит более весомо, она чаще встречается в тех случаях, когда государство обладает системой, способной обеспечить права всех граждан. Например, в одной и той же статье Конституции (ст. 43) о дошкольном и основном общем образовании говорится, что оно гарантируется, и это вызвано тем, что начальных и средних школ достаточно для всех граждан, а получить высшее образование только «каждый вправе», поскольку бесплатно дать такое образование всем (гражданам государство не в состоянии). Формулировки «охраняются государством» и «находятся под защитой закона», по существу, означают, что соответствующие права обеспечены специальным законом. Существуют

также права, которые закрепляются вместе с гарантией их обеспечения, например право на свободу и личную неприкосновенность сопровождается гарантией от произвольного ареста (ст. 22).

Однако наряду с таким «попутным» решением проблемы гарантий прав Конституция содержит специальные статьи (ст. 45—54), устанавливающие гарантии реализации прав и свобод граждан. Эти гарантии могут быть условно разбиты на две группы: общие гарантии и гарантии правосудия.

I. Общие гарантии прав и свобод человека и гражданина

Наиболее общей гарантией прав и свобод, имеющей наивысшую юридическую силу, является сам конституционный строй, основанный на неуклонном соблюдении Конституции, неотчуждаемом естественном праве и общепризнанных принципах и нормах международного права. Эта наивысшая гарантия трансформируется Конституцией РФ в систему определенных прав граждан и обязанностей государства по обеспечению прав и свобод, сформулированных в ст. 45, 46, 53, 55, 56, 60, 61.

§ 1. Защита прав и свобод — обязанность государства

Конституция гарантирует государственную защиту прав и свобод человека и гражданина (ч. 1 ст. 45). Это общее правило закрепляет обязанность государства различными правовыми средствами обеспечивать защиту прав и свобод, осуществлять их регулирование. Полномочия законодательных органов по этим вопросам входят как в ведение Российской Федерации (регулирование и защита), так и в совместное ведение Федерации и ее субъектов (защита). Гарантом прав и свобод выступает Президент РФ. Обязанность осуществлять меры по обеспечению прав и свобод входит в число полномочий Правительства РФ. Эта функция составляет главное назначение судебной системы. Следовательно, в гарантировании прав и свобод участвует весь механизм государства, все органы государственной власти.

§ 2. Самозащита прав и свобод

Наряду с обязанностью государства обеспечивать защиту прав и свобод существует право человека и самому защищать свои права и свободы всеми способами, не запрещенными законом.

Способы самозащиты многообразны: обжалование действий должностных лиц, обращение в средства массовой информации, использование правозащитных организаций и общественных объединений (профсоюзы и др.). Граждане имеют право защищать свои права с помощью оружия. Федеральный закон «Об оружии» (в редакции от 29 декабря 2006 г.) предоставил гражданам возможность приобретения определенных видов оружия (охотничье оружие, **газовые** пистолеты и др.). Закон предусматривает право на приобретение и использование огнестрельного оружия для защиты жизни, здоровья и собственности в пределах необходимой обороны и крайней необходимости, но это право подвергнуто многим ограничениям (оружие не подлежит применению в отношении женщин, инвалидов, несовершеннолетних, кроме случаев совершения ими вооруженного или группового нападения). О всех случаях применения оружия, повлекших телесные повреждения, требуется сообщать в органы внутренних дел. Определенными условиями обставлено и право на приобретение оружия.

§ 3. Судебная защита

Российская Конституция гарантирует каждому судебную защиту его прав и свобод (ст. 46). Такая защита наиболее эффективна и доступна каждому человеку, поскольку в суд могут быть обжалованы любые решения и действия (или бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц. Объектом обжалования могут быть законы, действия и указы Президента, постановления Правительства и т. д. Суд, таким образом, осуществляет надзор за законностью в стране, обеспечивает приоритет прав и свобод граждан перед любыми акциями государства. Процедура обращения граждан в судебные органы регулируется Законом РФ «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан».

В ноябре 1995 г. Конституционный Суд РФ вынес постановление по жалобам Р. Н. Самигулиной и А. А. Апанасенко о проверке конституционности ст. 209 УПК РСФСР, которая на практике лишала граждан права обжаловать в судебном порядке постановление о прекращении уголовного дела, позволяя обращаться с жалобой только к прокурору. Суд отметил, что право граждан на судебную защиту относится к таким правам, которые в силу ч. 3 ст. 56 Конституции РФ

не могут быть ограничены ни при каких условиях. Между тем по смыслу, придаваемому правоприменительной практикой положению рассматриваемой статьи, участники уголовного процесса, чьи права и законные интересы затрагиваются прекращением производства по делу, оказались лишены права обратиться за защитой в суд. Таким образом, значительное число правоприменительных решений, затрагивающих основные права и свободы граждан, вопреки установлениям ст. 46 Конституции РФ выводится из-под судебного контроля. Суд признал данное положение закона неконституционным.

§ 4. Международная защита

Конституция РФ предоставляет каждому право обращаться с жалобой в межгосударственные органы по защите прав и свобод человека (ч. 3 ст. 46). Это право обусловлено наличием соответствующих международных договоров Российской Федерации и используется, если исчерпаны все имеющиеся средства правовой защиты. Следовательно, жалоба может быть подана после отказа лицу во всех судебных инстанциях Российской Федерации.

Комитеты ООН. Жалоба подается в Комитет по правам человека, созданный в соответствии с Международным пактом о гражданских и политических правах. Присоединение России к факкультативному протоколу этого Пакта создает условия для реализации каждым своего конституционного права на обращение в этот орган. Комитет принимает жалобы, если они не анонимны и не представляют собой злоупотребления правом на жалобу; он проверяет, не рассматривается ли вопрос в соответствии с другой процедурой международного разбирательства и исчерпало ли лицо все доступные внутренние средства правовой защиты.

Процедура защиты нарушенного права состоит в том, что жалоба доводится до сведения соответствующего государства, а государство обязано в шестимесячный срок представить Комитету письменные объяснения или заявления, разъясняющие этот вопрос и извещающие о принятых мерах, если таковые имели место. Следовательно, Комитет не вправе выносить обязательные решения, но публикует ежегодный отчет о рассмотрении жалоб, что имеет негативные морально-политические последствия для государства, в котором нарушаются права человека.

Европейский Суд по правам человека. Другой формой международной защиты прав и свобод выступает Европейский Суд по правам человека, учрежденный в 1959 г. в соответствии с Европейской конвенцией о защите прав человека и основных свобод.

Суд состоит из такого числа судей, которое равно числу членов Совета Европы, он самостоятельно устанавливает свой регламент и правила процедуры. Юрисдикция Суда охватывает дела, связанные с толкованием и применением Конвенции, но лишь в отношении тех государств, которые признали ее для себя обязательной, т. е. и в отношении России. В состав Суда входит судья от Российской Федерации.

Обращение (петицию) в Суд вправе подавать как государство, так и физическое лицо. Признается, что обращение может быть подано только после того, как исчерпаны все внутренние средства решения спора. Суд, состав которого утверждается для каждого обращения отдельно, окончательный, и государства обязаны ему подчиняться. Жертве нарушения прав может быть назначено «справедливое возмещение».

4 мая 2006 г. Россия подписала Протокол № 14 к Конвенции, который вводит механизм отсеивания заведомо неприемлемых жалоб и дополнительное основание для признания жалобы, не подлежащей рассмотрению, — отсутствие значительного ущерба для заявителя; решение о рассмотрении должен принимать один судья, а не три; полномочия судьи продлеваются с шести до девяти лет. Однако на заседании 20 декабря 2006 г. Государственная Дума отказалась ратифицировать Протокол № 14.

Указом Президента РФ от 29 марта 1998 г. учреждена должность Уполномоченного Российской Федерации при Европейском Суде (назначается Президентом РФ).

§ 5. Возмещение вреда

Нарушение прав и свобод часто сопровождается причинением вреда человеку. Конституционная гарантия в таких случаях состоит не только в том, чтобы восстановить нарушенное право и обеспечить его реализацию, но и в возмещении причиненного человеку материального и морального вреда. Согласно ст. 53 Конституции «каждый имеет право на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц».

Возмещение причиненного вреда регулируется гражданско-правовым законодательством. Возмещению подлежит вред, причиненный человеку незаконным привлечением к уголовной ответственности, незаконным осуждением, незаконным заключением под стражу или взятием подписки о невыезде, незаконным

наложением административного взыскания в виде ареста или исправительных работ. Материальную ответственность в этих случаях несут не непосредственно виновные должностные лица, а соответствующие органы государственной власти, которым затем возмещается ущерб этими должностными лицами. Размер возмещения причиненного вреда устанавливается судом, который также вправе определять возмещение (денежную компенсацию) морального вреда, причиненного человеку.

Конституционный Суд РФ в определении от 4 декабря 2003 г. по жалобе Т. Аликиной, которая была необоснованно арестована по подозрению и спустя три дня освобождена «за отсутствием состава преступления», указал: «Вред, причиненный гражданину в результате незаконного задержания в качестве подозреваемого, подлежит возмещению за счет казны в полном объеме независимо от вины органов дознания, предварительного следствия и прокуратуры».

Порядок исполнения судебных актов по искам к казне на возмещение вреда установлен постановлением Правительства РФ от 9 сентября 2002 г. Предусмотрено, что исполнение судебного акта осуществляется Министерством финансов РФ в двухмесячный срок.

§ 6. Неотменяемость прав и свобод

Человек может быть уверен в устойчивости своих прав и свобод только тогда, когда законодательные органы государства лишены права принимать законы, отменяющие или умаляющие эти права и свободы. В этом смысл ч. 2 ст. 55 Конституции: она устанавливает, что в Российской Федерации законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина, не должны издаваться. Данная норма гарантирует незыблемость прав и свобод, она служит постоянным напоминанием органам законодательной власти о том, что отмена, пересмотр или любое снижение уровня гарантий тех или иных прав и свобод требует созыва Конституционного Собрания.

В то же время Конституцией допускается возможность ограничения прав и свобод человека и гражданина, о чем говорилось в гл. 1 настоящего раздела. Важно иметь в виду, что ограничения не тождественны отмене или умалению прав и свобод и осуществляются только в той мере, в какой это необходимо в строго установленных Конституцией целях.

§ 7. Возраст

Конституцией РФ установлено, что российский гражданин может самостоятельно осуществлять в полном объеме свои права и обязанности с 18 лет. Ключевыми словами в этой норме являются слова «самостоятельно» и «в полном объеме», поскольку граждане имеют конституционные права и в более раннем возрасте, реализуя их через законных представителей.

Международный пакт о гражданских и политических правах (ст. 24) закрепляет за каждым ребенком право на меры защиты, на немедленную регистрацию после рождения и на имя. Каждый ребенок имеет право на приобретение гражданства. Этих норм нет в Конституции России, но, по существу, они могут быть приравнены к конституционным нормам. Конвенцией ООН о правах ребенка и Европейской конвенцией об осуществлении прав детей, подписанной Россией в 2001 г., закреплены определенные права лиц несовершеннолетнего возраста: в частности, в процессе судопроизводства, затрагивающего их интересы, право на получение необходимой информации, выразить свое мнение, быть информированным о возможных последствиях любого решения.

Законодательство устанавливает ряд прав несовершеннолетних. Например, в гражданском праве за детьми закреплены права собственности, наследования и др., а также частичная дееспособность несовершеннолетних в возрасте от 15 до 18 лет. В трудовом праве признается право на труд с 16 лет (для учащихся — с 14 лет). Однако в полном объеме граждане наделяются правами и свободами только с 18 лет (полная дееспособность), и никто не вправе ограничивать их действия по причине молодости. С этого возраста граждане осуществляют свои права и обязанности самостоятельно, а следовательно, несут полную ответственность за все свои поступки и действия.

II. Конституционные гарантии правосудия

В нескольких статьях Конституции РФ закреплены общепризнанные в цивилизованном мире гарантии, имеющие также значение принципов демократического правосудия. Эти гарантии лежат в основе уголовно-процессуального законодательства и направлены на исключение произвола в судебном разбирательстве. Гарантии правосудия — это гарантии свободы личности, отсюда вытекает необходимость конституционного уровня закрепления этих гарантий. Борясь с преступностью, государство может и

должно лишать свободы тех, кто нарушает уголовно-правовое законодательство, но оно обязано делать это с соблюдением демократической процедуры, установленной законом.

§ 1. Гарантии подсудности

Для человека важно, чтобы его дело рассматривалось в том суде и тем судьей, которые в соответствии с законом должны его рассматривать, о чем он заранее должен быть извещен. Определение законом такого суда и судьи называется подсудностью. Изменение подсудности, весьма частое на практике в связи с загруженностью судов или по другим причинам, может поставить человека в невыгодное положение, лишить внутреннего психологического равновесия, необходимого для своей защиты по уголовному обвинению или для выступления стороной по гражданскому делу.

Конституция устанавливает, что никто не может быть лишен права на рассмотрение его дела в том суде и тем судьей, к подсудности которых оно отнесено законом. Эта гарантия в равной мере распространяется как на уголовное, так и на гражданское судопроизводство.

Конституционный Суд РФ в постановлении от 16 марта 1998 г. по делу о проверке ст. 44 УПК и ст. 123 ГПК отметил следующее. Предусмотренная этими статьями передача дела вышестоящим судом из одного суда, которому оно подсудно, в другой суд не противоречит Конституции РФ, если осуществляется в рамках судебной процедуры при наличии указанных в самом процессуальном законе точных оснований (обстоятельств), по которым дело не может быть рассмотрено в том суде и тем судьей, к подсудности которых оно отнесено законом, и, следовательно, подлежит передаче в другой суд. Между тем указанные статьи, предоставляя председателю вышестоящего суда полномочие по изменению установленной подсудности уголовных и гражданских дел, фактически ставят решение этого вопроса в зависимость не от выраженной в законе воли законодателя, а от субъективного усмотрения того или иного руководителя судебного органа, поскольку, в частности, не содержат каких-либо предписаний, формально определяющих круг оснований, по которым возможна передача дела из одного суда в другой. Указанные в них цели («наиболее быстрого, полного и объективного рассмотрения дела», «наиболее быстрого и правильного рассмотрения дела», «наилучшего обеспечения воспитательной роли судебного разбирательства»), для достижения которых предусмотрена такая передача, практически не ограничивают усмотрение правоприменителя, поскольку допускают возможность расширительного истолкования, а следовательно, и произвольного при-

менения оспариваемых положений. Конституционный Суд РФ признал данные статьи УПК и ГПК в той мере, в какой они допускают передачу дела из одного суда, которому оно подсудно, в другой суд без принятия соответствующего процессуального судебного акта и при отсутствии указанных в самом процессуальном законе точных оснований (обстоятельств), по которым дело не может быть рассмотрено в том суде и тем судьей, к подсудности которых оно отнесено законом, и, следовательно, подлежит передаче в другой суд, не соответствующими Конституции РФ.

Важной гарантией демократического правосудия выступает суд присяжных, получивший широкое признание как в дореволюционной России, так и в современной мировой судебной практике. Суд присяжных, состоящий из рядовых граждан, призван самостоятельно, отдельно от судьи, решать только один вопрос: о виновности (или невиновности) подсудимого. Воплощая жизненный опыт присяжных заседателей, этот суд способен дать необходимую оценку доказательствам и личности обвиняемого. Конституция гарантирует обвиняемому в совершении преступления право на рассмотрение его дела судом с участием присяжных заседателей в случаях, предусмотренных федеральным законом.

§ 2. Право на юридическую помощь

Это право предполагает, что каждый, кто нуждается в квалифицированной юридической помощи, может получить ее, обратившись к адвокату. Адвокат независим и строит свои отношения с клиентом на основе конфиденциальности, т. е. не вправе разгласить доверенные ему сведения. В уголовном процессе адвокат выступает защитником подозреваемого, обвиняемого, подсудимого и осужденного, а в гражданском — представляет интересы истца, ответчика, третьего лица. Юридическая помощь может оказываться также лицам, привлекаемым к административной ответственности.

Помощь адвоката подлежит оплате. Но не каждый человек в состоянии оплачивать эту помощь. Поэтому Конституция устанавливает, что в случаях, предусмотренных законом, юридическая помощь оказывается бесплатно.

Юридическая помощь особенно важна для человека, когда его задерживают в связи с подозрением в совершении преступления. Бывает, что такие подозрения оказываются неоправданными, а следственные органы действуют, нарушая права человека. Участие адвоката на ранних стадиях уголовного процесса хотя и за-

трудняет расследование, но призвано помочь человеку доказать свою невиновность и обеспечить проведение следственных действий с соблюдением закона. Эта концепция уголовно-процессуальной теории, многие годы бывшая предметом острой полемики, нашла свое отражение в Конституции, которая предоставляет каждому задержанному, заключенному под стражу, обвиняемому в совершении преступления право пользоваться помощью адвоката (защитника) с момента соответственно задержания, заключения под стражу или предъявления обвинения (ст. 48). Право на защиту производно от права на свободу, так как смысл защиты состоит в достижении свободы человека. Отсюда скрупулезное и детальное регулирование этого права для того, чтобы дать человеку максимум возможностей отстоять свою правоту. В этих же целях Уголовно-процессуальный кодекс подробно регламентирует права и действия адвоката на всех стадиях уголовного процесса.

Конституционный Суд РФ в постановлении от 27 июня 2000 г. по жалобе В. И. Маслова признал неконституционными положения действующего УПК, которые «предоставляют лицу, подозреваемому в совершении преступления, право пользоваться помощью защитника лишь с момента объявления ему протокола задержания либо постановления о применении до предъявления обвинения меры пресечения в виде заключения под стражу и, следовательно, ограничивают право каждого на досудебных стадиях уголовного судопроизводства пользоваться помощью адвоката (защитника) во всех случаях, когда его права и свободы существенно затрагиваются или могут быть существенно затронуты действиями и мерами, связанными с уголовным преследованием».

Право на защиту относится к числу абсолютных прав, поскольку ни при каких обстоятельствах человеку нельзя отказать в ней, если он обвиняется в уголовном преступлении. Такая природа этого права была подтверждена Конституционным Судом РФ.

Конституционный Суд РФ в постановлении от 27 марта 1996 г. по делу о проверке конституционности ст. 1 и 21 Закона РФ «О государственной тайне» (в редакции от 22 августа 2004 г.) и в связи с жалобами ряда граждан отметил следующее. Отказ обвиняемому (подозреваемому) в приглашении выбранного им адвоката по мотивам отсутствия у последнего допуска к государственной тайне, а также предложение обвиняемому (подозреваемому) выбрать защитника из определенного круга адвокатов, имеющих такой допуск, обусловленные распространением положений ст. 21 Закона РФ «О государственной тайне» на сферу уголовного судопроизводства, неправомерно

ограничивают конституционное право гражданина на получение квалифицированной юридической помощи и право на самостоятельный выбор защитника (ст. 48 Конституции РФ; ст. 14 Международного пакта о гражданских и политических правах). Указанные конституционные права в силу ч. 3 ст. 56 Конституции РФ не могут быть ограничены ни при каких обстоятельствах.

§ 3. Презумпция невиновности

Данная гарантия запрещает кому бы то ни было обращаться с подозреваемым, обвиняемым или подсудимым как с преступником до тех пор, пока не вынесен и не вступил в законную силу приговор суда. Суд и только суд вправе признать лицо виновным в совершении преступления. Без такого признания никого нельзя подвергать уголовному наказанию, ограничивать в правах, бесчестить в прессе и т. д. Формулируя эту важную гарантию, Конституция РФ подчеркивает, что вина должна быть доказана «в предусмотренном федеральным законом порядке», что предполагает соблюдение права на защиту и других процессуальных гарантий обвиняемому.

Обвиняемый не обязан доказывать свою невиновность. Бремя доказывания лежит на прокуроре, следователе и лице, производящем дознание. Неисполнение этих требований закона ведет к прекращению дела и оправданию подсудимого. Даже признание обвиняемым своей вины недостаточно для вынесения обвинительного приговора, оно может быть принято в расчет только при условии, что подтверждено совокупностью доказательств.

Презумпция невиновности имеет еще одну важную грань: неустранимые сомнения в виновности лица толкуются в пользу обвиняемого. Следовательно, любой факт или приводимое доказательство, вызывающие сомнение, которое невозможно развеять, признаются несуществующими. Все эти конституционные гарантии (ст. 49) способствуют решению одной из главных задач правосудия: не допустить осуждения невиновных.

§ 4. Запрет повторного осуждения

В ст. 50 Конституции РФ содержится важная гарантия, гласящая, что никто не может быть повторно осужден за одно и то же преступление. Это означает, что уголовное дело против гражданина не может быть возбуждено, а возбужденное дело подлежит прекращению, если этот человек уже был судим по тому же об-

винению и суд вынес приговор или прекратил дело. Снова судить по тому же обвинению можно только в том случае, если приговор суда будет отменен в порядке судебного надзора, а дело передано в суд на новое рассмотрение.

§ 5. Недействительность незаконно полученных доказательств

На всех стадиях уголовного процесса недопустимо использовать доказательства, полученные в нарушение закона. Человек должен быть гарантирован от таких «методов» работы суда и следствия, и этому служит норма, содержащаяся в ч. 2 ст. 50 Конституции РФ. Не могут использоваться доказательства, при получении которых допущены унижение достоинства личности, пытки и насилие, незаконное вторжение в жилище, злоупотребление семейной тайной, несанкционированное подслушивание телефонных разговоров и т. д. Другими словами, не признаются доказательством никакие сведения, полученные с нарушением прав и свобод человека и гражданина. Даже в том случае, когда, например, следственные органы, проводя несанкционированный обыск на квартире у подозреваемого, обнаруживают там склад оружия или наркотики, полученная информация не должна признаваться как доказательство.

§ 6. Право на пересмотр приговора

Каждый осужденный за преступление имеет право на пересмотр приговора вышестоящим судом, а также просить о помиловании или смягчении наказания. Пересмотр приговора — необходимая гарантия против судебных ошибок, порядок его осуществления регулируется Уголовно-процессуальным кодексом.

Помилование — освобождение от наказания или замена его другим, более мягким наказанием. Осужденный вправе только просить об этом, а право осуществлять помилование принадлежит Президенту РФ. Поэтому отказ в просьбе о помиловании не может быть обжалован.

§ 7. Гарантия от самообвинения

В соответствии со ст. 51 Конституции РФ человека нельзя принуждать к даче показаний против самого себя или к признанию себя виновным. От него нельзя также требовать свиде-

тельств против супруга и близких родственников, круг которых определяется федеральным законом. Уголовно-процессуальный кодекс включает в их число родителей, детей, родных братьев и сестер, усыновителей и усыновленных, деда, бабуку, внуков, супруга. Следовательно, человек вправе отказываться от дачи показаний, если эти показания уличают его и его близких родственников в совершении преступления, т. е. могут быть использованы против его интересов. Закон может устанавливать и иные случаи освобождения от обязанности давать свидетельские показания, такие случаи указаны в УПК.

§ 8. Права потерпевших от преступлений и злоупотребления властью

Если в результате преступления или злоупотребления властью человеку причинен моральный, физический или имущественный вред, то этот вред подлежит возмещению. Государство обеспечивает потерпевшим доступ к правосудию и компенсацию причиненного ущерба.

Так, закон (УПК) охраняет права потерпевших от преступления, предоставляет им определенные процессуальные права (они имеют право участвовать в судебном разбирательстве, знакомиться со всеми материалами дела и др.). Ряд уголовных дел (клевета, оскорбление и т. п.) подлежит возбуждению только по жалобе потерпевшего, от потерпевшего зависит и прекращение этих дел в случае примирения с обвиняемым. Но некоторые дела, начинаясь по жалобе потерпевшего (изнасилование, нарушение авторских прав и проч.), не могут быть прекращены по его желанию вследствие их повышенной общественной опасности.

Лицо, понесшее материальный ущерб от преступления, имеет право потребовать возмещения этого ущерба. Соответствующий гражданский иск рассматривается вместе с уголовным делом.

Но права потерпевшего гарантируются Конституцией (ст. 52) также в отношении «злоупотребления властью», что означает возможность судебного обжалования действий должностного лица, которые, даже не являясь преступлением, нарушают закон. Закрепляя различные права потерпевшего в уголовном, административном и гражданском процессе, государство тем самым создает реальный механизм судебного обеспечения прав потерпевших.

Федеральным законом «О государственной защите потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства»

ва» от 29 декабря 2004 г. установлена система мер государственной защиты потерпевших, свидетелей, экспертов, частных обвинителей, законных представителей и других лиц, включающая меры безопасности и социальной защиты.

В соответствии с Законом Правительством РФ утверждены Правила применения отдельных мер безопасности в отношении потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства (постановление Правительства РФ от 27 октября 2006 г.).

§ 9. Запрет обратной силы закона

Динамичность жизни порождает потребность в изменении законов. Они могут меняться в сторону усиления или, наоборот, ослабления ответственности за какие-то деяния. Но это порождает опасность того, что человека, совершившего правонарушение, спустя некоторое время привлекут к ответственности по закону, который не действовал в момент совершения правонарушения. Чтобы этого не происходило, Конституция РФ (ст. 54) закрепляет общеизвестную в демократическом праве гарантию: закон, устанавливающий или отягчающий ответственность, обратной силы не имеет. Следовательно, никто не может нести ответственность за деяние, которое в момент его совершения не признавалось правонарушением.

Если же принимается закон, отменяющий или смягчающий ответственность, то в соответствии с принципом гуманизма обратная сила закона как раз признается. Конституционная гарантия в этом случае устанавливает: если после совершения правонарушения ответственность за него устранена или смягчена, применяется новый закон.

Эти правила действия закона во времени имеют силу для всех отраслей права. Они закреплены нормами уголовного, гражданского, трудового, административного и другого законодательства Российской Федерации.

Глава 15. Конституционные обязанности человека и гражданина

Обязанности — составная часть правового статуса личности. Они тесно связаны с правами и свободами человека и гражданина, и этим следует объяснить то обстоятельство, что обязанности

закрепляются в гл. 2 Конституции РФ («Права и свободы человека и гражданина»). Нельзя представить себе человека, несущего только обязанности, как невозможны и права человека без обязанностей. Свобода только тогда становится реальной, когда она обретает черты порядка, основанного на праве, а порядок это и есть единство прав и обязанностей.

§ 1. Равенство обязанностей

Этот принцип, установленный ч. 2 ст. 6 Конституции, касается каждого гражданина России и непосредственно связан с равенством прав и свобод. В практическом плане он означает, что ни один гражданин не должен освобождаться или уклоняться от обязанностей, это бремя в равной мере распространяется на всех граждан.

Однако в России проживает много лиц, не являющихся гражданами. Конституция не освобождает их от некоторых обязанностей (платить налоги, сохранять природу), коль скоро за ними закреплены многие права и свободы. Но некоторые обязанности на этих лиц не распространяются, они свойственны только гражданам (защищать Отечество и др.).

§ 2. Соблюдение Конституции и законов

Это самая главная обязанность, лежащая на гражданах, о чем говорится в ч. 2 ст. 15 Конституции РФ. По сути, она распространяется и на неграждан, поскольку нельзя допустить, чтобы кто-то из проживающих в стране лиц имел привилегию не соблюдать действующие в этой стране законы. Соблюдение Конституции и законов — всеобщее правило, не знающее исключений.

Данную конституционную обязанность не следует ограничивать только Конституцией РФ и собственно законодательными актами. В ней заложено более широкое содержание, которое можно определить как законопослушание. А это значит, что граждане обязаны также соблюдать подзаконные акты, конституции и законы субъектов Федерации, акты местного самоуправления. По существу, речь идет о соблюдении действующего российского законодательства, которое включает акты не только высшей юридической, силы.

Помимо общей обязанности соблюдать Конституцию, существует и прямое предписание гражданам соблюдать конкретные конституционные запреты. Так, в ч. 5 ст. 13 запрещается создание и деятельность общественных объединений, цели и действия которых направлены на насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации, подрыв безопасности государства, создание вооруженных формирований, разжигание социальной, расовой, национальной и религиозной розни. Эта норма конкретизирует конституционную обязанность граждан, предписывая им воздерживаться от указанных действий.

§ 3. Уважение прав и свобод других лиц

Это важнейшее условие свободы, ее необходимое ограничение и фундаментальный принцип правопорядка. Часть 3 ст. 17 Конституции устанавливает, что осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц.

Уважение к чужим правам требует развитого правосознания и сдерживающих нравственных начал в человеке, особенно когда права другого лица оказываются препятствием к осуществлению собственных желаний, даже законных. Эгоистическая реализация своих прав за счет прав других является одновременным нарушением норм как права, так и морали, это путь к конфликтам между людьми и утверждению царства права сильных. Конституция предлагает единственно возможный путь избежать этого — закрепляемая ею обязанность вводит человеческие страсти и амбиции в русло сознательной саморегуляции и разумного баланса собственных и чужих прав.

§ 4. Забота о детях и нетрудоспособных родителях

В ч. 2 и 3 ст. 38 Конституции закреплены две конституционные обязанности граждан. Во-первых, родители обязаны заботиться о детях, их воспитании. Во-вторых, трудоспособные дети, достигшие 18 лет, должны заботиться о нетрудоспособных родителях. Эти обязанности граждан отражают личную ответственность каждого человека за судьбу своих родителей и детей, когда они уже или еще не в состоянии обеспечить свои жизненные потребности. Наряду с правовым закреплением высокоморального содержания этих конституционных предписаний государством

предусмотрены соответствующие обязанности граждан, в частности материальное обеспечение. Гражданское и семейное законодательство регламентирует правоотношения, вытекающие из рассматриваемых конституционных обязанностей, обеспечивая охрану соответствующих им прав.

§ 5. Получение основного общего образования

Конституция возлагает на каждого гражданина обязанность получить основное общее образование, а на родителей или лиц, их заменяющих, — обязанность обеспечить получение детьми этого образования (ч. 4 ст. 43). Естественно, дети не могут нести ответственность за нарушение этой обязанности, трудно также представить себе, какова может быть их ответственность в зрелом возрасте, тем более что требование обязанности основного общего образования сохраняет силу до достижения подростком 15 лет. Единственным последствием для необразованного человека является невозможность поступления без аттестата зрелости в высшее учебное заведение и занятия ряда должностей.

Установление обязанности родителей носит более конкретный характер, но и здесь нарушение обязанности, к сожалению, не влечет какой-либо ответственности. Следовательно, правовой смысл данных обязанностей невелик, он сводится к разумному напоминанию людям о необходимости получения их детьми основного общего образования, без чего их жизненная адаптация окажется затрудненной.

§ 6. Забота о памятниках истории и культуры

Каждый обязан заботиться о сохранении исторического и культурного наследия, беречь памятники истории и культуры (ч. 3 ст. 44 Конституции). Ясно, что данная обязанность не может лежать только на государстве, к тому же многие культурные ценности находятся в частной собственности у граждан. Отношения в этой области регулируют Основы законодательства Российской Федерации о культуре, Закон РФ «Об охране и использовании памятников истории и культуры» (в редакции от 25 июня 2002 г.). Указом Президента РФ от 20 февраля 1995 г. утвержден Перечень объектов исторического и культурного наследия федерального (общероссийского) значения, включающий такие объекты всех регионов страны.

Данная конституционная обязанность направлена на сохранение материальных и духовных ценностей многонационального народа России, развитие его культуры.

§ 7. Уплата налогов и сборов

Каждый обязан платить законно установленные налоги и сборы (ст. 57 Конституции РФ). Это элементарное требование к человеку и гражданину, который живет в обществе и пользуется благами государственной деятельности. С помощью налогов государство обеспечивает обороноспособность и безопасность граждан, развивает экономику, образование, науку, здравоохранение в интересах всего общества. Однако налоги и сборы могут устанавливаться только законами, а не подзаконными правовыми актами.

Налоговым кодексом РФ установлено, что налоги подразделяются на федеральные, субъектов Федерации и местные. Они уплачиваются в определенных размерах и в заранее указанные сроки. За уклонение от уплаты и нарушение порядка уплаты налогов налогоплательщики несут административную, а в отдельных случаях и уголовную ответственность.

Конституционный Суд РФ отметил в постановлении от 21 марта 1997 г., что общие принципы налогообложения и сборов относятся к основным гарантиям, установление которых федеральным законом обеспечивает реализацию и соблюдение основ конституционного строя, основных прав и свобод человека и гражданина, принципов федерализма в Российской Федерации.

Однако обязанность своевременно и в полном объеме уплачивать налоги и сборы сочетается с определенными правами налогоплательщиков, установленными в законе (знакомиться с материалами проверок, обжаловать решения налоговых инспекций и др.). Конституция добавляет к этому, что законы, устанавливающие новые налоги или ухудшающие положение налогоплательщиков, обратной силы не имеют.

§ 8. Сохранение природы и окружающей среды

Для выживания человечества нет большей опасности, чем уничтожение природы, загрязнение воздуха, земли и водоемов. Сохранение окружающей среды осознано мировым сообществом как первейшая задача и долг не только каждого государства, но и каждого человека планеты. Конституция РФ гласит: «Каждый

обязан сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам» (ст. 58).

Конституционная обязанность конкретизирована в ряде законодательных актов. Так, в Федеральном законе «Об охране окружающей среды» (в редакции от 31 декабря 2005 г.) закреплена обязанность граждан бережно относиться к природе и природным богатствам, соблюдать требования законодательства. Обязанность по охране лесов зафиксирована в Лесном кодексе РФ. Федеральный закон «О животном мире» вводит ряд обязанностей граждан (соблюдать установленные правила, нормы и сроки пользования животным миром, не допускать разрушения или ухудшения среды обитания животных, обеспечивать охрану и воспроизводство объектов животного мира, применять при пользовании животным миром гуманные способы и др.). Действуют и иные природоохранные акты.

За нарушение природоохранного законодательства установлена имущественная, административная и уголовная ответственность.

§ 9. Защита Отечества

Конституция РФ объявляет защиту Отечества «долгом и обязанностью гражданина Российской Федерации» (ст. 59). В данном случае правовая обязанность соединяется с моральной категорией (долгом), тем самым образуя непреложный закон гражданского поведения. Понятие «Отечество» относится к вечным ценностям, оно выражает связь каждого человека с его предками и их делами, в нем олицетворение героической истории, культуры, духовности многонационального народа России. Отечество — это безопасность и спокойствие сегодняшней жизни, нерушимость границ и прочность государственности. Но защита Отечества и несение военной службы — это не одно и то же. Защита Отечества предполагает обязанность каждого военнообязанного гражданина «встать под ружье» в случае агрессии против России, официального объявления войны и всеобщей мобилизации.

Обязанность по защите Отечества не распространяется на граждан, если воинские формирования Вооруженных Сил Российской Федерации, в которых они несут службу, направляются за пределы территории Российской Федерации для участия в миротворческой деятельности. Федеральный закон «О порядке предоставления Российской Федерацией военного и гражданского

персонала для участия в деятельности по поддержанию или восстановлению международного мира и безопасности» от 23 июня 1995 г. предусматривает, что военный персонал, направляемый для участия в миротворческой деятельности, комплектуется на добровольной основе военнослужащими, проходящими военную службу по контракту, (ст. 8).

Граждане несут военную службу в соответствии с федеральным законом. Федеральный закон «О воинской обязанности и военной службе» (в редакции от 6 января 2007 г.) установил, что на военную службу призываются все граждане мужского пола в возрасте от 18 до 27 лет, не имеющие установленного федеральным законом права на освобождение или отсрочку от призыва. Закон регламентирует воинский учет, подготовку к военной службе, поступление на военную службу, прохождение военной службы, пребывание в запасе (резерве), военное обучение в военное время. Гражданин, не явившийся по повестке о призыве на военную службу или военные сборы в указанный срок без уважительной причины или получивший путем обмана незаконное освобождение или отсрочку от призыва, подлежит уголовной ответственности за уклонение от призыва. Предусматривается возможность поступления мужчин и женщин на военную службу по контракту, в том числе для иностранцев.

Вопросы прохождения военной службы (срок, заключение контракта, порядок отбора кандидатов и др.) регулируются Положением, утвержденным Указом Президента РФ (в редакции от 17 апреля 2003 г.). Правовое положение военнослужащих определено Федеральным законом «О статусе военнослужащих» (в редакции от 6 января 2007 г.).

Однако существует много граждан, убеждениям которых или их вероисповеданию противоречит несение военной службы. Эти граждане, а также граждане, относящиеся к коренным малочисленным народам, имеют право на замену военной службы альтернативной гражданской. Такое правило закреплено в Конституции РФ и Федеральном законе «Об альтернативной гражданской службе» (в редакции от 6 июля 2006 г.). Альтернативную гражданскую службу граждане проходят в организациях, подведомственных органам исполнительной власти, в организациях Вооруженных Сил в качестве гражданского персонала.

Указом Президента РФ (в редакции от 16 августа 2004 г.) в качестве специально уполномоченных федеральных органов исполнительной власти по организации альтернативной гражданской

службы определены Федеральная служба по труду и занятости и Министерство обороны РФ. Те федеральные органы исполнительной власти, которые заинтересованы в прохождении альтернативной службы гражданами в подведомственных им организациях, представляют соответствующие предложения по видам работ, профессий, должностей. Порядок принятия необходимых решений устанавливается Правительством РФ.

Конституционный Суд РФ в определении от 22 мая 1996 г. отметил, что ответственность за уклонение от очередного призыва на действительную военную службу может быть распространена лишь на лиц, подлежащих призыву на такую службу, и не касается правоотношений, связанных с прохождением альтернативной гражданской службы. Действия граждан, реализующих свое конституционное право на замену военной службы альтернативной гражданской службой, не могут расцениваться как уклонение без уважительной причины от военной службы и, следовательно, не подпадают под признаки уголовного правонарушения.

Необходимо учитывать, что начавшаяся реформа армии, и особенно предстоящий переход к регулярной армии на профессиональной основе, повлечет существенное изменение законодательства о военной службе.

Глава 16. Гражданство

§ 1. Понятие гражданства

Важнейшей предпосылкой обязанности государства защищать в полном объеме закрепленные в конституции права и свободы личности является гражданство. Под гражданством понимается устойчивая правовая связь лица с данным государством, выражающаяся в совокупности их взаимных прав и обязанностей. Состояние гражданства создает права и обязанности для лица не только на территории своего государства, но и за рубежом.

В монархических государствах употребляется термин «подданство», который формально устанавливает личную верность монарху, но фактически равнозначен гражданству. Независимо от формы правления в правовом государстве гражданство означает согласие лица на распространение на него юрисдикции государства, всех обязанностей, установленных конституцией и законами. В то же время граждане обладают в отношении государства

определенными правами и могут требовать от него защиту своих прав.

Для подавляющего большинства людей в каждой стране установление гражданства не представляет чего-то сложного, так как они являются гражданами данного государства с самого рождения и сохраняют это правовое состояние на протяжении всей жизни. Однако по разным причинам, и прежде всего вследствие межнациональных конфликтов и растущей интернационализации экономики, возникают различные миграционные потоки, т. е. перемещения больших групп людей из одной страны в другую. Такие передвижения — индивидуальные и групповые, пространственные и в Российской Федерации, а также браки, заключаемые между гражданами различных государств, постоянно порождают проблемы приобретения и изменения гражданства. Законодательство об иммиграции и гражданстве, судебная практика по этим вопросам весьма развиты. Значительная часть практических вопросов, связанных с определением гражданства, разрешается с помощью международного права (по соглашениям, заключаемым между государствами).

В государствах с унитарной формой правления существует единое гражданство, в то время как во многих федеративных государствах лицо считается гражданином союза и одновременно субъекта федерации. На него, следовательно, распространяются не только федеральные законы, но и законодательство данного субъекта федерации. Практическое значение такого положения обусловлено тем, что в федеративных государствах существует разделение компетенции между союзом и субъектами федерации, а кроме того, имеются некоторые различия в правовых нормах между субъектами федерации (например, в сфере действия налогового, уголовного, семейного законодательства). Такое положение характерно и для Российской Федерации.

В любом государстве проживают люди, правовое положение которых отличается от статуса большинства. Большинство жителей всегда являются гражданами данного государства, но значительные группы не имеют гражданства (апатриды) или являются иностранными гражданами. В некоторых государствах признается двойное гражданство — такие лица называются бипатридами. Различия в правовом положении не означают дискриминации неграждан, государство защищает права этой категории жителей, поскольку многие права, как это установлено международным правом, принадлежат человеку независимо от гражданства. Разу-

меется, в полном объеме государство охраняет права и свободы тех, кто его учредил и несет все обязанности, т. е. своих граждан.

Мировое сообщество единодушно в своем негативном отношении к безгражданству, т. е. такому состоянию человека, когда он не является гражданином какого-либо государства. В таком состоянии часто оказываются люди, утрачивающие свое гражданство, но не приобретающие нового (например, беженцы из районов вооруженных конфликтов). Все государства обязаны способствовать сокращению безгражданства, поощряя приобретение гражданства лицами, не имеющими никакого гражданства. Это предписано международной Конвенцией о сокращении безгражданства 1961 г. (вступила в силу 13 декабря 1975 г.), принятой в соответствии с Резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН. В этой Конвенции содержится рекомендация государствам предоставлять гражданство апатридам и лицам, проживающим на территории государства, если они не были осуждены за совершение тяжких преступлений. Одновременно (1963 г.) Совет Европы принял Конвенцию о сокращении случаев многогражданства, устанавливающую, что в определенных случаях лицо, приобретшее новое гражданство, утрачивает старое. Правовой статус апатридов регулируется международной Конвенцией о статусе апатридов 1951 г. (вступила в силу 6 июня 1960 г.). Следуя этим международно-правовым актам, Российская Федерация способствует сокращению безгражданства, поощряя приобретение гражданства лицами, не имеющими никакого гражданства.

Весьма частым случаем возникновения безгражданства служит заключение брака между женщиной и мужчиной, имеющими разное гражданство, и рождение у них детей. Немалые трудности возникают также при разводе и связанном с ним разделении имущества.

Во многих странах, в том числе в Российской Федерации, правовое положение лиц без гражданства приравнивается к статусу иностранцев. В соответствии с законом Россия поощряет приобретение своего гражданства лицами без гражданства и не препятствует приобретению ими гражданства другого государства.

В Российской Федерации основополагающие принципы гражданства относятся к числу основ конституционного строя (ст. 6 Конституции). Установлено, что гражданство является единым и равным независимо от оснований приобретения. Гражданин не может быть лишен своего гражданства или права изменить его.

В главе «Права и свободы человека и гражданина» содержатся еще две важные гарантии гражданства (ст. 61). Во-первых, гражданин России не может быть выслан за пределы Российской Федерации или выдан другому государству. Во-вторых, Российская Федерация гарантирует своим гражданам защиту и покровительство за ее пределами.

Следовательно, теперь не может быть речи о высылке нежелательного для властей гражданина, как это не раз бывало в прошлом. Более того, никакие органы не вправе не принять в страну ее гражданина, находящегося за рубежом и желающего вернуться на Родину.

Невыдача гражданина России, совершившего преступление на территории и по законам другого государства, не означает, что данное лицо освобождается от ответственности. Российская Федерация, как это предусматривается в международных договорах о правовой помощи, обязана судить такое лицо по своим законам и информировать об этом заинтересованную сторону. Что же касается выдачи (экстрадиции) иностранного гражданина его государству, то это возможно также при наличии договора между двумя государствами или по решению компетентных российских органов как проявление доброй воли.

Гражданам РФ, находящимся за пределами Российской Федерации, предоставляются защита и покровительство Российской Федерации. Органы государственной власти, дипломатические представительства и консульские учреждения, должностные лица указанных представительств и учреждений обязаны содействовать тому, чтобы гражданам РФ была обеспечена возможность пользоваться в полном объеме всеми правами, установленными Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами, общепризнанными принципами и нормами международного права, международными договорами Российской Федерации, законами и правилами государств проживания или пребывания граждан РФ, а также возможность защищать свои права и охраняемые законом интересы.

Вопросы гражданства в Российской Федерации регулируются Федеральным законом «О гражданстве Российской Федерации» (в редакции от 18 июля 2006 г.). Гражданство Российской Федерации, согласно ч. 1 ст. 5 Конституции, является единым. Об этом снова напоминает п. «в» ст. 71 Конституции, который относит гражданство в Российской Федерации к ведению Российской Федерации.

Договором о создании Союзного государства России и Белоруссии от 8 декабря 1999 г. установлено, что граждане этих государств являются одновременно гражданами Союзного государства (ст. 14). Однако до принятия союзного нормативно-правового акта правовое положение граждан регулируется национальными нормативно-правовыми актами и соглашениями.

Закон о гражданстве регулирует широкий комплекс вопросов, связанных с гражданством, и прежде всего условия приобретения и прекращения гражданства Российской Федерации. В нем закреплены полномочия государственных органов, ведающих делами о гражданстве, регламентируется производство по делам о гражданстве. Закон устанавливает также порядок исполнения и обжалования решений по делам о гражданстве.

§ 2. Двойное гражданство

Такое правовое состояние возможно, когда, например, женщина выходит замуж за иностранца, а по законам его государства жена обязана принять гражданство мужа. В таком же состоянии находится ребенок, родители которого имеют разное гражданство. Частыми стали случаи, когда русскоязычные граждане ряда государств СНГ желают одновременно состоять в гражданстве России.

Пребывание в двойном гражданстве расширяет не только права, но и обязанности гражданина. Он должен платить налоги двум государствам (если двойное налогообложение не исключается двусторонним соглашением), в каждом из них нести воинскую службу, лишается права занимать некоторые должности (судья, адвокат). Ни одно государство, признающее двойное гражданство, не делает каких-либо послаблений таким лицам в отношении их гражданских обязанностей.

Конституция РФ допускает для своих граждан право иметь также гражданство иностранного государства, т. е. двойное гражданство, но только в соответствии с федеральным законом или международным договором. Следовательно, и иностранный гражданин может иметь одновременно российское гражданство на основе соответствующего международного договора (между данным государством и Российской Федерацией). Приобретение гражданином РФ иного гражданства не влечет за собой прекращение гражданства Российской Федерации.

Конституция ясно указывает, что приобретение гражданином РФ иного гражданства не меняет его правового статуса как гражданина России. За ним сохраняются все права и свободы, и он не освобождается от обязанностей, вытекающих из российского гражданства. Однако в этом же тексте (ч. 2 ст. 62) допускаются отступления от этого общего правила в соответствии с федеральным законом или международным договором Российской Федерации. Но пока таких законодательных норм или договорной практики нет.

§ 3. Гражданство и брак

Заключение брака между мужчиной и женщиной, имеющими разное гражданство, может породить для них и их детей известные трудности. Значительные трудности возникают также при разводе и связанном с ним разделении имущества. Конвенция о гражданстве замужней женщины 1957 г. в целях защиты интересов женщин предусматривает, что заключение или расторжение брака с иностранцем, как и перемена гражданства мужем во время существования брачного союза, не должны автоматически отражаться на гражданстве жены.

Для современной России данные нормы весьма актуальны. Если в СССР долгое время браки с иностранцами были просто запрещены, то с переходом к демократии и в связи с растущими связями между людьми разных стран они становятся все более распространенными. В связи с этим Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации» (ст. 8) закрепил три важные нормы:

1) заключение или расторжение брака между гражданином Российской Федерации и лицом, не имеющим гражданства Российской Федерации, не влечет за собой изменения гражданства указанных лиц;

2) изменение гражданства одним из супругов не влечет за собой изменения гражданства другого супруга;

3) расторжение брака не влечет за собой изменения гражданства родившихся в этом браке или усыновленных (удочеренных) супругами детей.

На защиту интересов детей направлены положения Закона на случай изменения родителями своего гражданства. Установлено общее правило: гражданство ребенка при приобретении или прекращении гражданства Российской Федерации одним из его ро-

дителей либо обоими его родителями сохраняется или изменяется в соответствии с рассматриваемым Законом. Для приобретения или прекращения гражданства ребенком в возрасте от 14 до 18 лет необходимо его согласие. Гражданство ребенка не может быть прекращено, если в результате прекращения гражданства Российской Федерации он станет лицом без гражданства. Гражданство ребенка не изменяется при изменении гражданства его родителей, лишенных родительских прав. В случае изменения гражданства ребенка не требуется согласие его родителей, лишенных родительских прав.

Ряд норм гарантирует право на гражданство детей по усыновлению, при опеке и попечительстве.

§ 4. Приобретение гражданства

В настоящее время гражданами России признаются все граждане бывшего СССР, постоянно проживавшие на территории Российской Федерации на день вступления в силу Закона РФ «О гражданстве Российской Федерации» от 6 февраля 1992 г., причем в течение одного года после этого дня всем было предоставлено право заявить о нежелании состоять в гражданстве Российской Федерации. Лица, родившиеся 30 декабря 1922 г. (дата создания СССР) и позднее и утратившие гражданство бывшего СССР, считаются состоявшими в гражданстве Российской Федерации по рождению, если они родились на территории России или если хотя бы один из родителей был гражданином СССР и постоянно проживал на территории России.

Эти простые демократические нормы сразу определили гражданское состояние подавляющего большинства населения Российской Федерации. При этом российское гражданство было признано и за лицами, которые родились на тех территориях Российской Федерации, которые впоследствии были переданы другим союзным республикам, а ныне принадлежат соответствующим независимым государствам. Это означает, например, что российское гражданство имеют жители Крыма, родившиеся до передачи его Украине в 1954 г., и др.

В то же время Закон был составлен так, что большие группы граждан бывшего СССР, родившиеся на территории России и уехавшие в другие республики СССР без желания потерять свое гражданство и приобрести другое, оказались в положении, когда они могут восстановить свое гражданство России по регистра-

ции, но не считаются гражданами России по рождению. Это положение было исправлено Конституционным Судом РФ в постановлении от 16 мая 1996 г., а затем Федеральным законом «О гражданстве Российской Федерации».

Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации» устанавливает, что гражданство приобретается: по рождению, в результате приема в гражданство, в результате восстановления в гражданстве, по иным основаниям, установленным Федеральным законом или международным договором Российской Федерации.

Гражданство по рождению. Приобретение гражданства в силу рождения (филиация) не связано с волеизъявлением лица, не требует совершения каких-либо действий, свидетельствующих о его желании приобрести гражданство данного государства. Оно осуществляется автоматически на основе действующего законодательства. При этом в качестве основных принципов применяются «право крови» и «право почвы». Так называемый принцип права крови признает гражданином любое лицо, родившееся от граждан данного государства (в некоторых странах считается достаточным, чтобы один из родителей имел соответствующее гражданство). На территории какого государства родилось это лицо, значения не имеет. Принцип «права почвы» признает гражданином любое лицо, родившееся на территории данного государства, независимо от гражданства родителей. Для большинства современных государств характерно сочетание этих двух принципов.

Российское законодательство следует по этому же пути. Ребенок, родители которого на момент его рождения состоят в гражданстве Российской Федерации, является ее гражданином независимо от места рождения. Ребенок также становится гражданином России, если один из родителей состоит в российском гражданстве, а другой является лицом без гражданства или признан безвестно отсутствующим (место рождения при этом не имеет значения). Но если вторым родителем является иностранный гражданин, то ребенок приобретает гражданство при условии, что он родился на территории России или может оказаться лицом без гражданства.

Гражданство также приобретается ребенком, если оба 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 государства, гражданами которых являются его родители, не предоставляют ему свое

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

Прием в гражданство в общем порядке. Основные положения Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации» предусматривают, что иностранные граждане и лица без гражданства, достигшие возраста 18 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 в течение пяти лет непрерывно;

б) обязуются соблюдать Конституцию РФ и законодательство Российской Федерации;

в) имеют законный источник средств к существованию;

г) обратились в полномочный орган иностранного государства с заявлениями об отказе от имеющегося у них иного гражданства;

д) владеют русским языком (порядок определения уровня знаний определяется специальным положением).

Установленный срок проживания на территории Российской Федерации 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 Российской Федерации;

в) признание лица беженцем.

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

Не требуется предоставления вида на жительство и пятилетнего срока проживания для лиц, являвшихся гражданами государств, входивших в состав СССР, и служивших не менее трех лет по контракту в Вооруженных Силах РФ, других войсках и воинских формированиях или в органах.

Прием в гражданство Российской Федерации в упрощенном порядке. Иностранцы граждане и лица без гражданства, достигшие

возраста 18 лет и обладающие дееспособностью, вправе обратиться с заявлениями о приеме в гражданство Российской Федерации в упрощенном порядке и без проживания в течение пяти лет, если они:

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;

в) являются гражданами государств, входивших в состав СССР, получили среднее или высшее профессиональное образование в учебных заведениях России после 1 июля 2002 г.

При определенных условиях в гражданство Российской Федерации принимаются в упрощенном порядке дети, иностранные граждане и лица без гражданства, проживающие на территории России, родившиеся на территории РСФСР и имевшие гражданство СССР, а также состоящие в браке с гражданином РФ не менее трех лет или являющиеся нетрудоспособными и имеющие детей в возрасте 18 лет — граждан РФ.

Также в упрощенном порядке могут получить гражданство:

иностранцы и лица без гражданства, имевшие гражданство СССР, прибывшие в Россию из государств, входивших в СССР, и зарегистрированные по состоянию на 1 июля 2002 г. либо получившие разрешение на временное проживание в России или вид на жительство, если они до 1 января 2008 г. заявят о своем желании приобрести гражданство РФ;

ветераны Великой Отечественной войны, имевшие гражданство СССР и проживающие в России.

Граждане бывшего СССР, родившиеся на территории РСФСР, приобретают гражданство в упрощенном порядке, без соблюдения условия о сроке проживания в России. Без соблюдения условия о сроке проживания и без предоставления вида на жительство приобретают гражданство также нетрудоспособные лица, прибывшие на территорию России из государств, входивших в состав СССР, и зарегистрированные по месту жительства в России до 1 июля 2002 г. До 1 января 2006 г. они могли быть приняты в гражданство без требований сведений об источниках средств к существованию и о владении русским языком.

Восстановление в гражданстве Российской Федерации. Иностранные граждане и лица без гражданства, ранее имевшие гражданство Российской Федерации, могут быть восстановлены в гражданстве Российской Федерации в соответствии с правилами приема в общем порядке. При этом срок их проживания на территории Российской Федерации сокращается до трех лет.

Основания отклонения заявлений о приеме в гражданство Российской Федерации и о восстановлении в гражданстве Российской Федерации. Отклоняются заявления о приеме в гражданство Российской Федерации и о восстановлении в гражданстве Российской Федерации, поданные лицами, которые:

а) выступают за насильственное изменение основ конституционного строя Российской Федерации или иными действиями создают угрозу безопасности Российской Федерации;

б) в течение пяти лет, предшествовавших дню обращения с заявлениями о приеме в гражданство Российской Федерации или о восстановлении в гражданстве Российской Федерации, выдворялись за пределы Российской Федерации в соответствии с федеральным законом;

в) использовали подложные документы или сообщили заведомо ложные сведения;

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

д) имеют неснятую или непогашенную судимость за совершенные умышленные преступления на территории Российской Федерации или за ее пределами, признаваемых таковыми в соответствии с федеральным законом;

е) 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);

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

Выбор гражданства при изменении границы Российской Федерации. Право на выбор гражданства в таком случае называется оптацией. Следовательно, и тогда, когда к России присоединяется новая территория, людям обеспечивается право самим опреде-

лять свою гражданскую принадлежность — сохранить прежнее гражданство или приобрести российское. Порядок оптации должен быть предусмотрен международным договором Российской Федерации.

§ 5. Прекращение гражданства

Этот институт регламентирует правовую возможность прекратить состояние гражданства. Демократические государства провозглашают право на эмиграцию из страны и смену гражданства, но требуют для этого соблюдения определенных формальностей. Само по себе заявление об отказе от гражданства часто не признается достаточным. Во многих странах законы позволяют исполнительной власти лишать человека гражданства, если он совершил преступление в другой стране, перешел в гражданство другого государства, поступил на иностранную государственную службу и т. д. Лица, лишённые гражданства, могут быть высланы из страны. О прекращении гражданства, следовательно, логично говорить только в случае добровольного волеизъявления гражданина. Гражданство Российской Федерации прекращается вследствие выхода из гражданства Российской Федерации и по иным основаниям, предусмотренным Федеральным законом или международным договором Российской Федерации.

Выход из гражданства Российской Федерации. Выход из гражданства Российской Федерации лица, проживающего на территории Российской Федерации, осуществляется на основании добровольного волеизъявления такого лица в общем порядке, за исключением случаев, прямо предусмотренных Федеральным законом «О гражданстве Российской Федерации» (ст. 20). Выход из гражданства Российской Федерации лица, проживающего на территории иностранного государства, осуществляется на основании добровольного волеизъявления такого лица в упрощенном порядке, за исключением случаев, предусмотренных ст. 20 указанного Закона. Выход из гражданства Российской Федерации ребенка, один из родителей которого имеет гражданство Российской Федерации, а другой родитель является иностранным гражданином либо единственный родитель которого является иностранным гражданином, осуществляется в упрощенном порядке по заявлению обоих родителей либо по заявлению единственного родителя.

Статья 20 рассматриваемого Закона устанавливает, что выход из гражданства Российской Федерации не допускается, если гражданин РФ: имеет не выполненное перед Российской Федерацией обязательство, установленное федеральным законом, или привлечен компетентными органами Российской Федерации в качестве обвиняемого по уголовному делу либо в отношении его имеется вступивший в законную силу и подлежащий исполнению обвинительный приговор суда, либо не имеет иного гражданства и гарантий его приобретения.

Решение о приобретении или прекращении гражданства Российской Федерации подлежит отмене, если будет установлено, что данное решение принималось на основании представленных заявителем подложных документов или заведомо ложных сведений. Факт использования подложных документов или сообщения заведомо ложных сведений устанавливается в судебном порядке.

Отдельными статьями Закона регламентируется изменение гражданства ребенка при приобретении или прекращении гражданства Российской Федерации его родителей. Так, ребенок приобретает гражданство Российской Федерации, если оба его родителя или единственный его родитель приобретают гражданство Российской Федерации.

Если же один из родителей, имеющих иное гражданство, приобретает гражданство Российской Федерации, их ребенок, проживающий на территории Российской Федерации, может приобрести гражданство Российской Федерации по заявлению его родителя, приобретающего гражданство Российской Федерации. В том случае, когда один из родителей, имеющих иное гражданство, приобретает гражданство Российской Федерации, их ребенок, проживающий за пределами Российской Федерации, может приобрести гражданство Российской Федерации по заявлению обоих родителей.

Если гражданство Российской Федерации одного из родителей прекращается, а другой родитель остается гражданином РФ, их ребенок сохраняет гражданство Российской Федерации. Гражданство Российской Федерации ребенка может быть прекращено одновременно с прекращением гражданства Российской Федерации одного из родителей при наличии данного в письменном виде согласия другого родителя, являющегося гражданином РФ, и при условии, что ребенок не станет лицом без гражданства.

§ 6. Государственные органы по делам гражданства

Решение сложных вопросов приобретения и прекращения гражданства может быть доверено только строго определенным государственным органам, полномочия которых установлены законом. К числу таких органов относятся: Президент РФ, Министерство внутренних дел РФ и его территориальные органы, Министерство иностранных дел РФ, дипломатические представительства и консульские учреждения Российской Федерации. Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации» закрепляет полномочия каждого из них.

В Законе регламентируется порядок производства по делам о гражданстве — порядок подачи и форма заявлений, сроки подачи и рассмотрения заявлений, исполнение решений по делам о гражданстве. В соответствии с Законом Президентом РФ утверждено подробное Положение о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации (Указ в редакции от 3 ноября 2006 г.). Последними изменениями, в частности, предусмотрен отказ от процедуры оформления наличия у детей в возрасте до 14 лет гражданства Российской Федерации, по рождению, за исключением случаев, когда ребенок остался без попечения родителей и не имеется документов, подтверждающих наличие у него российского гражданства.

Важной гарантией соблюдения законности при решении вопросов гражданства является возможность обжалования этих решений. Так, решение полномочного органа об отклонении заявления по вопросам гражданства может быть обжаловано в суд. Отказ в рассмотрении заявлений по вопросам гражданства, а также другие действия должностных лиц, нарушающие порядок рассмотрения дел и исполнения решений, могут быть обжалованы вышестоящему должностному лицу либо в суд.

Весьма демократический порядок приобретения российского гражданства помогает многим людям приобрести гражданство Российской Федерации.

§ 7. Правовое положение иностранцев

В результате проводимого Российской Федерацией курса на преодоление тоталитарного изоляционизма и интеграцию страны с мировым сообществом на территории Российской Федерации стало проживать — постоянно и временно — много иностранных граждан и лиц без гражданства. Конституция России устанавливает, что они пользуются правами и несут обязанности наравне

с российскими гражданами. Исключения возможны только в соответствии с федеральным законом или международным договором Российской Федерации (ч. 3 ст. 62 Конституции РФ). Роль закона, регулирующего правовое положение иностранцев в России, выполняет Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (в редакции от 6 января 2007 г.).

Иностранцами гражданами в России признаются лица, не являющиеся гражданами РФ и имеющие доказательства наличия гражданства иностранного государства. К ним приравниваются лица без гражданства и телица, которые имеют вид на жительство.

В понятие «иностранцы граждане» включаются разные категории лиц с иностранным гражданством, а также без гражданства. Это могут быть сотрудники дипломатических и консульских представительств (и члены их семей), постоянно проживающие в России иностранные граждане, если они имеют на то разрешение и вид на жительство, а также лица, временно пребывающие в России (члены экипажей иностранных самолетов и морских судов, туристы, бизнесмены, деятели науки и культуры, родственники российских граждан и др.). Особую группу составляют беженцы, правовое положение которых регулируется специальными актами.

Иностранцы граждане пользуются в Российской Федерации правами и несут обязанности наравне с гражданами РФ, за исключением случаев, предусмотренных Федеральным законом. Это касается их личных прав (неприкосновенность личности и жилища, свобода совести и т. д.), а также экономических, социальных и культурных прав, если они предусмотрены для неграждан (право на экономическую деятельность и частную собственность, трудовую деятельность, отдых, охрану здоровья, социальное обеспечение, образование, участие в общественных организациях, пользование достижениями культуры и проч.). Постоянно проживающие иностранные граждане имеют право избирать и быть избранными в органы местного самоуправления, а также участвовать в местном референдуме. Но они лишены тех прав, преимущественно из категории политических, которые согласно российской Конституции и законам предоставляются только гражданам России (занятие некоторых государственных должностей, участие в политических партиях, право избирать и быть избранными в органы государственной власти, участие в референдумах и др.). Существуют некоторые ограничения прав, например свободы передвижений. Ино-

странный гражданин вправе защищать свои права всеми предусмотренными Конституцией РФ средствами, включая право на обращение в суд.

Тот же принцип лежит в основе определения обязанностей иностранных граждан. Эти граждане не несут военную службу в рядах Вооруженных Сил РФ (согласно Конституции РФ это обязанность только граждан России), но на них распространяется конституционная обязанность платить законно установленные налоги и сборы, сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам, беречь памятники истории и культуры. Иностранцы обязаны уважать Конституцию РФ и соблюдать законы, действующие на территории России.

Иностранец, виновный в нарушении законодательства Российской Федерации, привлекается к ответственности в соответствии с законодательством Российской Федерации. При этом иностранный гражданин, незаконно находящийся в Российской Федерации, подлежит учету, фотографированию и обязательной государственной дактилоскопической регистрации с последующим помещением полученных сведений в центральный банк данных.

Сотрудники дипломатических и консульских представительств и члены их семей обладают иммунитетом и привилегиями, установленными международным правом, вследствие чего юрисдикция Российской Федерации на них не распространяется. Некоторые категории лиц (лица, обладающие консульским иммунитетом, члены экипажей самолетов и морских судов, военнослужащие, находящиеся в России по долгу службы) подчиняются юрисдикции Российской Федерации в определенных пределах.

Перемещения иностранных граждан, связанные с их въездом в Россию, транзитным проездом, передвижением по территории России, при изменении места жительства регулируются Федеральным законом «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» от 18 июля 2006 г. Предусмотрены уведомительный и разрешительный порядок регистрации по месту жительства, права и обязанности таких лиц, ответственность за нарушение правил миграционного учета.

Введенные в 2006 г. изменения в законодательство об иностранных гражданах существенно улучшают регулирование процессов трудовой миграции в России. Предусматривается возможность самостоятельного получения иностранными гражданами,

прибывшими в Россию в безвизовом порядке, разрешений на работу в 10-дневный срок со дня подачи заявления. Работодателям предоставляется право привлекать таких иностранных работников без получения разрешения на привлечение и использование иностранной рабочей силы и исполнения связанных с его получением обременений при условии соответствия иностранного работника установленным законодательством обязательным требованиям к состоянию здоровья, профессии, специальности и квалификации.

В целях регулирования миграционных потоков иностранных граждан, прибывающих в Россию в порядке, не требующем получения визы, Правительству Российской Федерации предоставляются полномочия по увеличению или сокращению установленного 90-суточного срока временного пребывания в Российской Федерации как в целом, так и на территории одного или нескольких субъектов РФ для отдельных категорий временно пребывающих иностранных граждан. Новые миграционные квоты позволят учитывать не только количественные, но и качественные (профессия, квалификация) характеристики трудовых мигрантов, регулировать миграционные потоки на уровне Российской Федерации и уровне субъектов РФ.

Квота на выдачу разрешений на осуществление трудовой деятельности может устанавливаться Правительством Российской Федерации для всех категорий иностранных работников с учетом социально-экономического развития Российской Федерации, потребности в привлечении иностранных работников, эффективности использования иностранной рабочей силы и ее вклада в экономику и социальную сферу страны. Так, на 2007 г. постановлением Правительства РФ утверждена квота на выдачу иностранным гражданам 308 842 приглашений на въезд в Российскую Федерацию в целях осуществления трудовой деятельности и 6 млн разрешений на работу иностранным гражданам, прибывшим в порядке, не требующем визы.

Российская Федерация — правопреемник и правопродолжатель Российского государства, Российской республики, РСФСР и СССР. Эта непрерывность (континуитет) российской государственности отражается на институте российского гражданства, порождая особый порядок приобретения гражданства, государственной поддержки, правовой защиты в отношении граждан России, постоянно проживающих за рубежом, или выходцев из России (эмигрантов), состоявших в гражданстве России или СССР, но

ставших гражданами другого государства или лицами без гражданства. Эти лица, как и их потомки, называются соотечественниками, и их правовое положение регулируется Федеральным законом «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом» (в редакции от 18 июля 2006 г.).

Указанный Закон закрепляет порядок и основания признания и подтверждения принадлежности к соотечественникам, принципы и цели государственной политики России в отношении соотечественников. Установлен порядок приобретения российского гражданства для каждой группы соотечественников и формы государственной поддержки в области основных прав и свобод человека и гражданина, в экономической и социальной областях, в области культуры, языка и образования, в области информации.

§ 8. Правовой статус беженцев и вынужденных переселенцев

Как всякая демократическая страна, Россия сталкивается с проблемой миграции. Перемещения больших групп людей из других стран в Россию и на территории России в основном являются следствием распада СССР и возникших в связи с этим международных конфликтов, а также преследований людей по разным основаниям. Эти миграционные потоки, часто весьма мощные, порождают необходимость решения сложных вопросов гражданства и обеспечения прав человека. Законодательство закрепляет в отношении таких людей два правовых статуса: беженца и вынужденного переселенца. Первый — Федеральным законом «О беженцах» (в редакции от 30 декабря 2006 г.), второй — Законом РФ «О вынужденных переселенцах» (в редакции от 18 июля 2006 г.).

Беженцами признаются лица, не имеющие российского гражданства, прибывшие или желающие прибыть на территорию Российской Федерации. Эти лица не могут или не желают пользоваться защитой страны своей гражданской принадлежности из опасений стать жертвами преследований по признаку расы, национальности, гражданства, вероисповедания, принадлежности к определенной социальной группе или политическим убеждениям.

Беженцем не может быть признано лицо, совершившее преступление против мира, человечности, военное преступление или другое тяжкое преступление не политического характера. Правовой статус беженцев регулируется Международной конвенцией о

статусе беженцев, принятой 28 июля 1951 г., к которой в 1992 г. присоединилась и Россия.

Ходатайство лица, желающего получить статус беженца, рассматривается компетентными органами, которые при наличии необходимых данных выдают ему свидетельство, предоставляющее ряд прав (проживать в центре временного размещения, получать питание, пользоваться медицинской помощью, получать пособие). Такое лицо несет обязанность соблюдать Конституцию РФ, законы и иные правовые акты, своевременно прибыть в центр временного размещения, проходить медицинские осмотры и др.

Компетентный орган МВД принимает решение о признании лица беженцем и выдает ему удостоверение, на основании которого лицо пользуется правами российского гражданина, а также рядом льгот по налогам и сборам. Лицо, ходатайствующее о признании его 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 признается беженцем на срок до трех лет. При сохранении обстоятельств, вынудивших его покинуть свою страну, этот срок может продлеваться на каждый последующий год. Статус беженца позволяет работать по найму или заниматься предпринимательской деятельностью, приобретать в собственность недвижимое имущество (на условиях для иностранных граждан), ходатайствовать о получении российского гражданства. Беженец не может быть возвращен против его воли в страну, которую он покинул, но он при определенных условиях утрачивает статус беженца (при получении гражданства Российской Федерации или другого государства, выезде за пределы России на постоянное жительство, при умышленном представлении ложных сведений, добровольном принятии защиты государства, территорию которого он был вынужден покинуть). Государство оказывает помощь в приеме, признании, размещении и обустройстве беженцев. Согласно установленному Правительством РФ иностранным гражданам и лицам без гражданства, которые не признаются беженцами в соответствии с Федеральным законом «О беженцах», но по гуманитарным соображениям не могут вернуться на свою родину, предоставляется возможность временного убежища на территории России.

Вынужденными переселенцами признаются граждане России, которые вынуждены или имеют намерение покинуть место по-

стоянного жительства на территории другого государства или на территории России. Причиной этого служат те же основания, что и для беженцев, но они связываются Законом с проведением враждебных кампаний применительно к отдельным лицам или группам лиц, массовыми нарушениями общественного порядка и другими обстоятельствами, существенно ущемляющими права человека. При определенных условиях вынужденными переселенцами могут быть признаны лица, не имеющие гражданства России, а также граждане бывшего СССР. Статус выдается на пять лет (допускается продление).

Права вынужденных переселенцев во многом схожи с правами беженцев. Практически в той же мере определены обязанности органов государственной власти, органов местного самоуправления в отношении вынужденных переселенцев, гарантии их прав и др.

§ 9. Право на политическое убежище. Экстрадиция

В соответствии с данным правом каждый человек, преследуемый за убеждения, может искать убежище в других странах и пользоваться этим убежищем. В таком виде это право закреплено во Всеобщей декларации прав человека и большинстве конституций мира. Такой защитой пользуется человек, которого на его родине преследуют за политические, религиозные и иные убеждения, если эти убеждения не являются преступными с точки зрения международного права. Например, право на убежище не признается за теми, кто совершает неполитические преступления или деяния, противоречащие целям и принципам ООН (военные преступления, преступления против мира и человечества), не могут претендовать на убежище также лица, совершившие уголовное преступление (убийство, террористические акты, выступление в защиту расизма, подрыв общественного порядка и т. д.).

Конституция РФ воспринимает этот подход цивилизованного мира, предоставляя право на политическое убежище иностранным гражданам и лицам без гражданства в соответствии с общепризнанными нормами международного права (ч. 1 ст. 63). Предоставление политического убежища относится к компетенции Президента России. Указом Президента РФ от 1 декабря 2003 г. утверждено Положение о порядке предоставления Российской Федерацией политического убежища, которое регулирует все

практические вопросы предоставления политического убежища. Число обращений незначительно.

С предоставлением политического убежища тесно связан вопрос об экстрадиции, т. е. передаче другому государству лица, в отношении которого в этом государстве возбуждено уголовное преследование или вынесен приговор судом. Вопрос об экстрадиции обычно встает, когда лицо, совершившее преступление на территории одного государства (это может быть гражданин данного государства или иностранец), укрывается в другом государстве. Бывают также более сложные случаи: когда заявляется требование о выдаче государством его гражданина, совершившего преступление в другом государстве, но в большинстве стран выдача своих граждан конституционно запрещена. В России Конституцией (ч. 1 ст. 61) установлено, что «гражданин Российской Федерации не может быть... выдан другому государству». Не допускается также выдача другим государствам лиц, преследуемых за политические убеждения, а также за действия (или бездействие), не признаваемые в Российской Федерации преступлением (ч. 2 ст. 63 Конституции РФ). Другое дело — выдача лиц, обвиняемых в совершении преступления, а также передача осужденных для отбывания наказания в других государствах. Это возможно на основе федерального закона или международного договора России. Российская Федерация имеет договоры о правовой помощи по гражданским и уголовным делам с Алжиром, Болгарией, Венгрией, Грецией, Италией, Кубой, КНДР, Польшей и другими государствами; в этих договорах определены круг подлежащих выдаче лиц и условия их выдачи. Аналогичные нормы содержатся в Конвенции стран СНГ о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам от 22 января 1993 г. Важнейшим условием экстрадиции является признание деяния лица преступным как в том государстве, которое требует выдачи, так и в государстве, которому предъявлено соответствующее требование (требование «двойной преступности»). В демократических странах экстрадиция осуществляется на основании судебного решения. При этом суд устанавливает не только наличие «двойной преступности», но и определенные гарантии для лица, подлежащего выдаче, со стороны государства, обратившегося с запросом о выдаче. В большинстве стран суды отказывают в выдаче в случаях, когда совершенное лицом преступление влечет смертную казнь. Европейский суд по правам человека установил невозможность экстрадиции, если есть осно-

вания полагать, что высылаемое лицо будет подвергнуто пыткам или бесчеловечному или унижающему достоинство обращению. Суд обязан провести независимую оценку того, с какими обстоятельствами может столкнуться данное лицо в стране, в которую его высылают.

Россия ратифицировала Европейскую конвенцию о выдаче и протоколы к ней (Федеральный закон от 25 октября 1999 г.), но с оговорками (в выдаче может быть отказано, если приговор вынесен чрезвычайным судом, если есть угроза применения пыток, лицо достигло преклонного возраста и др.). Федеральным законом, принятым в тот же день, ратифицирована Европейская конвенция о правовой помощи (тоже с оговорками).

Международное сотрудничество в сфере уголовного судопроизводства и порядок экстрадиции подробно регулируются в части пятой УПК РФ. Запрос о выдаче гражданина РФ направляется иностранному государству на основе международного договора или обязательства Генерального прокурора РФ выдавать в будущем на основе принципа взаимности этому государству лиц в соответствии с законодательством Российской Федерации (ст. 460 УПК РФ). Лицо, выданное иностранным государством, не может быть задержано, привлечено в качестве обвиняемого, осуждено без согласия государства, его выдавшего, а также передано третьему государству за преступление, не указанное в запросе о выдаче (ст. 461 УПК РФ). Кодекс регулирует порядок судебного обжалования решения о выдаче, отказ в выдаче лица, передачу выдаваемого лица и др. Допускается передача лица, осужденного в Российской Федерации, для отбывания наказания в государстве, гражданином которого оно является, и, наоборот, при определенных условиях отказ иностранному государству в выдаче осужденного для отбывания наказания в этом государстве.

Раздел V. Федеративное устройство

Федеративное устройство — разновидность государственного устройства, являющегося необходимым институтом конституционного права каждой страны. Государства по-разному определяют свое внутреннее устройство в зависимости от исторических традиций, национального состава населения и других факторов. Территориально крупные государства (Россия, США, Канада, ФРГ, Австралия, Бразилия, Аргентина, Мексика, Нигерия, Индия, ЮАР) принимают федеративную форму государственного устройства — одни по соображениям решения национального вопроса, другие в силу невозможности эффективного демократического управления из одного центра. Устанавливая ту или иную форму государственного устройства, конституция любого государства распределяет или, наоборот, концентрирует властные полномочия, тем самым предопределяя правовую базу решения проблем общественного развития.

Глава 17. Общие положения

§ 1. Понятие и формы государственного устройства

Под государственным устройством понимается политико-территориальная организация власти, определяющая правовое положение региональных частей государства и их взаимоотношения с центральной властью. Следовательно, государственное устройство определяет меру централизации и децентрализации власти (соотношение между частями и между частями и целым). Эта проблема сравнительно легко решается в территориально небольших государствах, но она становится сложной и приобретает политическую окраску в более крупных государствах.

Различаются две основные формы государственного устройства: "унитарная и федеративная."

Унитарное государство — это единое государство, внутри которого нет государственных образований, а административно-территориальные единицы не обладают политической самостоятельностью. Большинство государств мира приняли именно эту форму государственного устройства.

Федеративное государство — это союз государственных образований, каждое из которых обладает определенной самостоятельностью. Субъекты такого союзного государства имеют одинаковый статус и равные права.

Теоретически можно себе представить еще одну форму государственного устройства — **конфедерацию**, которая предполагает объединение нескольких суверенных государств. Но такое объединение носит уже не государственно-правовой, а международно-правовой характер. В прошлом конфедерациями были США, Швейцария, Германский Союз, ныне такое устройство формально сохраняют Канада, Швейцария, хотя по сути они давно превратились в федерации. Идея создания конфедерации иногда выдвигалась как способ преодоления раскола в прошлом единых государств (например, Кореи, СССР), но эта идея нигде не была реализована.

Определение оптимальной формы государственного устройства особенно важно для многонационального государства. Чтобы называться многонациональным, государству недостаточно иметь среди своих граждан лиц различной национальности (такими являются большинство развитых стран мира). Речь идет об исторически сложившихся национальных группах населения, компактно проживающих на различных частях территории государства. Такие национальные группы обычно носят коренной характер, т. е. проживают на данной территории с давних времен.

Очень важно установить правовые гарантии сохранения и свободного развития языка, культуры, обычаев этих национальных групп. Каждая нация обладает своеобразным суверенитетом, который предполагает и решение вопроса о национальной государственности. Исторические особенности и культурный уровень одних наций определяет их желание жить в многонациональном сообществе, а других — создавать свое национальное государство. Но в любом случае нации стремятся не допустить дискриминации и обеспечить себе свободное развитие, а объединяющее их государство — исключить основу для межнациональных конфликтов.

Другая функция государственного устройства состоит в создании необходимых политико-правовых условий для эффективного экономического и социального развития всех частей государства. Этому может мешать как чрезмерная централизация власти, так и ее чрезмерная децентрализация. Цивилизованное государство заинтересовано в максимально возможной интеграции своего хо-

зайства при обеспечении экономической свободы для всех граждан независимо от национальности. Важным является и равномерное экономическое и социальное развитие, отсутствие отсталых в этом отношении регионов. В наше время в «спокойных» странах этническое содержание государственного устройства все чаще уступает место территориально-экономическому и там, где преодолены узконациональные подходы к организации социально-экономической жизни, достигнуты наибольшие социальные и экономические успехи.

Унитарное государство — централизованное государство, в котором законодательная, исполнительная и судебная власти имеют единые высшие органы, функции которых без всякого дробления распространяются на все части территории. Это не исключает существования в административно-территориальных единицах местного самоуправления, которое в пределах своей компетенции действует самостоятельно. В унитарном государстве иногда создаются автономные образования, также обладающие определенной степенью самостоятельности.

Унитарное государство имеет одну конституцию, его суверенитет признается единым и неделимым всеми частями этого государства, не возникает вопроса о внутренних границах и территориальной целостности. В таком государстве гражданство бесспорно признается единственным. Унитарное государство может быть многонациональным, например Великобритания, в которой компактно проживают англичане, шотландцы, ирландцы (Северная Ирландия) и валлийцы (Уэльс). В таких случаях унитарное государство приобретает децентрализованный характер, поскольку некоторые народы имеют автономные органы управления. Но подавляющая часть унитарных государств не знает каких-либо национальных административных образований. Группы граждан отдельных национальностей, организуя свои общины, не претендуют на автономию или собственную государственность.

Федеративное государство — это только общая форма государственного устройства, а ее конкретное содержание — политическое и правовое — весьма неоднородно. Сами федерации, правовой статус и объем полномочий их субъектов формировались в разных условиях и с разными целями, а потому во многом неодинаковы. Исторически идея федерализма была выдвинута в XVIII в. как средство децентрализации управления («горизонтальное разделение власти»), а следовательно, для демократизации государственного строя. Ни в одной западной стране, где ут-

вердился федерализм, он не рассматривался и сейчас не рассматривается как форма решения так называемого национального вопроса (США, ФРГ, Бразилия, Австралия и др.). И дело здесь не в том, что какие-то круги преследуют цель угнетать другие народы, а в том, что демократическое правовое государство перекрывает цели национальной государственности. Хотя некоторые государства (Франция, ФРГ, Италия и т. д.) остаются национальными по названию, их правовая система исключает какие-либо привилегии граждан по национально-титulyному признаку.

Государства же, избравшие федерацию как способ решения национального вопроса, распались (СССР, Югославия, Чехословакия). Межэтнические противоречия разрушили федерации в Индонезии, Южной Аравии, Йемене, Объединенной Арабской Республике и др. В тех государствах, в которых федерация сохраняет национальную основу (Канада, Индия), развивается кризис федерализма и сильны сепаратистские тенденции.

Федеративные государства юридически закрепляют добровольность объединения народов, но, как правило, не предусматривают права выхода того или иного субъекта федерации из союза. Распад федераций обычно происходил в ходе революционных восстаний, т. е. в неправовых формах. Но в спокойной обстановке субъекты федерации добровольно ограничивают свою компетенцию в пользу федерации и признают высшую юридическую силу федеральной конституции и законов. Сами эти субъекты являются унитарными государствами, хотя внутри их могут создаваться автономные образования.

Труднейшей проблемой федеративного устройства является распределение компетенции между федеральной властью и властью в субъектах федерации. Трудности связаны с тем, что субъекты федерации порой претендуют на чрезмерную самостоятельность или даже на статус государственных образований с суверенитетом. В любом случае они обычно обладают своей конституцией, органами государственной власти, гражданством. Федеральная власть совместно с властями субъектов федерации определяет (часто в обстановке острых разногласий) федеральную компетенцию, компетенцию субъектов федерации и совместную компетенцию. Осуществление последней носит сложный характер, нередко порождая противоречия между властями федерации и ее субъектов.

Мировой опыт показывает, что федеративное государственное устройство более прочно в тех странах, где ликвидирована дис-

криминация по национальному признаку, укоренилась политическая культура. Мощным фактором достижения единообразного правового регулирования и равенства граждан является успешное экономическое развитие, общий рынок. Федерация не может исключить всех кризисов, разногласий и различий в способах решения общегосударственных проблем, но она, и особенно в крупных государствах, создает единственно возможную демократическую основу этих решений, способных удовлетворить интересы всех политических, экономических и националистических сил.

§ 2. Исторические этапы российского федерализма

В своем развитии российский федерализм прошел три основных **этапа**:

- 1) создание основ социалистического федерализма (1918—1936);
- 2) утверждение фактического унитаризма в государственном устройстве России (1937—1985);
- 3) реформы государственного устройства перед принятием Конституции 1993 г.

Федерализм в России возник и развивался по идеологическим схемам большевизма, положившего в основу федерации не реальную демократизацию власти, а преодоление «национального гнета». В федерации, кроме того, виделся государственно-правовой базис мировой социалистической революции, которую проповедовали большевики. В. И. Ленин прямо называл советскую федерацию переходной формой к полному единству трудящихся разных наций¹. Оснований для цивилизованного федерализма в стране, до 1917 г. бывшей унитарным государством, не было, ибо подавляющую часть населения составляли русские, и поэтому РСФСР могла сложиться только как федерация, основанная на автономии небольшого числа других наций с произвольными границами. Но это, разумеется, с самого начала была не федерация в общепризнанном смысле этого слова.

Российская Федерация была провозглашена на III Всероссийском съезде Советов в январе 1918 г. Этим устанавливалось новое государственное устройство не только собственно России (как мы ее понимаем сегодня), но и всей бывшей Российской империи, на территории которой впоследствии был создан СССР. Но на первых порах федерации всех бывших окраинных территорий

См.: Ленин В. И. Поли. собр. соч. Т. 41. С. 164.

Российской империи не получилось. Была провозглашена независимость Финляндии, Польши, Литвы, Латвии, Эстонии и Тувы, а Украина, Белоруссия, Туркестан и Закавказские республики, также объявленные независимыми, вступили в договорные отношения с Российской Федерацией.

На собственно российской территории начался хаотичный процесс создания автономий (республик и областей) по национальному или географическому признаку, хотя ясных границ национального расселения не существовало, да и население в национальном отношении часто было смешанным. Тем не менее этот процесс активизировался после принятия Конституции РСФСР 10 июля 1918 г. Были созданы Башкирская, Татарская, Дагестанская и другие АССР, а также ряд автономных областей (Чувашская, Карельская, Марийская и др.). Ясного представления о различиях между республикой и областью (а были еще трудовые коммуны и округа) не было, так как разграничения компетенции между центральным правительством и автономией не проводилось. Поэтому они часто меняли статус, а в ходе Гражданской войны некоторые автономии вообще прекратили свое существование. Но большинство административно-территориальных частей России оставались в статусе областей и губерний, в которых были созданы административные органы для решения вопросов национальных меньшинств. Всего в 1923 г. в составе РСФСР находилось 11 автономных республик, 14 автономных областей и 63 губернии и области.

Процесс создания автономий, изменения их границ и полномочий продолжался и после принятия в 1925 г. новой Конституции РСФСР. Принятая за год до этого Конституция СССР закрепила создание союзного государства, в котором РСФСР стала одной из равноправных республик; статус ее автономий и административно-территориальных единиц в принципе не изменился, подчиняясь проявившейся общей тенденции движения к фактическому унитаризму. Проводившаяся Коммунистической партией политика индустриализации ломала национальные границы автономий, ибо была направлена на создание единой экономики страны. Постепенно утвердилось понимание того, что собственно национальные интересы укладываются в рамки культурной автономии каждого народа.

Созданный в 1922 г. СССР являл собой совершенно иное федеративное государство, ибо состоял из равных субъектов с правом выхода из федерации. Это объединение народов было тесно

увязано с антидемократической сущностью тоталитарного государства и являло собой фиктивную федерацию. Считалось, что субъекты федерации являются национальными по форме и социалистическими по содержанию, но главное звено реального управления, каковым была Коммунистическая партия, рассматривалось как сила интернациональная, что и превращало формально федеративное государство в фактически унитарное. Самым заметным результатом такого устройства как СССР, так и РСФСР явился подспудно развившийся национализм, особенно опасный там, где он проявился в этнически смешанном обществе и на произвольно определенных территориях. Национальная государственность в таком обществе неизбежно порождала дискриминацию других национальностей, поскольку в руководящие органы назначались или «избирались» преимущественно лица титульной национальности.

После создания СССР внимание к процессам государственно-го устройства РСФСР было существенно ослаблено. Во-первых, к этому времени всем стало ясно, что утопическая идея мировой революции и ожидания соответствующего расширения территориальных границ РСФСР потерпела полный крах. Во-вторых, в центре внимания правящей партии оказались вопросы укрепления Союза ССР, который преподносился как результат национальной политики партии и лично И. В. Сталина.

Ко времени принятия Конституций СССР (1936 г.) и РСФСР (1937 г.) государство стало уже, по существу, унитарным. В Конституции РСФСР были поименно перечислены 16 автономных республик и 5 автономных областей (10 имевшихся национальных округов не были названы). Что касается краев и областей, в которых проживало подавляющее большинство населения страны, то они субъектами Федерации по-прежнему не признавались. Автономные республики стали рассматриваться как несuverенные государства, их конституции, например, подлежали утверждению Верховным Советом РСФСР. Весьма неопределенным оставалось положение автономных областей.

Конституционные гарантии не оказали какого-либо сдерживающего влияния на политику репрессий, которая осуществлялась под руководством Коммунистической партии в масштабе всей страны. Без какого-либо правового камуфляжа были ликвидированы многие автономии, а целые народы подвергнуты массовой депортации. В 1941 г. эта варварская акция была осуществлена в отношении немцев Поволжья, в 1943 г. — калмыков и ка-

рачаевцев, в 1944 г. — чеченцев, ингушей и балкарцев. С мест проживания были принудительно выселены крымские татары, турки-месхетинцы, корейцы, греки, курды и др. В послесталинский период (в конце 1950-х гг.) автономии некоторых из этих народов были восстановлены, но только в 1991 г. Законом РСФСР «О реабилитации репрессированных народов» эти акции были объявлены преступными, а народы реабилитированы.

Опыт государственного устройства советского периода ясно указывает, что тоталитаризм и федерализм несовместимы. Идеи преодоления «национального гнета» и утверждения «национальной государственности» служили средством, отвлекающим народы от создания подлинной демократии и правового государства. Интернационализм и «дружба народов», которыми так гордились коммунистические лидеры, держались на страхе и насилии, федерализм являл собой только прикрытие для жестко централизованного государства. В то же время идея национальной государственности пустила глубокие корни, многие народы видели в ней некую гарантию национального самосохранения.

Мощная демократическая волна, вызванная перестройкой и последующими реформами, обострила процессы государственно-правового развития страны в целом и России в частности. Народные массы поддерживали меры по преодолению наследия тоталитаризма, ликвидации формализма федеративного устройства. Они требовали подлинной свободы и самостоятельности в решении вопросов собственного развития. Неумение властей найти адекватные политические ответы на этот вызов времени в соединении с нараставшими объективными потребностями в демократизации государственного устройства привели к распаду СССР и «параду суверенитетов» автономных образований РСФСР.

В 1990—1991 гг. большинство автономных республик и многие автономные области России провозгласили себя суверенными государствами в составе РСФСР. В ряде республик (Чечня, Татарстан и др.) сепаратистские силы стали требовать выхода из состава Федерации. На IV Съезде народных депутатов РСФСР было принято решение об исключении из названия республик термина «автономная», они приобрели конституционный статус «республика в составе Российской Федерации».

В условиях усилившихся центробежных тенденций, создававших опасность распада Российской Федерации, большое значение имело заключение 31 марта 1992 г. Федеративного договора.

Федеративный договор — совокупное название трех договоров, заключенных между Российской Федерацией в лице ее Президента Б. Н. Ельцина и органами государственной власти субъектов РФ в лице их высших должностных лиц или глав администраций (президентов, губернаторов).

Первый из договоров касался разграничения предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти суверенных республик в составе Российской Федерации. Он установил предметы ведения Российской Федерации и совместного ведения, закрепил неизменность территории и статуса республики без ее согласия. Республики были признаны самостоятельными участниками международных и внешнеэкономических отношений, земля и ее недра объявлялись достоянием народов, проживающих на территории республики. В отдельном принятом Протоколе к этому Договору республики заявили о необходимости обеспечить предоставление не менее 50% мест в одной из палат парламента РФ представителям республик, автономных областей и автономных округов. Договор был подписан представителями 19 республик (кроме Татарстана и Чечено-Ингушской Республики).

Второй Договор — о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга — включал аналогичный круг вопросов, но предусматривал меньше прав для этих государственных образований. Если, например, чрезвычайное положение, согласно первому Договору, могло быть объявлено на территории республики только с ее согласия, то согласно второму Договору объявлялось достаточным уведомление. В Протоколе к Договору края, области и другие субъекты РФ просили Верховный Совет РФ расширить их права по ряду вопросов.

Третий Договор устанавливал разграничение предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти автономной области, автономных округов в составе Российской Федерации. Он был построен по той же схеме, но по ряду вопросов (например, о земле и недрах) права автономных образований были меньшими.

Договоры были заключены в обстановке острой напряженности общественно-политических отношений при формировании основ новой российской государственности, под давлением раз-

личных сепаратистских националистических сил, угрожавших распадом России. Все три договора были одобрены Съездом народных депутатов РФ и стали рассматриваться как составная часть действовавшей тогда Конституции.

В договоры были включены некоторые положения, которые не имели достаточного правового или исторического обоснования. Так, первый из договоров закрепил за республиками статус «суверенных республик», в то время как эти новеллы опирались только на произвольное самопровозглашение суверенитета отдельными республиками. Договоры не пытались изменить прежнюю природу российского федерализма, в котором не было равноправных субъектов Федерации. Но они создали неравное положение различных частей Федерации, прямо закрепив более широкие полномочия республик. Другие же части Федерации (края, области) оставались на положении административно-территориальных единиц.

Договоры дали некоторые основания для ошибочного представления о Российской Федерации как о договорной федерации, в то время как Россия десятилетиями развивалась как конституционная федерация. Договор, заключенный между органами власти Федерации и «суверенных республик», не изменил и не мог изменить статуса этих субъектов РФ, он не явился конституционно-правовым признанием их суверенитета. Не случайно изменения, внесенные 21 апреля 1992 г. в основной текст прежней Конституции, не определяли республики как суверенные государства (ст. 78).

Тем не менее можно утверждать, что все три договора, особенно первый, оказали положительное влияние на политическую обстановку в стране, способствовали ослаблению сепаратистских тенденций в ряде регионов и укреплению Федерации. Многие из положений Федеративного договора, и прежде всего разграничение предметов ведения и полномочий на федеральные, совместные и предметы ведения субъектов Федерации, были в принципе восприняты Конституцией 1993 г. В ч. 3 ст. 11 Конституции РФ установлено, что разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов РФ осуществляется настоящей Конституцией, Федеративным и иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий.

Однако Федеративный договор не является составной частью Конституции РФ и не имеет равнозначной с ней юридической

силы. В разделе втором «Заключительные и переходные положения» Конституции прямо указывается (п. I), что в случае несоответствия положениям Конституции РФ положений Федеративного договора (отмечены все три его части) действуют положения Конституции РФ. Конституция ввела для всех государственных образований единое понятие субъекта Федерации и закрепила их равноправие.

Договоры не решили основных проблем государственного устройства Российской Федерации и не привели к полной ликвидации националистических устремлений в ряде регионов. Хотя права субъектов Федерации и были расширены, но их равноправие, по существу, закреплено не было.

§ 3. Общая характеристика современного российского федерализма

Конституция 1993 г. продолжила процесс совершенствования федеративных отношений. Она закрепляет положение, которое позволяет преодолеть крайние подходы к государственному устройству, которые культивируются определенными политическими силами: сепаратизм республик, т. е. их выход из состава Российской Федерации, с одной стороны, и возврат к унитарной структуре регионов — с другой. Таким образом, только демократический федерализм способен внести политическую стабильность в межнациональные отношения. Идя по этому пути, новая Конституция закрепила равенство всех субъектов Федерации, провела более четкое разделение предметов ведения и полномочий федеральной власти и власти субъектов Федерации.

Российская Федерация возникла в силу определенных исторических причин. И хотя эти причины в наше время потеряли смысл, федерализм выступает как единственно возможная форма демократического управления столь обширным государством. Вхождение в состав Федерации 85 субъектов (самая большая по числу субъектов федерация в мире) явилось результатом включения всех автономий и административно-территориальных единиц, далеко не равных в экономическом отношении. Отсюда выдвижение определенными кругами различных проектов по сокращению числа субъектов Федерации, часто обоснованных необходимостью создания крупных экономических комплексов. Экономико-географический федерализм в будущем, несомненно, испытает влия-

ние интеграционных процессов развития рыночных отношений, подгонять которые политическими методами нельзя.

Нельзя считать бесспорным и закрепление национально-государственных основ российского федерализма, особенно в отношении прав и обязанностей национальных и территориальных субъектов Федерации. Сегодняшняя Российская Федерация включает 28 весьма неоднородных национальных государств или образований, а 57 субъектов имеют территориальную основу. В результате можно сделать три важных правовых вывода:

1) Россия не является национальным государством, это многонациональное государство;

2) республики — субъекты Федерации признаются национальными государствами, несмотря на многонациональный состав их населения;

3) русская нация не имеет в составе Российской Федерации собственно национальной государственности, из чего следует, что русская нация видит воплощение своих национальных интересов в создании многонационального демократического правового государства — Российской Федерации.

Незавершенность процессов создания нового федерализма, весьма естественная для сложной обстановки, в которой принималась Конституция 1993 г., порождает асимметрию прав экономически неоднородных субъектов Федерации, которая часто приобретает национальную окраску. Выравнивание прав и обязанностей субъектов Федерации составляет важное направление совершенствования государственного устройства России.

Глава 18. Конституционно-правовой статус Российской Федерации

Поскольку любое федеративное государство состоит из частей, для него чрезвычайно важно достичь гармонии в отношениях частей и целого. Федерацию всегда подстерегают две противоположные опасности", скатиться к унитаризму и распасться на независимые государства. Каждая из этих опасностей, всегда имеющих какую-то объективную основу, эксплуатируется соответствующими политическими силами, согласование интересов которых возможно только в четких правовых установлениях как в отношении самой федерации, так и ее субъектов. Эту задачу и решает конституция, закрепляющая статус (правовое положение)

федерации и ее субъектов, т. е. основы их взаимоотношений между собой.

В мире нет «легких» федераций, все федеративные государства сталкиваются с какими-то трудностями или проблемами. Особенностью России на ее нынешнем этапе развития является то, что ее федерализм переживает переходный период, обретая демократические формы в сложных экономических и политических условиях, и прежде всего обострения межнациональных отношений. Отсюда незавершенность, а иногда и противоречивость норм, определяющих правовой статус Федерации и ее субъектов. Еще не приняты многие федеральные законы, предусмотренные Конституцией, не сложилась судебная практика по спорам о компетенции, нет отрегулированной вертикали исполнительной власти.

§ 1. Состав субъектов Федерации

Субъекты Федерации всех видов перечислены в Конституции РФ в алфавитном порядке. Тем самым указывается на государства и государственные образования, которые в совокупности составили Федерацию и являются равноправными участниками соответствующих конституционно-правовых отношений. Отсюда же вытекают равные обязанности каждого субъекта по отношению к Федерации и друг к другу.

Закрепление в Конституции наименований всех субъектов Федерации исключает возможность выхода какого бы то ни было субъекта из состава Федерации в одностороннем порядке. Любое официальное заявление подобного рода является прямым нарушением Конституции и добровольно установленных субъектами норм о государственной целостности Российской Федерации, целостности и неприкосновенности ее территории и суверенитета. В Российской Федерации нет сецессии, т. е. права выхода из Федерации, легитимность такого положения опирается на выраженную народом волю при принятии Конституции.

Но Конституция не исключает возможности расширения состава субъектов Федерации. Во-первых, это может произойти, если население какого-либо иностранного государства или территории изъявит желание быть принятым в Российскую Федерацию, а во-вторых, если новый субъект Федерации образуется на территории, входящей в состав какого-либо одного или нескольких из названных в Конституции субъектов Федерации. Но это должно

осуществляться в порядке, установленном федеральным конституционным законом. Федеральный конституционный закон «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации» принят 17 декабря 2001 г. (ныне действует в редакции от 31 октября 2005 г.).

Предусмотрено, что при принятии в Российскую Федерацию и образовании в ее составе нового субъекта должны соблюдаться государственные интересы Российской Федерации, принципы федеративного устройства Российской Федерации, права и свободы человека и гражданина, а также учитываться сложившиеся исторические, хозяйственные и культурные связи субъектов РФ, их социально-экономические возможности.

Принятие в Российскую Федерацию в качестве нового субъекта иностранного государства или его части осуществляется по взаимному согласию Российской Федерации и данного иностранного государства в соответствии с международным (межгосударственным) договором. В случае принятия в качестве нового субъекта иностранного государства этому субъекту предоставляется статус республики, если международным договором не предусматривается предоставление новому субъекту статуса края или области.

Международным договором регулируются наименование и статус нового субъекта РФ, порядок приобретения гражданства Российской Федерации, правопреемство в отношении членства иностранного государства в международных организациях, его имущественных активов и пассивов, действие законодательства Российской Федерации на территории нового субъекта РФ, функционирование органов государственной власти и органов местного самоуправления иностранного государства на территории нового субъекта РФ. Международным договором может устанавливаться также переходный период, в течение которого новый субъект должен быть интегрирован в экономическую, финансовую, кредитную и правовую системы Российской Федерации, а также в систему органов государственной власти Российской Федерации.

После подписания международного договора Президент РФ обращается в Конституционный Суд РФ с запросом о проверке соответствия Конституции РФ данного международного договора, а затем международный договор вносится в Государственную Думу на ратификацию.

Федеральный конституционный закон «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации» должен содержать положения, определяющие наименование, статус и границы нового субъекта, а также заключительные и переходные положения, устанавливающие сроки, в течение которых новый субъект должен быть интегрирован в экономическую, финансовую, кредитную и правовую системы Российской Федерации, а также в систему органов государственной власти Российской Федерации.

Инициатива образования в составе Российской Федерации нового субъекта принадлежит субъектам РФ, на территориях которых образуется новый субъект РФ. Вопрос об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта подлежит вынесению на референдумы заинтересованных субъектов РФ после проведения консультаций с Президентом РФ. В случае неодобрения вопроса об образовании нового субъекта на референдуме хотя бы одного из заинтересованных субъектов РФ инициатива об этом может быть выдвинута не ранее чем через год. Если же затрагивается статус какого-то субъекта Федерации, то следует помнить, что его изменение возможно только по взаимному согласию Российской Федерации и соответствующего ее субъекта и тоже в соответствии с федеральным конституционным законом. В соответствии с указанными нормами 25 марта 2004 г. был принят Федеральный конституционный закон «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа».

Федеральным конституционным законом от 30 декабря 2006 г. образован новый субъект Российской Федерации — в результате объединения Иркутской области и Усть-Ордынского Бурятского автономного округа. Федеральным конституционным законом от 14 октября 2005 г. образован новый субъект Российской Федерации — Красноярский край — в результате объединения Красноярского края, Таймырского (Долгано-Ненецкого) автономного округа и Эвенкийского автономного округа. Федеральным конституционным законом от 12 июля 2006 г. образован новый субъект Российской Федерации — Камчатский край — в результате объединения Камчатской области и Корякского автономного округа.

Большое число коренных малочисленных народов, населяющих территорию России, не позволяет предоставить каждому из них статус субъекта Федерации. Это привело бы к еще большей

дробности Федерации, и без того весьма значительной. Однако эти народы нуждаются в признании своих особых прав, которые и гарантируются Конституцией РФ (ст. 69) в соответствии с общепризнанными принципами международного права и международными договорами Российской Федерации.

Статус коренных малочисленных народов закреплен в Федеральном законе «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» (в редакции от 22 августа 2004 г.). В Законе закреплены общие принципы организации и деятельности общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока, создаваемых в целях защиты исконной среды обитания, традиционного образа жизни, прав и законных интересов этих народов, а также определены правовые основы общинной формы самоуправления и государственные гарантии его осуществления. Действует также ряд специальных законов. Так, Лесной кодекс устанавливает режим землепользования и ведения лесного хозяйства в местах проживания этих народов. Закон РФ «О недрах» предусматривает отчисления на нужды их социально-экономического развития при пользовании недрами в районах их проживания. Определенные льготы введены законами о налогообложении, о приватизации государственных и муниципальных предприятий и др. Основы законодательства Российской Федерации о культуре гарантируют поддержку в отношении сохранения культурно-национальной стабильности малочисленных народов. В защиту прав и интересов народов Крайнего Севера и приравненных к нему местностей принят ряд актов Президента, Правительства России, законов субъектов Федерации. Федеральным законом от 18 июня 1998 г. ратифицирована Рамочная конвенция о защите национальных меньшинств, принятая в Страсбурге 1 февраля 1995 г.

§ 2. Территория Российской Федерации

Территория — один из основных признаков государства, определяющий пространство, на которое распространяется суверенитет и власть государства. Каждое государство заинтересовано в ясном определении пределов своей территории, поскольку территориальные споры с соседями рождают много трудностей, а порой чреваты военными конфликтами. Для федеративных государств правовое закрепление своей территории имеет не только международно-правовое, но и внутреннее, государственно-пра-

вовое значение. От этого зависят границы федерального суверенитета, т. е. поле действия федерального законодательства, федеральной исполнительной и судебной власти.

В конституционном праве России есть понятия «территория Российской Федерации» и «территория субъекта Федерации». Отношение между ними самое простое: первая включает в себя территории своих субъектов. Однако Федерация не вправе по собственному усмотрению менять границы своих субъектов. Границы между ними могут быть изменены только с их взаимного согласия. Под территорией понимается не только ее сухопутная часть, но также внутренние воды, территориальное море, воздушное пространство над территориями субъектов. Внутренние воды состоят из рек, озер, заливов, лиманов и др. Территориальное море — это примыкающий к сухопутной территории морской пояс шириной до 12 морских миль. Воздушное пространство по сложившейся правовой практике включает высоту до 100 км.

Под сухопутной и водной территорией расположены недра, о которых Конституция РФ не упоминает. Тем не менее по сложившемуся обычаю они также входят в понятие государственной территории.

Закон РФ «О недрах» устанавливает, что недра в границах территории России, включая подземное пространство и содержащиеся в недрах полезные ископаемые, энергетические и иные ресурсы, являются государственной собственностью. Вопросы владения, пользования и распоряжения недрами находятся в совместном ведении Федерации и ее субъектов. Добытые из недр полезные ископаемые и иные ресурсы по условиям лицензии могут находиться в федеральной государственной собственности, собственности субъектов РФ, муниципальной, частной и иных формах собственности.

К территории морских государств непосредственно примыкают, хотя в нее и не входят, континентальный шельф и исключительная экономическая зона. Конституция РФ закрепляет в отношении их свои суверенные права и юрисдикцию, которые, однако, осуществляются в порядке, установленном не только внутренним законом, но и международным правом.

Континентальный шельф Российской Федерации включает в себя морское дно и недра подводных районов, находящихся за пределами территориального моря Российской Федерации, на всем протяжении естественного продолжения ее сухопутной территории или на расстоянии 200 миль от берега. Обычно шельф

бывает богат запасами нефти и других неживых, а также живых ресурсов. Порядок осуществления суверенных прав на шельфе регулируется Федеральным законом «О континентальном шельфе Российской Федерации» (в редакции от 4 ноября 2006 г.). Интересы субъектов Федерации в эксплуатации ресурсов континентального шельфа учитываются в соответствии с их вкладом в разведку и разработку этих ресурсов.

Исключительная экономическая зона — это морское пространство шириной до 200 миль от берега. Здесь прибрежные государства вправе создавать искусственные острова, установки и сооружения, осуществлять рыболовство, проводить исследования, осуществлять защиту морской среды и естественных ресурсов. Эти вопросы регулируются Федеральным законом «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации» (в редакции от 4 ноября 2006 г.).

Охрана территории, континентального шельфа и исключительной экономической зоны входит в ведение федеральных властей. Они призваны обеспечивать территориальную целостность Федерации и ее субъектов. Режим границы Российской Федерации установлен Законом РФ «О Государственной границе Российской Федерации» (в редакции от 30 декабря 2006 г.), а также рядом других нормативных актов и международных договоров с сопредельными государствами. Этими актами закрепляется процедура разрешения территориальных споров. По специальным соглашениям российские пограничные войска несут охрану внешней границы ряда государств, входящих в Содружество Независимых Государств.

Федеральным законом «О внутренних морских водах, территориальном море и прилежащей зоне Российской Федерации» (в редакции от 2 декабря 2004 г.) регулируется прилежащая зона — морской пояс, который расположен за пределами территориального моря, прилегает к нему и внешняя граница которого находится на расстоянии 24 морских миль, отмеряемых от исходных линий, от которых отмеряется ширина территориального моря. Закон регулирует порядок проведения морских научных исследований.

§ 3. Государственный язык

На всей территории Российской Федерации государственным языком является русский язык. Эта норма Конституции (ч. 1 ст. 68) очень важна в государстве, в котором проживают лица бо-

лее 100 национальностей. И это не искусственное навязывание, поскольку 85% населения составляют русские, а подавляющее большинство лиц других национальностей считают русский язык своим родным языком.

Признание русского языка государственным означает, что он изучается в образовательных учреждениях, на нем издаются официальные документы, ведется работа в законодательных и исполнительных органах государственной власти, судах. В то же время Законом РФ «О языках народов Российской Федерации» предусмотрено, что граждане, не владеющие русским языком, могут использовать в государственных органах, организациях и учреждениях родной язык, а в определенных случаях (например, в суде) им обеспечивается соответствующий перевод.

Установление русского языка в качестве государственного не исключает права определенных субъектов Федерации устанавливать свои государственные языки. Такое право предоставлено (ч. 2 ст. 68 Конституции РФ) республикам. В органах государственной власти, органах местного самоуправления, государственных учреждениях республик эти языки употребляются наряду с государственным языком Российской Федерации.

Однако республик, входящих в Российскую Федерацию, только 21, а народов, населяющих страну, намного больше. Их языки признаются в России национальным достоянием государства, а Конституция РФ закрепила за всеми народами право на сохранение родного языка, создание условий для его изучения и развития. Граждане России имеют право получать основное общее образование на родном языке, они вправе создавать национальные клубы, студии и коллективы искусства, организовывать библиотеки, кружки и студии по изучению национального языка, общероссийские, республиканские и иные ассоциации. В местах компактного проживания национальных групп допускается использование их языка в местном официальном делопроизводстве. Государственные программы предусматривают финансовые и другие меры, направленные на сохранение и развитие языков народов России.

Федеральным законом «О языках народов Российской Федерации» установлено, что «в Российской Федерации алфавиты государственного языка Российской Федерации и государственных языков республик строятся на графической основе кириллицы. Иные графические основы алфавитов государственного языка

Российской Федерации и государственных языков республик могут устанавливаться федеральными законами».

Конституционный Суд РФ (постановление от 16 ноября 2004 г.), признав эти положения Закона не противоречащими Конституции РФ, отметил, что изменение графической основы алфавита допустимо, «если только оно преследует конституционно значимые цели, отвечает историко-культурным, социальным и политическим реалиям, а также интересам многонационального народа Российской Федерации. Решение же этого вопроса республикой в одностороннем порядке, без учета вытекающих из Конституции РФ требований и гарантий в языковой сфере, могло бы привести не только к ослаблению федеративного единства, нарушению полномочий Российской Федерации в языковой сфере, но и к ограничению конституционных прав и свобод граждан, в том числе проживающих за пределами республики, для которых данный язык является родным, на пользование родным языком, на свободный выбор языка общения, воспитания, обучения и творчества, на участие в культурной жизни, на доступ к культурным ценностям, многие из которых созданы на основе исторически сложившейся письменности».

§ 4. Таможенная, денежная и налоговая системы

С экономической точки зрения Российская Федерация является собой единый рынок. На ее территории не допускается установление таможенных границ, пошлин, сборов и каких-либо иных препятствий для свободного перемещения товаров, услуг и финансовых средств. Регулирование отношений, связанных с общей для Российской Федерации таможенной, осуществляется Таможенным кодексом РФ, Законом РФ «О таможенном тарифе» (в редакции от 27 июля 2006 г.), рядом указов Президента и постановлений Правительства России. Следовательно, в Российской Федерации недопустимо создание таможенных границ между различными субъектами Федерации.

Но определенные обстоятельства могут вызвать необходимость ограничения перемещения товаров и услуг. Конституция России предусматривает такие обстоятельства, но устанавливает возможность ограничений только путем принятия федерального закона и только для определенных целей: обеспечения безопасности, защиты жизни и здоровья людей, охраны природы и культурных ценностей. Тем самым ставится преграда всякого рода местному и чиновничьему «творчеству», способному произвольно создавать помехи «единству экономического пространства»

и «свободному перемещению товаров, услуг и финансовых средств», составляющих одну из основ конституционного строя (ст. 8 Конституции). Некоторые из оснований ограничения свободы передвижения товаров и услуг **предусмотрены в** федеральных законах о чрезвычайном положении, об оружии, **о санитарно-эпидемиологическом** благополучии населения.

В Российской Федерации существует единая денежная система, а денежной единицей признается рубль. Следовательно, субъекты Федерации не вправе вводить и выпускать свои деньги. Денежная эмиссия осуществляется **исключительно Центральным** банком России, который **осуществляет защиту** и обеспечение рубля. Центральный банк действует независимо **от других** органов государственной власти.

В Российской Федерации правом на введение налогов обладают как сама Федерация, так и ее субъекты. На федеральном уровне только закон может устанавливать систему налогов, взимаемых в федеральный бюджет. Федеральным законом должны определяться также общие принципы **налогообложения** и сборов. Следовательно, субъекты Федерации, обладая правом на введение налогов, обязаны делать это в **соответствии** с общими принципами, установленными для всей **страны**.

Федерация вправе выпускать государственные займы, но только в порядке, определяемом **федеральным** законом. Тем самым ограничивается возможность исполнительной власти выпускать займы по собственному произволу, что могло бы создать серьезную угрозу финансовой системе страны. Займы должны размещаться на добровольной основе, г. е. не иметь принудительного характера для граждан и организаций.

§ 5. Предметы ведения Российской Федерации

Проблема определения компетенции федеральных органов власти является главной и наиболее сложной в любом федеративном государстве. Федерация не может обладать неограниченными полномочиями по управлению страной, она обязана делиться этими полномочиями с субъектами Федерации, без чего государственная власть не может носить демократический характер. Субъекты Федерации заинтересованы в существовании сильной федеральной власти, наделенной широкими полномочиями для защиты и обеспечения общих интересов. Но в то же время они не хотят утратить своей самостоятельности и обладать правом рс-

шать лишь второстепенные вопросы жизни своего населения. Это объективное противоречие любой федерации, заставляющее власти тщательно и оптимально проводить разграничение компетенции государственных органов федерации и ее субъектов.

Мировая практика выработала формулу решения этой проблемы, которая состоит в установлении: 1) исключительной компетенции федеральных органов власти; 2) совместной компетенции органов власти федерации и ее субъектов; 3) исключительной компетенции субъектов федерации. Такое решение проблемы характерно для США, ФРГ, Австралии и других федераций.

Российская Федерация следует по этому испытанному пути (хотя термин «исключительная компетенция» в ней не употребляется): ст. 71 Конституции содержит перечень вопросов, находящихся в ведении Федерации; ст. 72 — перечень вопросов, находящихся в совместном ведении Федерации и ее субъектов; а в ст. 73 закреплена (без перечня вопросов) вся остаточная (т. е. за пределами ведения первых двух) компетенция субъектов Федерации.

Разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Федерации и ее субъектами возможно только на основе Конституции, Федеративного договора и иных договоров по этим вопросам. Это положение включено в число основ конституционного строя (ч. 3 ст. 11 Конституции), оно призвано воспрепятствовать решению проблемы разграничения в неправовых формах или путем произвольного принятия законов, а также постановлений исполнительной власти. Здесь самый чувствительный нерв федерализма и одновременно залог стабильности власти на всей территории Федерации.

Федеральный закон от 4 июля 2003 г. закрепил принципы и порядок разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов РФ. Этим актом установлен порядок принятия законов по предметам совместного ведения, основные принципы и порядок заключения договоров между органами власти Российской Федерации и субъектов РФ, а также соглашений между органами исполнительной власти Российской Федерации и субъектов РФ о передаче друг другу части своих полномочий.

Отнесение Конституцией тех или иных вопросов к числу предметов ведения Федерации означает установление исключительной компетенции федеральных органов (Президента РФ, Федерального Собрания, Правительства РФ). Эти, и только эти

органы вправе издавать по перечисленным вопросам присущие им правовые акты (законы, указы, постановления), осуществляя нормативное регулирование и текущее управление. Предметы ведения, таким образом, это и сферы полномочий федеральных органов государственной власти, в которые не вправе вмешиваться органы государственной власти субъектов Федерации.

Предметы ведения и полномочия органов Федерации, закрепленные в 18 пунктах ст. 71 Конституции РФ, можно условно разделить **на** несколько групп.

1. Вопросы государственного строительства:

- принятие и изменение Конституции РФ и федеральных законов, контроль за их исполнением;
- федеративное устройство и территория Федерации;
- регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина, гражданство в Российской Федерации, регулирование и защита прав национальных меньшинств;
- установление системы федеральных органов законодательной, исполнительной и судебной властей, порядка их организации и деятельности, формирование федеральных органов государственной власти;
- федеральная государственная служба.

2. Вопросы регулирования экономики и социального развития:

- федеральная государственная собственность и управление ею;
- установление основ федеральной политики и федеральные программы в области государственного, экономического, экологического, социального, культурного и национального развития Федерации;
- установление правовых основ единого рынка, финансовое, валютное, кредитное, таможенное регулирование, денежная эмиссия, основы ценовой политики, федеральные экономические службы, включая федеральные банки;
- федеральный бюджет, федеральные налоги и сборы, федеральные фонды регионального развития;
- федеральные энергетические системы, ядерная энергетика, расщепляющиеся материалы, федеральный транспорт, пути сообщения, информация и связь, деятельность в космосе.

3. Вопросы внешней политики и внешнеэкономической деятельности:

- внешняя политика и международные отношения Российской Федерации, международные договоры Российской Федерации, вопросы войны и мира;

- внешнеэкономические отношения Российской Федерации.

4. Вопросы обороны и охраны границы:

- оборона и безопасность, оборонное производство, определение порядка продажи и покупки оружия, боеприпасов, военной техники и другого военного имущества, производство ядовитых веществ, наркотических средств и порядок их использования;
- определение статуса и защита Государственной границы, территориального моря, воздушного пространства, исключительной экономической зоны и континентального шельфа Российской Федерации.

5. Вопросы создания правоохранительных органов и правовой системы:

- судоустройство, прокуратура, уголовное, уголовно-процессуальное и уголовно-исполнительное законодательство, амнистия и помилование, гражданское, гражданско-процессуальное и арбитражно-процессуальное законодательство, правовое регулирование интеллектуальной собственности;
- федеральное коллизионное право.

6. Вопросы метеорологии, статистической отчетности и т. д.:

- метеорологическая служба, стандарты, эталоны, метрическая система и исчисление времени, геодезия и картография, наименование географических объектов, официальный статистический и бухгалтерский учет.

7. Государственные награды и почетные звания Российской Федерации.

Из этого перечня вопросов, составляющих предметы ведения Российской Федерации, можно сделать ряд важных выводов в отношении конституционных прерогатив Федерации, и в частности:

- 1) только на федеральном уровне можно изменять Конституцию, принимать законы о гражданстве и др.;
- 2) на территории субъектов Федерации могут располагаться объекты федеральной собственности;
- 3) только на федеральном уровне решаются вопросы ядерной энергетики, развития путей сообщения и деятельности в космосе;
- 4) только федеральные органы власти вправе осуществлять внешнюю политику, объявлять войну и заключать мир;
- 5) Вооруженные Силы являются едиными для всей страны, ни один субъект Федерации не вправе создавать собственные вооруженные формирования;

б) судоустройство и прокуратура являются единными для всей страны, только на федеральном уровне можно объявлять об амнистии и помиловании и проч.

Исключительные полномочия **федеральных** органов затрагивают далеко не все сферы деятельности граждан и **общественной** жизни. Но именно в этих сферах **проявляется суверенитет** и верховенство Российской Федерации, ее назначение обеспечивать общие интересы многонационального населения страны.

§ 6. Предметы совместного ведения Федерации и ее субъектов

Под совместным ведением понимается отнесение определенных вопросов к компетенции в равной степени как Федерации, так и ее субъектов. По этим вопросам, следовательно, могут издаваться федеральные законы и законы субъектов Федерации, указы Президента РФ и акты президентов и глав администраций субъектов Федерации, постановления Правительства РФ и акты исполнительной власти субъектов Федерации. Вопросы совместного ведения не требуют жесткой централизации, а лишь регулирования в определенной части со стороны федеральных органов государственной власти. Но на практике это очень сложный вопрос.

Предметы совместного ведения и полномочия органов Федерации и ее субъектов, закрепленные в 14 пунктах ст. 12 Конституции РФ, можно условно разделить на несколько групп.

1. Вопросы государственного строительства и защиты прав и свобод:

- обеспечение соответствия конституций и законов республик, уставов, законов и иных нормативных правовых актов краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов Конституции РФ и федеральным законам;
- защита прав и свобод человека и гражданина, защита прав национальных меньшинств, обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности, режим пограничных зон;
- защита исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей;
- установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления.

2. Вопросы регулирования экономики и социального развития:

- разграничение государственной собственности, вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами;
- природопользование, охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности, особо охраняемые природные территории, охрана памятников истории и культуры;
- общие вопросы воспитания, образования, науки, культуры, физической культуры и спорта;
- координация вопросов здравоохранения, защита семьи, материнства, отцовства и детства, социальная защита, включая социальное обеспечение;
- осуществление мер по борьбе с катастрофами, стихийными бедствиями, эпидемиями, ликвидация их последствий;
- установление общих принципов налогообложения и сборов в Российской Федерации.

3. Вопросы деятельности правоохранительных органов и правовой системы:

- кадры судебных и правоохранительных органов, адвокатура, нотариат;
- административное, административно-процессуальное, трудовое, семейное, жилищное, земельное, водное, лесное законодательство, законодательство о недрах, об охране окружающей среды.

4. Координация международных и внешнеэкономических связей субъектов Федерации, выполнение международных договоров Российской Федерации.

Из этого перечня вопросов следует, что определенная часть отраслей права (административное, трудовое и др.) формируется Федерацией и ее субъектами совместно, в то время как другие (гражданское, уголовное и т. д.) — только Федерацией. Федерация совместно с ее субъектами регулирует такую огромную часть общественной жизни, как социальная сфера. В отношении создания системы органов государственной власти и местного самоуправления Федерация претендует только на совместное установление общих принципов.

§ 7. Правовая система Российской Федерации

Конституционно-правовой статус Российской Федерации закреплен в Конституции России и ряде правовых актов. Высшую юридическую значимость имеют ст. 4 и 5 Конституции, входя-

шие, как уже отмечалось, в гл. 1 «Основы конституционного строя». Статус Федерации, как и ее субъектов, более подробно регламентирован в гл. 3 «Федеративное устройство». Положения этих глав Конституции перекрывают все ранее принятые правовые акты, так или иначе относящиеся к статусу Федерации и ее субъектов.

Конституция составляет ядро всей правовой системы Российской Федерации, она обладает верховенством по отношению ко всем иным правовым актам, принимаемым как Федерацией, так и ее субъектами (конституции, уставы, законы и др.). Федеральные законы обладают приоритетом над правовыми актами субъектов Федерации. Это принципы федеративных отношений, соединение федерализма с правовым государством. Они закрепляют единство правопорядка на всей территории России при сохранении широких прав субъектов Федерации в пределах своей компетенции. Разумеется, в определенном отношении сохраняют юридическую силу такие принципиальные акты, как Декларация о государственном суверенитете РСФСР от 12 июня 1990 г., Федеративный договор от 31 марта 1992 г. После принятия в 1993 г. Конституции были заключены договоры о разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между Российской Федерацией и рядом республик и областей, которые необоснованно расширили компетенцию субъектов РФ по ряду вопросов. Однако эти договоры носили по отношению к Конституции подчиненный характер и не могут толковаться как какое-либо изменение установленного Конституцией правового статуса Федерации и ее субъектов. К началу 2002 г. практически все субъекты РФ, кроме Татарстана, приняли решение отказаться от этих договоров.

Установленные Конституцией России предметы ведения регулируются правовыми актами различного уровня. Так, по предметам ведения Федерации принимаются федеральные конституционные законы и федеральные законы, имеющие прямое действие на всей территории Федерации. По предметам совместного ведения издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Федерации. При этом федеральные законы не могут противоречить федеральным конституционным законам. Такая иерархия правовых источников способствует укреплению конституционно-правового статуса Федерации и установлению прочных отношений между Федерацией и ее субъектами.

§ 8. Организация исполнительной власти. Федеральные округа

Организация исполнительной власти в федеративном государстве — сложный вопрос. Органы этой власти не могут составлять слишком жесткую вертикаль, ибо это ведет к фактическому унитаризму и парализует инициативу субъектов Федерации. Но исполнительная власть Федерации и субъектов не должны действовать разрозненно — в таком случае эффективность решения многих проблем будет затруднена.

Конституция (ч. 2 ст. 77) предусматривает создание единой системы исполнительной власти, состоящей из органов исполнительной власти Федерации и ее субъектов. Но эта система образуется только в пределах ведения Федерации и полномочий Федерации по предметам совместного ведения Федерации и ее субъектов. Следовательно, в этих пределах правительства и министерства субъектов РФ находятся в отношениях подчинения с Правительством РФ и соответствующими федеральными министерствами, в то время как по вопросам исключительных полномочий субъектов эти органы действуют независимо от федеральных органов.

Однако такая система органов исполнительной власти не исчерпывает всей проблемы организации исполнительной власти в Федерации. На территории субъектов Федерации федеральными органами исполнительной власти могут создаваться свои территориальные органы, в которые ими назначаются соответствующие должностные лица. Но эти органы создаются только для осуществления полномочий федеральной власти, а следовательно, полностью независимы от органов исполнительной власти субъектов Федерации. Такие органы на территории субъектов Федерации имеют, например, министерства обороны, иностранных дел, имущественных отношений и др.

Конституционный Суд РФ в постановлении от 7 июня 2000 г. признал не противоречащим Конституции РФ положение, при котором законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ может принимать участие в согласовании назначения на должность руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти в случаях, предусмотренных федеральным законом, при условии, что на соответствующие территориальные органы федеральных органов исполнительной власти возлагается осуществление полномочий

Российской Федерации по вопросам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов.

Конституция предусматривает **возможность** взаимных уступок полномочий со стороны федеральных органов как **исполнительной** власти, так и субъектов Федерации. Так, **федеральные** органы исполнительной власти по соглашению с соответствующими органами **субъектов** Федерации могут **передавать** им осуществление части своих полномочий. Такое же соглашение возможно и в отношении передачи федеральным органам **осуществления** части своих полномочий со стороны органов исполнительной власти субъектов Федерации. Как уже отмечалось, принципы и порядок заключения таких соглашений закреплены в Федеральном законе.

13 мая 2000 г. Указом Президента РФ были учреждены семь федеральных округов — Центральный, Северо-Западный, Южный, Приволжский, Уральский, Сибирский, Дальневосточный. Тем же Указом утверждено Положение о полномочном представителе Президента РФ в федеральном округе

По своей природе федеральный округ является административным образованием, охватывающим территорию нескольких субъектов РФ. Создание округов не затрагивает конституционных основ федерализма и не ущемляет конституционно-правовой статус субъектов РФ. В рамках федерального округа организуется работа по реализации основных направлений внутренней и внешней политики государства, проводится контроль за исполнением решений федеральных органов государственной власти. Создание федеральных округов призвано также содействовать обеспечению национальной безопасностиTM, **улучшению** политического, социального и экономического положения в каждом округе. С помощью этой работы должны быть преодолены возникшая в связи с большими размерами территории России известная раздробленность государства и ослабление федерального влияния на решение проблем в субъектах РФ.

В пределах федерального округа Президента РФ представляет полномочный представитель, который является должностным лицом и федеральным государственным служащим, непосредственно подчиненным и подотчетным Президенту. Он назначается на должность и освобождается от должности Президентом и входит в состав Администрации Президента.

Полномочный представитель не наделен властными полномочиями, но он обеспечивает реализацию Президентом РФ своих конституционных полномочий. Отсюда его большие права и ши-

рокие организационные полномочия. Полномочный представитель обеспечивает координацию деятельности федеральных органов исполнительной власти, анализирует эффективность деятельности правоохранительных органов, организует взаимодействие федеральных органов с органами власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, политическими партиями, общественными и религиозными объединениями. Он разрабатывает программы социально-экономического развития территорий, организует контроль за исполнением федеральных законов, указов и распоряжений Президента РФ, постановлений и распоряжений Правительства РФ, а в случае принятия субъектами РФ актов, противоречащих Конституции РФ, федеральным законам, вносит Президенту РФ предложения о приостановлении действия этих актов. Через полномочного представителя проходит согласование кандидатур для назначения на должности федеральных служащих, проектов федеральных решений, затрагивающих интересы субъектов РФ. Он организует проведение согласительных процедур для разрешения разногласий между органами государственной власти Федерации и субъектов РФ, принимает участие в работе органов государственной власти субъектов РФ, а также органов местного самоуправления, обладает рядом прав представительского характера. Такое положение полномочных представителей, хотя они тесно контактируют с руководителями государственных органов субъектов РФ, не нарушает самостоятельности последних, содействуя деловому сотрудничеству.

Непосредственное обеспечение деятельности полномочного представителя осуществляет аппарат, являющийся самостоятельным подразделением Администрации Президента РФ. Указом Президента РФ от 24 марта 2005 г. при полномочных представителях образованы советы с совещательными функциями и утверждено Положение о них.

Правительством РФ разработана схема размещения территориальных федеральных органов исполнительной власти. Окружные подразделения созданы Министерством внутренних дел, Федеральной службой безопасности, Генеральной прокуратурой и др.

§ 9. Единая судебная власть и прокуратура

Согласно Конституции РФ судебная система России устанавливается Конституцией РФ и федеральным конституционным законом. Судебная власть осуществляется как федеральными суда-

ми, судьи которых назначаются Президентом РФ, так и судами в субъектах Федерации. Однако все суды образуют единую систему. Во главе судов общей юрисдикции стоит Верховный Суд РФ, а арбитражных судов — Высший Арбитражный Суд РФ. Этим организация судебной власти в Российской Федерации отличается от дуализма судебной системы в других федерациях (например, в США), в которых на территории субъекта федерации действуют как собственная судебная система во главе со своим верховным судом, так и федеральные суды во главе с верховным судом федерации.

Общезональным органом в области конституционного судопроизводства выступает Конституционный Суд РФ, в то время как аналогичные суды (конституционные и уставные), созданные в республиках, краях и областях, не составляют с ним единой системы.

В соответствии с Законом РФ «О статусе судей в Российской Федерации» (в редакции от 5 апреля 2005 г.) судьи федеральных судов общей юрисдикции и арбитражных судов подлежат назначению Президентом РФ с учетом мнения законодательного (представительного) органа соответствующего субъекта Федерации.

На строго централизованных началах действует прокуратура РФ. Это единая для всей Федерации централизованная система с подчинением нижестоящих прокуроров вышестоящим и Генеральному прокурору РФ. Полномочия, организация и порядок деятельности прокуратуры определяется Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации» (в редакции от 4 ноября 2005 г.).

§ 10. Основания для федерального вмешательства в права субъектов Федерации

В федеративных государствах обычно предусматриваются конституционные основания для вмешательства федеральной власти в права субъектов федерации. Основаниями для федеральной интервенции признаются восстания, массовые беспорядки и т. п. В США, например, в разные годы президенты неоднократно использовали вооруженные силы для наведения конституционного порядка в штатах; в Индии в аналогичных целях в штатах вводилось президентское правление.

В Конституции РФ отсутствуют нормы, прямо устанавливающие основания для федерального вмешательства в права субъек-

тов Федерации и введения президентского правления. Однако есть общее положение, открывающее возможность такого вмешательства. Часть 4 ст. 78 устанавливает: «Президент Российской Федерации и Правительство Российской Федерации обеспечивают в соответствии с Конституцией Российской Федерации осуществление полномочий федеральной государственной власти на всей территории Российской Федерации». С этой статьей связаны и другие статьи Конституции, устанавливающие полномочия Президента и Правительства России. Наиболее важной в связи с этим является функция Президента как гаранта Конституции, прав и свобод человека, принимающего в установленном Конституцией порядке меры по охране суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности (ч. 2 ст. 80).

Права субъектов могут стать объектом ограничения со стороны федеральных судов. Так, Конституционный Суд РФ вправе дисквалифицировать закон субъекта РФ, если он не соответствует Конституции РФ. Суды общей юрисдикции объявляют недействующими, т. е. не подлежащими применению, законы субъектов РФ, противоречащие федеральным законам. Прокуроры опротестовывают незаконные правовые акты в соответствующих органах власти субъектов РФ.

Конкретными инструментами, способствующими исправлению нарушений конституционных норм субъектами Федерации, являются согласительные процедуры для разрешения разногласий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Федерации, право Президента приостановить действие актов исполнительной власти, противоречащих Конституции, федеральным законам и указам, досрочно прекращать полномочия высшего должностного лица субъекта РФ, а также его право на введение чрезвычайного или военного положения на всей или части территории Российской Федерации. Федеральным законом может быть досрочно распущен законодательный (представительный) орган субъекта РФ.

Конституция не устанавливает оснований и порядка использования Вооруженных Сил на территории субъектов Федерации в случае возникновения там восстаний и других нарушений конституционного порядка. Президент РФ вправе объявлять на территории России или в отдельных ее местностях военное положение, режим которого согласно Конституции определяется федеральным конституционным законом.

В ситуациях возникновения в том или ином регионе России незаконных вооруженных формирований и связанных с этим столкновений с федеральными Вооруженными Силами подлежит применению Дополнительный протокол (принят 8 июня 1977 г.) к Женевским конвенциям от 12 августа 1949 г. касающийся защиты жертв вооруженных конфликтов немеждународного характера. Этот международно-правовой акт, являющийся в силу ч. 4 ст. 15 Конституции РФ составной частью правовой системы Российской Федерации, подтверждает суверенитет государства и устанавливает, что при возникновении вооруженного конфликта «обязанность правительства всеми законными средствами поддерживать или восстанавливать правопорядок в государстве или защищать национальное единство и территориальную целостность государства» (ч. 1 ст. 3). В то же время документ вводит гарантии от посягательства на жизнь, здоровье, против жестокого обращения, коллективных наказаний, взятия заложников, актов терроризма, надругательства над человеческим достоинством и ряда других нарушений прав и свобод в отношении лиц, прекративших участвовать в военных действиях. Данные гарантии очень важны для мирного населения, они требуют гуманного обращения с этим населением.

Примером применения Вооруженных Сил РФ являются события, происходившие в Чеченской Республике в 1994—1996 гг. В этой республике, являющейся субъектом РФ, сложилась экстраординарная ситуация, связанная с осуществлением в 1991 г. государственного переворота, провозглашением независимости. На территории Чечни отрицалось действие Конституции РФ и федеральных законов, была разрушена система законных органов власти, созданы регулярные незаконные вооруженные формирования, оснащенные новейшей военной техникой. Установившийся военный режим потворствовал массовым нарушениям прав и свобод граждан. Проведенные 27 октября 1991 г. выборы в высший орган государственной власти и выборы президента республики были признаны 2 ноября 1992 г. V Съездом народных депутатов РСФСР незаконными, а принятые ими акты — не подлежащими исполнению. Решения Съезда были также подтверждены в Заявлении Государственной Думы Федерального Собрания 23 декабря 1994 г. Осенью 1994 г. между враждующими группировками произошли вооруженные столкновения, грозившие перерасти в гражданскую войну.

Между тем Конституция РФ, как и ранее действовавшая Конституция 1978 г., не предусматривает возможности одностороннего решения вопроса об изменении статуса субъекта РФ и его выходе из состава Российской Федерации. Согласно ст. 66 (ч. 5) Конституции РФ статус субъекта РФ может быть изменен по взаимному согласию Российской Федерации и субъекта РФ в соответствии с федеральным конституционным законом.

Поскольку федеральными властями (Президентом, Правительством, Федеральным Собранием) неоднократно предпринимались попытки преодолеть возникший в Чеченской Республике кризис, но они не привели к мирному политическому решению, указы Президента РФ от 30 ноября 1994 г., от 9 декабря 1994 г., а также постановление Правительства РФ предписали Вооруженным Силам и внутренним войскам МВД применить меры государственного принуждения для обеспечения государственной безопасности и территориальной целостности Российской Федерации, разоружения незаконных вооруженных формирований на территории Чеченской Республики. Данные правовые акты исходили из того, что на территории Чеченской Республики сложилась экстраординарная ситуация, не соответствующая условиям режима чрезвычайного или военного положения.

Как было признано Конституционным Судом РФ в постановлении от 31 июля 1995 г. по проверке конституционности указанных актов Президента и Правительства, конституционным основанием Указа Президента от 9 декабря 1994 г. явились ст. 71 (п. «м»), 78 (ч. 4), 80 (ч. 2), 82, 87 (ч. 1), 90 (ч. 3) и 114 (п. «ж» ч. 1) Конституции РФ. Из этих норм следует, что Президент РФ обязан принимать меры по охране суверенитета Российской Федерации, ее независимости, безопасности и целостности. Президент и Правительство РФ обеспечивают осуществление полномочий федеральной государственной власти на всей территории Российской Федерации, в том числе в такой сфере ведения Федерации, как оборона и безопасность.

Конституция РФ определяет вместе с тем, что Президент РФ действует в «установленном Конституцией порядке». Однако для случаев, когда этот порядок не детализирован, а также в отношении полномочий, не перечисленных в ст. 83—89 Конституции РФ, общие рамки этих полномочий определяются принципом разделения властей (ст. 10 Конституции РФ) и требованием ст. 90 (ч. 3) Конституции, согласно которому указы и распоряже-

ния Президента не должны противоречить Конституции и законам Российской Федерации.

Конституционный Суд РФ также отметил, что, хотя действия Вооруженных Сил и внутренних войск основывались на конституционных основах, они привели к гибели тысячи российских граждан, что требует расследования и наказания виновных в общественном порядке.

В 1999—2002 гг. после вооруженного нападения чеченских бандформирований на Дагестан в Чечне была осуществлена масштабная контртеррористическая операция, сопровождавшаяся введением на территорию Чеченской Республики федеральных Вооруженных Сил и внутренних войск МВД. С конца 2002 г. в республике началось возрождение органов государственной власти, в марте 2003 г. был проведен референдум и принята Конституция Чеченской Республики, а затем состоялись выборы Президента Чеченской Республики, сформировано правительство и судебная система.

§ 11. Участие в межгосударственных объединениях. Содружество Независимых Государств

Важным элементом конституционно-правового статуса Российской Федерации является ее право неограниченно участвовать в межгосударственных объединениях и передавать им часть своих полномочий в соответствии с международными договорами. Конституция РФ (ст. 79) ставит для осуществления этого права только два условия. Передача полномочий не должна: 1) влечь за собой ограничения прав и свобод человека и гражданина и 2) противоречить основам конституционного строя Российской Федерации. Указание на международные договоры означает, что передача полномочий должна быть не односторонней, а порождать взаимные обязательства.

Передача полномочий есть не что иное, как добровольное ограничение своего суверенитета. Конституции многих стран (Франции, Италии и др.) давно согласились с необходимостью такого ограничения во имя международного сотрудничества, результатом чего, в частности, стало появление ряда наднациональных органов в Западной Европе. Конституция РФ также позволяет России вступать в различные межгосударственные объединения, принимая на себя широкие международные обязательства.

Рассматриваемая конституционная норма реализована вступлением России в Содружество Независимых Государств. СНГ основано на началах суверенного равенства всех его членов. Страны Содружества являются самостоятельными и равноправными субъектами международного права. В рамках этого объединения осуществляется координация экономического сотрудничества, сбалансированное социальное развитие государств-членов в рамках общего экономического пространства, межгосударственная кооперация и интеграция, военно-политическое сотрудничество. Страны СНГ ставят своей приоритетной задачей обеспечение основных прав и свобод человека в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права, свободное общение, контакты и передвижение граждан государств-членов в Содружестве. Страны Содружества сотрудничают также в области права, в частности путем заключения двусторонних и многосторонних договоров об оказании правовой помощи, и способствуют сближению национального законодательства. В СНГ предусмотрены:

- Совет глав государств, который является высшим органом СНГ;
- Межпарламентская Ассамблея, действующая на основе Конвенции от 26 мая 1995 г.;
- Совет глав правительств;
- Совет министров иностранных дел;
- Экономический суд;
- Совет министров обороны;
- Штаб по координации военного сотрудничества;
- Комиссия по правам человека и ряд других органов.

Государства — участники СНГ заключили много договоров и соглашений, направленных на реализацию целей этого объединения. Так, Договор о сотрудничестве в охране границ государств — участников СНГ с государствами, не входящими в Содружество, от 26 мая 1995 г. (его не подписали ряд государств) устанавливает, в частности, что стороны несут взаимную ответственность за обеспечение охраны своего участка границы с учетом интересов безопасности сторон и что они вправе принимать для этого меры с помощью воинского контингента другого государства — участника СНГ. В соответствии с этим положением Российская Федерация участвует в охране Государственной границы ряда государств — участников СНГ на основе заключенных двусторонних соглашений. В рамках этого межгосударственного

объединения создан Межгосударственный экономический комитет (МЭК), который является постоянно действующим координирующим и исполнительным органом Экономического союза и осуществляет контрольные и распорядительные функции в пределах полномочий, добровольно делегированных ему суверенными государствами СНГ.

2 апреля 1996 г. между Республикой Беларусь, Республикой Казахстан, Киргизской Республикой и Российской Федерацией был заключен Договор об углублении интеграции в экономической и гуманитарной областях, который, признавая государственную независимость, суверенитет и территориальную целостность сторон, провозглашает **поэтапное** углубление интеграции в экономике, науке, образовании, культуре, социальной сфере и иных областях. Для достижения этих целей учреждаются Межгосударственный Совет, Интеграционный Комитет, Межпарламентский Комитет. Одновременно на тех же основах, но с еще большей степенью интеграции был создан Союз России и Белоруссии (с 8 декабря 1999 г. — Союзное государство). В частности, этот орган вправе принимать модельные законодательные акты, содействовать унификации законодательства двух стран.

15 марта 1996 г. Государственной Думой было принято постановление, которым была подтверждена юридическая сила результатов референдума СССР по вопросу о сохранении Союза ССР, состоявшегося на территории РСФСР 17 марта 1991 г. Этим актом Соглашение о создании СНГ от 8 декабря 1991 г. объявлено не имевшим и не имеющим юридической силы в части, относящейся к прекращению Союза ССР. Другим постановлением от того же числа Государственная Дума признала утратившим силу постановление Верховного Совета РСФСР «О денонсации Договора об образовании СССР» от 12 декабря 1991 г. Однако эти постановления Государственной Думы не имеют правовых последствий, т. е. не могут юридически **восстановить** СССР и денонсировать Соглашение о создании СНГ (как называемые беловежские соглашения). Во-первых, Договор об образовании СССР отдельно не вступая в силу, а был только составной частью советских конституций 1924 и 1936 гг. Во-вторых, согласно Конституции РФ денонсация международных договоров может осуществляться не постановлениями Думы, а федеральным законом. Таким образом, указанные постановления Государственной Думы были не в состоянии изменить конституционно-правовой статус Российской Федерации и правомерность создания Содружества Независимых Государств.

Полная международная правосубъектность Российской Федерации является проявлением ее суверенитета и выступает как важнейшее правовое средство включения в мировое сообщество.

§ 12. Государственные символы и столица

Обязательным атрибутом государства являются государственные флаг, герб и гимн. Эти символы Российской Федерации устанавливаются федеральными конституционными законами: «О Государственном флаге Российской Федерации» (в редакции от 7 марта 2005 г.), «О Государственном гербе Российской Федерации» (в редакции от 30 июня 2003 г.), «О Государственном гимне Российской Федерации» (в редакции от 22 марта 2001 г.). Законы содержат описание флага и герба, утверждают музыкальную редакцию и текст гимна. Устанавливается перечень органов власти, на зданиях которых постоянно поднимается флаг (Администрация Президента РФ, палаты Федерального Собрания, Правительство, Конституционный Суд и др.), порядок его поднятия в определенных случаях (на морских судах, в местах дислокации воинских частей и т. д.). Установлен также порядок официального использования герба (на бланках федеральных законов и указов, решений судов и проч.), а также исполнения гимна (при вступлении в должность Президента РФ, открытии и закрытии сессий палат Федерального Собрания и др.).

Конституция устанавливает, что столицей Российской Федерации является г. Москва, статус которой должен определяться федеральным законом. 15 апреля 1993 г. принят Закон РФ «О статусе столицы Российской Федерации» (в редакции от 22 августа 2004 г.). Закон закрепляет федеральную собственность на здания и сооружения, занимаемые федеральными органами, а также земельные участки под ними. Федеральным законом от 18 июля 1995 г. установлено, что собрания, митинги, демонстрации, шествия, пикетирование и иные публичные мероприятия в г. Москве проводятся в соответствии с Федеральным законом «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях». Этот Закон, принятый 19 июня 2004 г., установил время проведения публичных мероприятий с 7.00 до 23.00 текущего дня по местному времени. Федеральным законом от 18 июля 1995 г. предусматривается компенсация затрат города в связи с выполнением им функций столицы за счет федерального бюджета.

Глава 19. Субъекты Российской Федерации

Российская Федерация состоит из республик, краев, областей, городов федерального значения (Москва и Санкт-Петербург), автономной области, автономных округов. Конституция закрепляет равноправие этих субъектов Федерации.

Конституционно-правовой статус субъектов Федерации устанавливается в первую очередь Конституцией России, федеральными законами, а также другими правовыми актами. Так, республики принимают свои конституции, другие субъекты Федерации — уставы. Основные вопросы статуса урегулированы Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

§ 1. Правовой статус субъектов Российской Федерации

Этот статус в решающей степени гарантируется Конституцией РФ, изменения гл. 3—8 которой в конечном счете возможны только с одобрения органов законодательной власти не менее чем двух третей субъектов Федерации. На основе Конституции России и в соответствии с ней и федеральными законами субъекты Федерации принимают конституции и уставы, законы и иные нормативные правовые акты.

Принципы определения полномочий **органов** государственной власти субъекта РФ достаточно просты:

1) полномочия, осуществляемые по предметам ведения субъектов РФ, определяются конституцией (уставом), законами и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами субъекта РФ;

2) полномочия, осуществляемые по предметам совместного ведения, определяются Конституцией РФ, федеральными законами, договорами о разграничении полномочий и соглашениями;

3) полномочия, осуществляемые по предметам ведения Российской Федерации, определяются федеральными законами, издаваемыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами Президента РФ и Правительства РФ, а также соглашениями.

Федеральные законы, указы Президента РФ, договоры о разграничении полномочий и соглашения, определяющие полномочия органов государственной власти субъекта РФ, должны уста-

навливать права, обязанности и ответственность этих органов, порядок и источники финансирования осуществления соответствующих полномочий, не могут одновременно возлагать аналогичные полномочия на федеральные органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также должны соответствовать другим требованиям закона.

В соответствии с принципом верховенства Конституции РФ федеральные конституционные законы и федеральные законы, а также конституции, уставы, законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ, договоры, соглашения не могут передавать, исключать или иным образом перераспределять установленные Конституцией РФ предметы ведения Российской Федерации, предметы совместного ведения, а также предметы ведения субъектов РФ. Не могут быть приняты федеральные законы, а также конституции, уставы, законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ, заключены договоры, соглашения, если принятие указанных актов ведет к изменению конституционно-правового статуса субъекта РФ, ущемлению или утрате установленных Конституцией РФ прав и свобод человека и гражданина, нарушению государственной целостности Российской Федерации и единства системы государственной власти в Российской Федерации.

Субъекты РФ сами устанавливают свое наименование, а в случае изменения новое наименование подлежит включению в ст. 65 Конституции РФ. Исчерпывающим и точным перечислением наименований всех субъектов Федерации в Конституции РФ подчеркивается добровольность вхождения каждого субъекта в Российскую Федерацию и распространение всех норм Конституции в равной степени на все субъекты Федерации. В соответствии с решением самих республик в январе и феврале 1996 г. указами Президента РФ в ч. 1 ст. 65 Конституции РФ были включены новые наименования субъектов РФ — Республика Ингушетия, Республика Северная Осетия — Алания, Республика Калмыкия вместо прежних наименований, указом от 25 июля 2003 г. включено новое наименование — Ханты-Мансийский автономный округ — Югра.

Равноправие субъектов РФ находит свое выражение в равном представительстве всех субъектов РФ (независимо от размера территории и численности населения) в Совете Федерации Федерального Собрания (по два представителя от каждого субъекта РФ), а также в порядке формирования Государственного сове-

та РФ, который состоит из высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) всех субъектов РФ.

Но правовой статус субъектов РФ все же не во всем одинаков. Различие вытекает, например, из того, что республики объявлены государствами, в то время как все другие субъекты такого статуса не имеют и могут рассматриваться только как государственные образования. Конституции республик могут приниматься как их законодательными собраниями, так и референдумами, в то время как уставы других субъектов РФ — только законодательными собраниями. Большинство автономных округов входят в состав краев и областей, но должны рассматриваться как государственные образования наравне с этими краями и областями. Такое положение субъектов РФ дает повод говорить об асимметричности российского федерализма.

Равноправие субъектов Федерации проявляется в общем для всех них определении предметов ведения, которое вытекает из ст. 71—73 Конституции РФ. Субъекты РФ не вправе вмешиваться в компетенцию федеральных органов государственной власти, которые создаются в соответствии с волеизъявлением всего многонационального народа России, в том числе всех субъектов Федерации. Последние представлены в Федеральном Собрании, а следовательно, участвуют в решении вопросов, относящихся к предметам ведения Федерации. Вместе с органами государственной власти Федерации они осуществляют правовое регулирование и управление по предметам совместного ведения. При этом до принятия федеральных законов субъекты РФ вправе осуществлять по таким вопросам собственное правовое регулирование. После принятия соответствующего федерального закона законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ в двухмесячный срок приводятся в соответствие с принятым федеральным законом. Вне пределов ведения Российской Федерации и совместного ведения субъекты РФ обладают всей полнотой государственной власти.

Такое решение проблемы разграничения предметов ведения оставляет за субъектами Федерации полномочия по широкому кругу вопросов. Если вопрос относится к совместному ведению, то законы и иные нормативные правовые акты издаются субъектами Федерации в соответствии с федеральным законом по этому вопросу. Если же тот или иной вопрос входит в исключительную компетенцию органов власти субъекта Федерации, то республи-

ки, края, области, города федерального значения и автономии осуществляют собственное правовое регулирование, включая принятие законов и иных нормативных правовых актов.

При этом Конституция предоставляет субъектам Федерации важную гарантию. Поскольку их законы и нормативные акты, изданные по вопросам совместного ведения, должны соответствовать федеральным законам и в случае противоречия действует федеральный закон, то при противоречии такого же рода по вопросам исключительного ведения субъектов Федерации приоритет отдается их законам и нормативным правовым актам. Следовательно, федеральный закон не может вторгаться в сферу исключительного ведения субъектов РФ.

В соответствии с Конституцией РФ (ст. 11) федеральный закон закрепляет принципы и порядок заключения договоров о разграничении полномочий. Заключение таких договоров допускается только в случае, если это обусловлено экономическими, географическими и иными особенностями субъекта РФ, и в той мере, в которой указанными особенностями определено иное, чем это установлено федеральными законами, разграничение полномочий. В договоре о разграничении полномочий устанавливается перечень полномочий федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъекта РФ, разграничение которых производится иначе, чем это установлено федеральными законами и законами субъекта РФ, определяются условия и порядок осуществления этих полномочий, конкретные права и обязанности сторон, срок действия договора и порядок продления данного срока, а также основания и порядок досрочного расторжения договора. Договор подписывается Президентом РФ и высшим должностным лицом субъекта РФ, а затем утверждается федеральным законом.

Иное дело — соглашения между федеральными органами исполнительной власти и исполнительными органами субъектов РФ о передаче им части федеральных полномочий с передачей необходимых материальных и финансовых средств. Федеральные органы контролируют соблюдение условий этих соглашений и несут ответственность за ненадлежащее их осуществление. Соглашение подписывается руководителем федерального органа исполнительной власти и высшим должностным лицом субъекта РФ. Оно считается заключенным и вступает в силу после утверждения постановлением Правительства РФ и официального опубликования в установленном порядке.

Возможно и обратное: отдельные полномочия органов государственной власти субъекта РФ могут быть временно возложены на федеральные органы государственной власти или должностных лиц, назначаемых федеральными органами государственной власти. Это может произойти в случаях, если:

1) в связи со стихийным бедствием, катастрофой, иной чрезвычайной ситуацией органы государственной власти субъекта РФ отсутствуют и не могут быть сформированы в соответствии с федеральным законом (решение принимается Президентом РФ по согласованию с Советом Федерации Федерального Собрания);

2) возникшая вследствие решений, действий или бездействия органов государственной власти субъекта РФ просроченная задолженность по исполнению долговых или бюджетных обязательств, определенная в порядке, установленном Бюджетным кодексом РФ, превышает 30% собственных доходов бюджета субъекта РФ в последнем отчетном году (в этом случае по ходатайству Правительства РФ решением Высшего Арбитражного Суда РФ в соответствии с федеральным законом вводится временная финансовая администрация);

3) при реализации полномочий, осуществляемых за счет предоставления субвенций из федерального бюджета, исполнительным органом государственной власти субъекта РФ допускается нарушение Конституции РФ, федерального закона, нормативных правовых актов Президента РФ и Правительства РФ, если такое нарушение установлено соответствующим судом (решение принимается Правительством РФ с изъятием субвенций).

Споры, связанные с разграничением предметов ведения и полномочий, передачей осуществления части полномочий, должны разрешаться заинтересованными сторонами путем проведения переговоров и использования иных согласительных процедур. В случае необходимости стороны договора, соглашения могут создавать согласительные комиссии. Президент РФ может использовать согласительные процедуры для разрешения споров между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов РФ по вопросам, связанным с разграничением предметов ведения и полномочий, передачей осуществления части полномочий. В случае недостижения согласованного решения Президент РФ может передать разрешение спора на рассмотрение соответствующего суда. В случаях, предусмотренных Конституцией РФ, Федеральным конституционным законом «О Конституционном Суде России-

ской Федерации», споры, связанные с разграничением предметов ведения и полномочий, передачей органами исполнительной власти друг другу осуществления части своих полномочий, рассматриваются Конституционным Судом РФ. Споры, связанные с разграничением предметов ведения и полномочий, могут быть вынесены на рассмотрение судов общей юрисдикции и арбитражных судов в соответствии с их полномочиями.

Если орган государственной власти субъекта РФ полагает, что федеральный закон не соответствует Конституции РФ, нормативный правовой акт федерального органа государственной власти не соответствует положениям Конституции РФ, федеральных законов или договоров о разграничении полномочий, устанавливающих разграничение предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ, спор о компетенции либо вопрос о соответствии федерального закона Конституции РФ, соответствии нормативного правового акта федерального органа государственной власти Конституции РФ, федеральным законам или договорам о разграничении полномочий разрешается Конституционным Судом. До вступления в силу решения суда о признании федерального закона или отдельных его положений не соответствующими Конституции РФ, нормативного правового акта федерального органа государственной власти или отдельных его положений не соответствующими Конституции РФ, федеральным законам или договорам о разграничении полномочий принятие законов и иных нормативных правовых актов субъекта РФ, противоречащих соответствующим положениям федерального закона, нормативного правового акта федерального органа государственной власти, не допускается.

Субъекты Федерации имеют свою правовую систему, в которую входят конституция (в республиках), уставы (в других субъектах РФ), законы, подзаконные акты. Правовая система субъектов РФ как бы образует собственное конституционное право, которое, однако, не разрывает единого конституционного права Российской Федерации, составляя его федеративный аспект. Свои правовые акты субъекты принимают самостоятельно. Однако требуется, чтобы конституции, уставы и другие правовые акты соответствовали Конституции РФ и федеральным законам, находились в пределах совместного ведения Федерации и ее субъектов, ведения субъектов Федерации.

Правовой статус субъекта РФ может быть расширен путем создания в пределах его территории особой экономической зоны. Статус особой экономической зоны предоставляет органам государственной власти соответствующего субъекта РФ дополнительные права и льготы в области таможенного регулирования, транзита товаров, налогов, режима инвестиций и предпринимательской деятельности.

По юридической силе конституции республик и уставы других субъектов Федерации равнозначны, различия между ними только в терминах, присущих государствам и государственным образованиям. К тому же бывшие автономные республики, из которых образовалось большинство нынешних республик, прежде имели свои конституции, что повлияло на их желание сохранить эту традицию в условиях расширения самостоятельности республик. Республики вправе иметь государственный язык, в то время как другие субъекты РФ — нет. Конституции и уставы субъектов РФ должны строиться на общих с Конституцией РФ принципах (разделения властей, правового социального государства и др.). Проверку соответствия конституций, уставов, законов и иных нормативных правовых актов субъектов РФ Конституции РФ осуществляет Конституционный Суд РФ. Субъекты Федерации в лице своих органов законодательной и исполнительной власти вправе обращаться с запросом в Конституционный Суд РФ (ч. 2 ст. 125). Конституционный Суд РФ, кроме того, разрешает споры о компетенции между органами государственной власти Российской Федерации и органами власти субъектов РФ, между высшими государственными органами последних.

В июле 2003 г. Конституционный Суд РФ рассматривал дело о проверке положений законов, на основании которых судами общей юрисдикции по обращениям прокуроров осуществлялась проверка соответствия конституций республик федеральным законам. Конституционный Суд РФ, раскрывая природу этих актов, отметил:

...Об особом правовом характере конституций (уставов) субъектов РФ свидетельствует порядок их принятия: в ряде субъектов РФ конституции принимаются, в отличие от других нормативных правовых актов, в том числе законов, на референдуме или **специально** создаваемым для этой цели органом, если же конституция или устав принимаются законодательным (представительным) органом субъекта РФ, то они считаются принятыми, когда за них проголосовало квалифицированное большинство депутатов. Усложнен по сравне-

нию с обычными законами и порядок внесения изменений и дополнений в конституции (уставы) субъектов РФ, чем обеспечивается, в частности, их повышенная стабильность по сравнению с текущим законодательством.

...Особенности конституций (уставов) субъектов РФ как учредительных по своей правовой природе нормативных правовых актов, их конституционно-правовые отличия от других нормативных правовых актов субъектов РФ определяют и различия в порядке их судебной проверки по содержанию на соответствие Конституции РФ и федеральным законам, которые, основываясь на конституционных нормах, непосредственно затрагивают конституционный статус субъектов РФ.

...Выявление соответствия конституций (уставов) субъектов РФ федеральным законам без установления их соответствия Конституции РФ не является достаточным основанием для признания нормы конституции (устава) субъекта РФ утратившей юридическую силу и потому не подлежащей применению.

Разрешение такого рода вопросов влечет за собой необходимость применения процедур конституционного судопроизводства.

Конституционный Суд РФ постановил признать содержащуюся в оспариваемых законах норму, которая наделяет суд общей юрисдикции полномочием разрешать дела об оспаривании нормативных правовых актов субъектов РФ, не соответствующей Конституции РФ в той мере, в какой данная норма допускает разрешение судом общей юрисдикции дел об оспаривании конституций и уставов субъектов РФ.

Субъекты Федерации обладают своей территорией, которая является частью территории Российской Федерации. Границы между субъектами Федерации могут быть изменены только с их взаимного согласия.

Экономическую основу деятельности органов государственной власти субъекта РФ составляют находящиеся в собственности субъекта РФ имущество, средства бюджета субъекта РФ и территориальных государственных внебюджетных фондов, а также имущественные права.

Федеральный закон установил круг вопросов, решение которых относится к полномочиям по совместному ведению и осуществляется за счет средств бюджета субъекта РФ. Таких вопросов 41 (обеспечение деятельности органов власти, проведения выборов, предупреждения чрезвычайных ситуаций, образования, здравоохранения и др.). Те же полномочия, которые передаются субъектам РФ федеральными законами, осуществляются за счет субвенций из федерального бюджета на определенных условиях.

Законом предусмотрено, что выравнивание бюджетной обеспеченности субъекта РФ осуществляется путем предоставления дотаций из образуемого в составе федерального бюджета Федерального фонда финансовой поддержки субъектов РФ.

Система органов государственной власти устанавливается субъектами Федерации самостоятельно. Есть, однако, конституционные требования, которые они при этом должны соблюдать. Во-первых, чтобы эта система соответствовала основам конституционного строя Российской Федерации, что, в частности, означает разделение и самостоятельность трех властей: законодательной, исполнительной и судебной. Во-вторых, система органов власти должна строиться на основе общих принципов организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленных федеральным законом. Такие требования Конституции РФ, весьма характерные для всех федеративных государств, призваны обеспечить принципиальное единообразие организации государственной власти в Федерации на всех уровнях (о системе органов государственной власти субъектов РФ см. гл. 26 учебника).

Субъекты Федерации вправе осуществлять международные и внешнеэкономические связи. Однако их международная правосубъектность носит ограниченный характер. Они не вправе ставить вопрос о дипломатическом признании, открывать зарубежные представительства на уровне посольств и т. д. Российская Федерация координирует международные и внешнеэкономические связи субъектов Федерации.

Многие субъекты РФ заключили торгово-экономические и финансовые соглашения с зарубежными государствами, принимая долговые обязательства и обязательства по их реструктуризации. Эти соглашения не являются международными договорами. Федеральный закон «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации» от 4 января 1999 г. требует, чтобы такие соглашения согласовывались с федеральными органами исполнительной власти. При этом федеральные органы государственной власти не несут ответственности по соглашениям об осуществлении международных и внешнеэкономических связей, заключенным органами государственной власти субъектов РФ, за исключением случаев, когда указанные соглашения заключены с органами государственной власти иностранных государств с согласия Правительства РФ либо по конкретному соглашению субъекта РФ имеются

официальные гарантии Правительства РФ. Соглашения регистрируются Министерством юстиции РФ в соответствии с Правилами, утвержденными постановлением Правительства РФ.

Согласно Федеральному закону «О международных договорах Российской Федерации», международный договор Российской Федерации, затрагивающий вопросы, относящиеся к ведению субъекта РФ, заключается по согласованию с органами государственной власти заинтересованного субъекта РФ, на которые возложена соответствующая функция. Основные положения или проект международного договора, затрагивающие полномочия субъекта РФ по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ, направляются федеральными органами исполнительной власти органам государственной власти заинтересованного субъекта РФ, а поступившие предложения рассматриваются при подготовке проекта договора. Для внесения своих предложений субъект РФ должен иметь не менее двух недель. Представители органов государственной власти субъектов РФ по согласованию с федеральными органами исполнительной власти участвуют в переговорах и процедуре подписания договора (ст. 4 указанного Закона).

Конституционно-правовой статус субъектов РФ обеспечивает им широкие возможности по регулированию деятельности граждан на своей территории. В законодательных органах субъектов принимается большое число законов в области государственного строительства, защиты прав и свобод человека и гражданина, развития экономики и предпринимательства, социальной поддержки населения, культуры.

§ 2. Особенности правового статуса республик

В отличие от других субъектов Федерации республики признаются государствами. Однако власть в этих государствах не является суверенной, республики самостоятельны только в рамках, установленных федеральной Конституцией. Республики не вправе нарушать государственную целостность России, единство системы государственной власти. Их народы свободно реализовали свое право на самоопределение, создав сначала автономию, а затем преобразовав ее в государство, являющееся частью Российской Федерации. Изменить этот статус можно только с согласия Российской Федерации, путем изменения Конституции РФ или в соответствии с федеральным конституционным законом.

Конституция РФ не закрепляет право выхода республик из состава Федерации, чего не делает ни одна другая федерация мира. Основания для этого носят не только юридический, но и этический характер. Экономика республик была создана на средства всего многонационального народа России, она может успешно функционировать только как составная часть всей экономики страны. С национальной точки зрения население республик давно носит смешанный характер, вследствие чего выделение той или иной республики в самостоятельное государство неизбежно породило бы дискриминацию и межнациональные конфликты. Отделение от России привело бы также к культурному отставанию народов, ни о какой подлинной независимости в этом случае не могло бы быть и речи. Сепаратизм, следовательно, противоречит коренным интересам как народов республик, так и их титульной нации.

В период «парада суверенитетов», т. е. до принятия Конституции РФ в 1993 г., ряд республик — Татарстан, Саха (Якутия), Башкортостан, Тува и др. — закрепили в своих конституциях статус суверенного государства, субъекта международного права. Татарстан, не упоминая о вхождении в состав Российской Федерации, в то же время закрепил свое положение как государства, «ассоциированное с Российской Федерацией». В основе такого подхода лежало необоснованное предположение, будто Российская Федерация является объединением, получившим полномочия из рук независимых республик, что противоречит историческим фактам, ибо автономии, из которых выросли республики, были созданы Российским государством. Республики, как и другие субъекты Федерации, равноправны только между собой во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти, но они не равноправны с самой Федерацией. В договорах, которые республики, как края и области, заключают с Федерацией, речь идет о разграничении предметов ведения и полномочий, а не о разделе суверенитета или территории Российской Федерации. Конституции республик должны соответствовать Конституции РФ, составлять единое конституционное пространство, основанное на общих принципах. Отступления от федеральной Конституции особенно недопустимы, когда они ведут к вторжению в предметы ведения и полномочия федеральных органов, нарушают принцип равноправия граждан России независимо от национальности и места проживания, принцип разделения властей.

Неправомерность постановки вопроса о суверенитете республик раскрыта в постановлении Конституционного Суда РФ от 7 июня 2000 г. В нем говорится: «Содержащееся в Конституции Российской Федерации решение вопроса о суверенитете предопределяет характер федеративного устройства, исторически обусловленного тем, что субъекты Российской Федерации не обладают суверенитетом, который изначально принадлежит Российской Федерации в целом. По смыслу преамбулы, ст. 3, 4, 5, 15 (ч. 1), 65 (ч. 1), 66 и 71 (п. «б») Конституции Российской Федерации в их взаимосвязи, республики как субъекты Российской Федерации не имеют статуса суверенного государства; решить же этот вопрос иначе в своих конституциях они не могут, а потому не вправе наделить себя свойствами суверенного государства, даже при условии, что этот суверенитет признавался бы ограниченным.

Конституция Российской Федерации, определяя в ст. 5 (ч. 1 и 4) статус перечисленных в ст. 65 (ч. 1) республик как субъектов Российской Федерации, исходит из относящегося к основам конституционного строя Российской Федерации и, следовательно, к основам конституционного строя республик принципа равноправия всех субъектов Российской Федерации, в том числе в их взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти. Признание же за республиками суверенитета, при том что все другие субъекты Российской Федерации им не обладают, нарушило бы конституционное равноправие субъектов Российской Федерации, сделало бы невозможным его осуществление в принципе, поскольку по своему статусу суверенное государство не может быть равноправно с субъектом РФ, не обладающим суверенитетом.

Следовательно, понятие республики (государства), содержащееся в ст. 5 (ч. 2) Конституции Российской Федерации применительно к установленному ею федеративному устройству, в отличие от Федеративного договора от 31 марта 1992 года, не означает признание суверенитета этого субъекта Российской Федерации, а лишь отражает определенные особенности его конституционно-правового статуса, в том числе закрепленные в ст. 66 (ч. 1) и 68 Конституции Российской Федерации, которые связаны с факторами исторического, национального и иного характера, что не может рассматриваться как нарушение принципа равноправия всех субъектов Российской Федерации.

Признание Конституцией Российской Федерации суверенитета только за Российской Федерацией воплощено также в конституционных принципах государственной целостности и единства системы государственной власти (ч. 3 ст. 5), верховенства Конституции Российской Федерации и федеральных законов, которые имеют прямое действие и применяются на всей территории Российской Федерации, включающей в себя территорию ее субъектов (ч. 2 ст. 4; ч. 1 ст. 15;

ч. 1 ст. 67). Отсутствие у субъектов Российской Федерации, в том числе республик, суверенитета подтверждается и положениями ст. 15 (ч. 4) и 79 Конституции Российской Федерации, из которых вытекает, что только Российская Федерация вправе заключать международные договоры, приоритет которых признается в ее правовой системе, и только Российская Федерация как суверенное государство может передавать межгосударственным объединениям свои полномочия в соответствии с международным договором.

Исходя из этих конституционных принципов все правовые акты, принимаемые в Российской Федерации, в том числе конституции республик, не должны противоречить Конституции Российской Федерации».

С пониманием государственной природы республик тесно связан вопрос о правовом статусе их территорий. Каждая республика обеспечивает свою территориальную целостность, а границы республики, находящиеся в режиме не государственных, а административных границ, не могут быть изменены без ее согласия. Гарантией территориального статус-кво является сама Российская Федерация, что, однако, не всегда обеспечивает быстрое и эффективное разрешение территориальных споров. Такой спор, например, несколько лет не затихает в отношениях между Республикой Северная Осетия — Алания и Республикой Ингушетия.

Ошибочное представление о суверенитете подталкивает некоторые республики к провозглашению своей собственности на землю, недра и природные богатства, для чего нет правовых оснований. Вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами относятся к совместному ведению Федерации и ее субъектов. Республика Саха (Якутия) закрепила в Конституции 1992 г. положение о своей территории как «исконной земле традиционного расселения ее коренных народов», хотя трудно себе представить, как на огромных просторах в 3,1 млн кв. км могли утвердиться «коренные народы», которых и сейчас насчитывается не более 1 млн человек. Произвольно определенные в советское время границы некоторых республик ныне рассматриваются в республиках как якобы сложившиеся исторически.

Между тем происходившая в то время частая перекройка границ имела чисто административное значение, в результате чего, например, в территорию нынешней Чеченской Республики были включены районы из соседнего Ставропольского края. Территорию республик, следовательно, можно рассматривать только во

взаимосвязи с их пребыванием в составе Российской Федерации. Вместе с тем должно быть, безусловно, признано, что закрепленная за ними территория является пространственным пределом их власти, на эту территорию не может распространяться власть других субъектов Федерации.

Неправомерны и претензии многих республик на приоритет (верховенство) своих законов над федеральными. Закрепление в конституционных актах республик такого рода положений противоречит основам конституционного строя Российской Федерации и ведет к ослаблению конституционной законности и охраны прав человека.

Республики самостоятельны в определении своих государственных языков. В органах государственной власти, органах местного самоуправления, государственных учреждениях республик эти языки употребляются наряду с государственным языком Российской Федерации, т. е. русским языком. В республиках, в которых титульная нация составляет большинство населения (таковых 6 из 21), законодательно закреплено двуязычие. Многоязычие закреплено в многонациональном Дагестане. Двуязычие принято и в некоторых республиках, где титульная нация не составляет большинства (например, Калмыкия). Но в ряде республик законы о языках пока не приняты. Практически все республики признают и гарантируют права всех наций на пользование своим языком и на его развитие.

Конституции республик обычно предусматривают свое гражданство, не учитывая, что гражданство в Российской Федерации относится к ведению Федерации. Это гражданство одновременно означает и гражданство Российской Федерации, но правом принятия в гражданство обладает только Российская Федерация.

Республики самостоятельно утверждают свою государственную символику — герб, флаг, гимн, определяют столицу. Государственная символика отражает национально-историческую символику народа. Республики вправе учреждать свои почетные звания и государственные награды.

После принятия указанных выше решений Конституционного Суда РФ в конституции и уставы субъектов РФ были внесены изменения, приведшие ряд положений этих актов в соответствие с Конституцией РФ и федеральным законодательством. Так, в Республике Саха (Якутия) из Основного закона исключено положение о вступлении в силу федеральных законов на территории республики только после их ратификации республиканским пар-

ламентом. В Республике Тыва из Конституции исключено положение о праве выхода из состава Российской Федерации. В то же время в конституциях Татарстана и Башкортостана сохранено упоминание о «суверенитете», хотя после решения Конституционного Суда РФ это положение уже не имеет юридической силы.

§ 3. Особенности правового статуса автономий

В Российскую Федерацию входят одна автономная область (Еврейская автономная область) и десять автономных округов. Что касается автономной области, то ее сохранение является скорее данью традиции, поскольку еврейского населения в ней почти нет. По численности и структуре населения все округа невелики и многонациональны. Наибольший удельный вес коренной национальности в Ненецком автономном округе (16,5%), наименьший — в Ханты-Мансийском (1,4%).

Еврейская автономная область входит в Российскую Федерацию непосредственно (Законом РФ от 15 декабря 1990 г. все автономные области были выведены из краев и включены в Российскую Федерацию непосредственно). Автономные округа имеют возможность самостоятельно решать вопрос о вхождении в Российскую Федерацию непосредственно и через другой субъект Федерации (край, область). На этом основании, например, Чукотский автономный округ в 1992 г. выделился из Магаданской области и непосредственно вошел в состав Российской Федерации. Напротив, как указывалось выше, Коми-Пермяцкий автономный округ объединился в 2004 г. с Пермской областью, составив новый субъект РФ — Пермский край. 17 апреля 2005 г. состоялся референдум, утвердивший объединение Красноярского края с Эвенкийским и Таймырским автономными округами. Другие же округа сохраняют прежнее состояние. Конституция РФ предусматривает, что по представлению законодательных и исполнительных органов автономной области, автономного округа может быть принят федеральный закон об автономной области, автономном округе. Принятие такого закона, следовательно, необязательно, это зависит от желания самой автономии.

Правовое положение автономных округов в известной мере противоречиво. С одной стороны, автономный округ, как вытекает из Конституции РФ, может входить «в состав края или области» (большинство являются как раз такими). С другой, округ, как и край, и область, рассматривается Конституцией как равно-

правный субъект РФ. Это пример коллизии в конституционном праве. Чтобы разрешить это противоречие, Конституция РФ предусматривает, что отношения таких округов могут регулироваться федеральным законом и договором между органами государственной власти автономного округа и соответственно органами государственной власти края или области (могут, но не должны!). Такой договор тем не менее был заключен между администрацией Тюменской области и администрациями Ханты-Мансийского и Ямало-Ненецкого автономных округов, но он не снял напряжения между сторонами в отношении понимания самостоятельности округов. Договорная форма отношений «вхождения» не устраняет в полной мере разногласий в отношении того, является ли территория округа частью территории области (края) или нет, из чего следует решение вопроса о пределах властвования органов государственной власти области (края).

Конституционный Суд РФ в постановлении от 11 мая 1993 г. по делу о проверке конституционности Закона РФ «О непосредственном вхождении Чукотского автономного округа в состав Российской Федерации» от 17 июня 1992 г. отметил, что «нахождение автономного округа в крае или области не означает, по действующему законодательству, поглощения его территории, являющейся составной частью территории Российской Федерации».

Однако данное постановление не решило всех вопросов, а принятие необходимых законов задерживалось.

В постановлении от 14 июля 1997 г. по делу о толковании конституционного положения о вхождении округа в состав края, области Конституционный Суд РФ признал, что равноправие субъектов РФ не исключает вхождения округа в край, область, вхождение одного субъекта в состав другого, является реальным лишь в том случае, если происходит включение его территории и населения в состав территории и населения другого субъекта, что не означает поглощения. В связи с этим население округа вправе участвовать в выборах органов государственной власти края, области.

В 2003 г. дополнениями к Федеральному закону «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» установлено, что большинство полномочий по предметам совместного ведения осуществляется органами государственной власти края, области на всей территории края, области, включая территорию автономного округа. Однако по

предметам исключительного ведения полномочия осуществляются округом самостоятельно.

Автономная область и автономные округа в равной мере со всеми субъектами Федерации представлены в Совете Федерации Федерального Собрания (по два представителя от каждого субъекта Федерации), а также избирают депутатов в Государственную Думу. Это обеспечивает им представительство в законодательном органе Федерации.

Автономия как способ защиты национальных интересов граждан РФ в процессе выбора ими путей и форм своего национально-культурного развития нашла отражение в Федеральном законе «О национально-культурной автономии» (в редакции от 30 ноября 2005 г.). Национально-культурная автономия — это форма национально-культурного самоопределения, представляющая собой общественное объединение граждан РФ, относящих себя к определенным этническим общностям, на основе их добровольной самоорганизации в целях самостоятельного решения вопросов сохранения самобытности, развития языка, образования, национальной культуры.

Национально-культурные автономии могут быть местными (городскими, районными, поселковыми, сельскими), региональными, федеральными. Они учреждаются соответственно на общих собраниях, конференциях и съездах, на которых образуются органы внутреннего управления автономии. Порядок формирования, функции и названия таких органов определяются национально-культурными автономиями самостоятельно в соответствии с законодательством Российской Федерации об общественных объединениях. Регистрация национально-культурной автономии проходит в органе юстиции в порядке, предусмотренном законодательством Российской Федерации.

Национально-культурная автономия имеет право:

- получать поддержку со стороны органов государственной власти и органов местного самоуправления, необходимую для сохранения национальной самобытности, развития национального (родного) языка и национальной культуры;
- обращаться в органы законодательной (представительной) и исполнительной власти, органы местного самоуправления, представляя свои национально-культурные интересы;
- создавать средства массовой информации в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, получать и распространять информацию на национальном (родном) языке;

- сохранять и обогащать историческое и культурное наследие, иметь свободный доступ к национальным культурным ценностям;
- следовать национальным традициям и обычаям, возрождать и развивать художественные народные промыслы и ремесла;
- создавать образовательные и научные учреждения, учреждения культуры и обеспечивать их функционирование в соответствии с законодательством Российской Федерации;
- участвовать через своих полномочных представителей в деятельности международных неправительственных организаций;
- устанавливать на основании законодательства и поддерживать без какой-либо дискриминации гуманитарные контакты с гражданами, общественными организациями иностранных государств.

Федеральными законами, конституциями (уставами), законами субъектов РФ национально-культурной автономии могут быть предоставлены и иные права в сфере образования и культуры. Участие или неучастие в деятельности национально-культурной автономии не может служить основанием для ограничения прав граждан РФ, равно как и национальная принадлежность не может служить основанием для ограничения их участия или неучастия в деятельности национально-культурной автономии.

В Законе четко зафиксировано, что право на национально-культурную автономию не является правом на национально-территориальное самоопределение. Осуществление этого права не должно наносить ущерба интересам других этнических общностей.

Раздел VI. Органы государственной власти в Российской Федерации

Глава 20. Общая характеристика органов государственной власти

Как отмечалось выше, одна из главных функций любой конституции состоит в устройстве государственной власти, т. е. в создании определенной системы органов государственной власти. Создание такой системы предопределяет, что органы государственной власти действуют не обособленно друг от друга, а обеспечивают эффективность отправления функций государства, и прежде всего защиту прав человека, во взаимодействии.

Конституционная система власти включает в себя не только те органы государственной власти, которые названы в тексте Конституции. В нее входят и многие другие, создание которых вытекает из функций и полномочий конституционных органов. Система власти, таким образом, состоит из разветвленных подсистем, из большого числа соподчиненных органов разного уровня. И поскольку весь этот громадный вертикальный и горизонтальный механизм властвования прямо или косвенно затрагивает права человека, очень важно иметь ясное представление о том, что собой представляет орган государственной власти и чем он отличается от разного рода органов, организаций и учреждений, которые с конституционно-правовой точки зрения органами государственной власти не являются.

§ 1. Понятие органа государственной власти

Органы государственной власти обладают суммой определенных признаков, порождаемых природой и функциями государства. Государство осуществляет свою деятельность через органы государственной власти. Эти органы каждый в своей области и своими специфическими методами выражают организаторскую роль государства в обществе. Никакой **орган** государственной власти не может иметь задач и полномочий, идущих вразрез с функциями государства. Но для того чтобы добиться такого единства всех органов власти, государство создает строгий поря-

док организации и функционирования каждого органа, наделяет их определенными полномочиями. Каждый орган государственной власти, таким образом, отличается от любого другого, но все вместе по сумме своих полномочий они олицетворяют единую государственную власть.

Понятие органа государственной власти складывается из совокупности трех основных признаков.

1. Каждый орган государственной власти создается в соответствии с установленным конституцией, законами или другими правовыми актами порядком, что исключает возможность произвольного нагромождения органов власти. Так, Конституция РФ указывает, что в Российской Федерации на федеральном уровне государственную власть осуществляют Президент РФ, Федеральное Собрание (Совет Федерации и Государственная Дума), Правительство РФ и суды России. Эти органы государственной власти не могут быть ликвидированы или преобразованы без изменения самой Конституции РФ. Однако одного конституционного упоминания о том или другом таком органе государственной власти недостаточно, сама же Конституция РФ предусматривает, что порядок образования этого органа должен быть определен федеральным законом. Только федеральным законом или федеральным конституционным законом учреждаются органы судебной власти. Аналогичным образом (через конституции, уставы и законы) устанавливается порядок образования органов государственной власти субъектов РФ.

Порядок создания органа может предусматривать участие в создании не одного, а нескольких органов государственной власти (например, аудиторы Счетной палаты назначаются поровну Государственной Думой и Советом Федерации). Органы государственной власти могут создаваться, преобразовываться и ликвидироваться не только законами, но и указами Президента РФ. Это касается органов исполнительной власти (аналогичное положение в субъектах РФ).

2. Орган государственной власти наделен властными полномочиями, т. е. его решения носят обязательный для всех характер и при необходимости подкрепляются принудительной силой государства. Органы власти издают правовые акты, которые устанавливают порядок использования гражданами тех или иных своих прав, регулируют отношения между гражданином и государством в определенной мере, на определенном уровне и в определенной области. Полномочия органа государственной власти

образуют его компетенцию (круг предметов ведения), границы которой очерчиваются предельно четко для того, чтобы орган государственной власти не превышал власти и не вторгался в сферу деятельности других органов государственной власти. Компетенция обычно устанавливается при самом создании того или иного органа законами, указами, положениями и другими нормативными правовыми актами, хотя впоследствии она может этими же актами изменяться и дополняться.

Компетенция свойственна органу государственной власти как самостоятельному звену государства, она как раз и подчеркивает эту самостоятельность. Не имеют компетенции, как правило, внутренние подразделения органа государственной власти, вследствие чего эти подразделения не могут рассматриваться как органы государственной власти. В то же время в структурах исполнительной власти существуют самостоятельные подразделения (например, Федеральное агентство морского и речного транспорта в Министерстве транспорта РФ), которые также являются органами исполнительной власти.

3. Деятельность органов государственной власти осуществляется в формах и методами, установленными правовыми актами. Речь, конечно, идет только об основных формах и методах, поскольку в повседневных действиях органа власти много делового обыкновения и согласительных методов решений. Однако ни при каких условиях орган государственной власти не вправе прибегать к действиям, выходящим за рамки допустимых организационных форм и методов, особенно в отношении применения принудительных мер.

Из названных признаков органа государственной власти видно, что не каждое государственное учреждение или организация является органом государственной власти. Не является таковым, например, государственное предприятие, государственное учебное заведение и т. д., хотя они тоже влияют на использование гражданином тех или иных своих прав и свобод. Но эти государственные учреждения являются звеном соответственно какого-либо экономического министерства, государственного комитета по высшему образованию и др., которые сами выступают как органы государственной, а точнее, исполнительной власти.

Органы государственной власти состоят из выборных депутатов или назначенных государственных служащих, облеченных определенными властными полномочиями. Но орган власти может быть и в лице одного человека. Такими являются Президи-

дент РФ, президенты республик и губернаторы (главы администраций) субъектов РФ, мировые судьи, Генеральный прокурор РФ¹, Уполномоченный по правам человека. Эти должностные лица действуют в силу конституций или законов и несут ответственность только перед теми, кто их избрал или назначил.

Наряду с органами государственной власти в Российской Федерации действуют органы местного самоуправления. Эти органы обладают особой природой, они согласно Конституции РФ не входят в систему органов государственной власти. Однако указанные выше три основных признака органа власти — определенный порядок создания, властные полномочия и определенный порядок деятельности — применимы и к органам местного самоуправления. Хотя самоуправление — это не государственная власть, но оно не может осуществляться без соответствующих органов (как бы их ни называть), наделенных определенной компетенцией, правом принимать обязательные решения, прибегать к принуждению и т. д.

Следует отметить, что в Конституции РФ наряду с наиболее часто применяемым термином «орган государственной власти» встречается термин «государственный орган» (ст. 33, 120). Трудно пока сказать, какой смысл вкладывается Конституцией РФ во второй термин; возможно, со временем конституционно-правовая теория или практика Конституционного Суда РФ выявят его содержание. Пока же в обиходе и в литературе оба термина используются как идентичные.

§ 2. Классификация органов государственной власти

В зависимости от критерия органы государственной власти могут быть классифицированы на несколько групп. Классификация нужна не сама по себе, и не только для теории вопроса, она помогает уяснению специфики каждого органа государственной власти, пониманию причин их несхожести между собой. Классификация раскрывает диалектическую связь единства и многообразия органов, отправляющих государственную власть.

1. По уровню своей деятельности органы государственной власти делятся на **федеральные органы и органы государственной власти субъектов** Российской Федерации. Отдельно стоят на этой «лестнице» органы местного самоуправления.

Федеральные органы, или органы государственной власти Российской Федерации, включают Президента РФ, Федеральное

Собрание. Правительство РФ, Конституционный Суд РФ, Верховный Суд РФ и Высший Арбитражный Суд РФ. а также органы исполнительной власти (федеральные **министерства** и ведомства) и суды Российской Федерации. В систему органов государственной власти субъектов РФ входят органы, создаваемые на основе **Федерального** закона, а также их конституциями (**уставами**) и законами. Не всегда органы субъектов РФ образуют единую иерархическую структуру с органами государственной власти Российской Федерации. Такая единая система предусмотрена Конституцией РФ для судебной и исполнительной властTM в определенных пределах и совершенно исключена для органов законодательной власти. Некоторые органы государственной власти (например, прокуратура) не могут быть разбиты на федеральный и органы субъектов РФ в смысле полной **самостоятельности** последних, поскольку эти органы строятся на основе строгой централизации.

Внутри федеральных органов государственной власти иногда выделяют так называемые высшие органы — Президента РФ, Правительство РФ, Верховный Суд РФ, Высший Арбитражный Суд РФ, имея в виду, что в подчинении у этих органов или просто в структуре взаимоотношений (у судов) есть и «низшие» органы. Но существуют однопорядковые федеральные органы государственной власти, которые «высшими» никак называть нельзя, поскольку они не образуют структуры, в **которой бы** существовали их «низшие» звенья (например, **Конституционный Суд РФ**). Вообще же деление на высшие и местные органы государственной власти и управления — это уже анахронизм, оно было свойственно прежним советским конституциям. В ныне действующей Конституции РФ отсутствует деление на высшие и местные по причине последовательного построения органов государственной власти на началах демократического федерализма и местного самоуправления.

Согласно Конституции РФ система органов государственной власти субъектов РФ устанавливается ими самостоятельно, а в пределах своего ведения и полномочий они обладают всей полнотой государственной власти. Эти органы государственной власти также включают глав администраций (президентов, глав **государств**, губернаторов), возглавляющих систему органов исполнительной власти, законодательные (представительные) органы и определенные органы судебной власти. Но на территории субъектов Федерации существует ряд территориальных органов феде-

ральной государственной власти, подчиненных федеральной власти. Существуют также органы с некоторыми различиями в названиях. Но в основном система органов государственной власти субъектов Федерации, несмотря на некоторые особенности, по своей структуре и функциям равняется на федеральную модель.

Органы местного самоуправления образуются самостоятельно и весьма разнообразны. Природа этих органов, теоретически отражающая отличие государственной власти от самоуправления, на практике мало чем отличается от назначения, функций и порядка формирования органов государственной власти. Здесь, однако, в большей мере проявляется выборность, более широко осуществляется связь с населением.

2. В Российской Федерации, т. е. на федеральном уровне и уровне субъектов РФ, органы государственной власти делятся на **органы законодательной власти, органы исполнительной власти и органы судебной власти**. Следовательно, каждый из органов этих трех ветвей власти может называться органом государственной власти. Такое деление органов государственной власти сформулировано самой Конституцией РФ в связи с закреплением в ней принципа разделения властей (ст. 10).

Органы законодательной власти включают: Федеральное Собрание (Совет Федерации и Государственная Дума) и законодательные органы субъектов РФ. Законодательные органы одновременно являются представительными органами, т. е. представляющими и выражающими интересы народа. Эти органы, имеющие в субъектах РФ самые различные названия, обладают исключительным правом на принятие законов — Федеральное Собрание для всей территории страны, а органы законодательной власти субъектов РФ для своих территорий. Государственная Дума избирается гражданами, а Совет Федерации формируется на основе представительства исполнительного и представительного органа государственной власти каждого субъекта РФ. Органы законодательной власти всегда состоят из большого числа депутатов, которые образуют комитеты и комиссии, сами по себе не являющиеся органами законодательной (представительной) власти. Также не являются органами власти аппараты при органах законодательной власти, выполняющие экспертную и подготовительную работу. Органы законодательной власти иногда наделяются определенными полномочиями по участию в назначении должностных лиц, но основная их функция состоит в принятии законов.

Органы исполнительной власти наиболее разветвлены и многообразны. Именно они организуют исполнение законов и указов главы государства, издают большое количество организационно-распорядительных актов. К числу органов исполнительной власти следует отнести и Президента РФ, который, однако, при этом соединяет в своем лице функции и полномочия главы государства.

В республиках президентского типа, к которым относится и Российская Федерация, эти органы в своей основной деятельности не подотчетны и не подконтрольны органам законодательной власти, хотя и действуют в тесном сотрудничестве с ней. В органах исполнительной власти практически нет выборности, эти органы обычно учреждаются, а их руководители назначаются Президентом РФ, Председателем Правительства РФ, главами администраций (президентами, губернаторами) субъектов РФ. Органы исполнительной власти обладают компетенцией, закрепленной в законе, указе Президента РФ, постановлении Правительства.

Органы исполнительной власти могут действовать на началах как коллегиальности (например, Правительство РФ и правительства субъектов Федерации), так и единоначалия (министерства). В силу такого различия статусов Правительство РФ может принимать решения только на заседаниях с участием всех членов Правительства, а министр принимает решения и издает постановления самостоятельно, хотя наиболее важные постановления обычно обсуждаются на совещательном органе (коллегии) при министре.

Органы исполнительной власти могут иметь различную подчиненность. Некоторые из них выходят прямо на Президента РФ (Министерство обороны, Федеральная служба безопасности и др.), другие — на Председателя Правительства РФ. Но все равно вся система органов исполнительной власти, включая Правительство РФ, действует под руководством Президента РФ, вследствие чего его можно рассматривать не только как главу государства, но и как главу исполнительной власти. В некоторых субъектах РФ, особенно в республиках, наряду с президентом республики существует премьер-министр (Татарстан и т. д.), и тогда роль президента республики аналогична роли Президента РФ. В других же субъектах глава администрации ни с кем не делит высшую исполнительную власть, а потому выступает как глава исполнительной власти, которому напрямую подчиняются все органы этой ветви власти.

Сложная разветвленная система органов исполнительной власти специально изучается наукой административного права.

Органы судебной власти — это Конституционный Суд РФ, Верховный Суд РФ, Высший Арбитражный Суд РФ, другие федеральные суды (например, окружные арбитражные суды) и суды в субъектах РФ. Федеральный конституционный закон о судебной системе Российской Федерации устанавливает, что суды в субъектах РФ создаются и действуют как часть единой судебной системы. Судебные органы действуют посредством конституционного, уголовного, гражданского и административного судопроизводства.

§ 3. Федеральные органы государственной власти с особым статусом

Как в любом государстве, в Российской Федерации существуют органы государственной власти, которые не входят ни в одну из трех властей — законодательную, исполнительную и судебную. В то же время эти органы создаются и действуют в соответствии с Конституцией РФ и федеральными законами. По своему статусу они являются независимыми органами государственной власти. К числу таких органов относятся следующие федеральные органы государственной власти.

Прокуратура Российской Федерации. Это единая федеральная централизованная система органов, осуществляющих от имени Российской Федерации надзор за исполнением действующих на ее территории законов. Прокуратура регламентируется Конституцией РФ в ст. 129, находящейся в гл. 7 «Судебная власть». Однако это ее расположение в Конституции является скорее данью традиционному подходу, рассматривавшему прокуратуру в тесной связи с деятельностью судебных органов. Но прокуратура не является судебным органом, а одна из основных ее функций — надзор за соблюдением прав и свобод человека, за исполнением законов и др. — непосредственно не связана с деятельностью судебной власти. Прокуратура к тому же принимает участие в правотворческой деятельности, осуществляет координацию деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью и уголовное преследование, а также ряд других функций.

Прокуратура действует на основе Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», который, в частности, запрещает вмешательство кого бы то ни было в осуществление

прокурорской деятельности. Генеральный прокурор РФ назначается на должность и освобождается от должности Советом Федерации Федерального Собрания РФ по представлению Президента РФ. Финансирование и материально-техническое обеспечение органов и учреждений прокуратуры осуществляются за счет средств федерального бюджета. На прокуратуру не может быть возложено выполнение функций, не предусмотренных **федеральными** законами. Генеральный прокурор ежегодно представляет палатам Федерального Собрания доклад о состоянии законности и правопорядка в Российской Федерации и о проделанной работе по их укреплению, что, однако, нельзя **рассматривать** как установление полной подотчетности прокуратуры.

Центральный банк Российской Федерации. Статус Центрального банка РФ определяется Конституцией и Федеральным законом «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» (в редакции от 29 декабря 2006 г.). Конституция РФ (ч. 1 и 2 ст. 75) устанавливает, что денежная эмиссия осуществляется исключительно Центральным банком РФ. Его основная функция — защита и обеспечение устойчивости рубля, и эту функцию он осуществляет независимо от других органов государственной власти. Среди функций Банка: разработка и проведение (во взаимодействии с Правительством) единой государственной денежно-кредитной политики, установление правил осуществления расчетов и проведения банковских операций, управление золотыми резервами, банковский надзор, осуществление валютного регулирования и контроля, установление официальных курсов иностранных валют по отношению к рублю и др. Банк России не подчиняется Правительству РФ, хотя функционирует во взаимодействии с ним. Он подотчетен Государственной Думе, которая назначает на должность и освобождает от должности по представлению Президента РФ Председателя Банка, а также членов Совета директоров. Банк представляет Государственной Думе на рассмотрение годовой отчет. Нормативные акты Банка России обязательны для федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, всех юридических и физических лиц.

Все эти нормы создают Банку России уникальный статус. Руководство Банка создается и в определенных формах контролируется Государственной Думой, но Банк не относится к числу органов законодательной власти. Он не является также органом исполнительной власти, хотя тесно взаимодействует с Прави-

тельством РФ. Это автономный орган государственной власти, который в пределах своей компетенции не зависит ни от Президента РФ, ни от Федерального Собрания, ни от Правительства РФ. Только федеральный закон может внести изменения в статус Банка.

Счетная палата Российской Федерации является постоянно действующим органом контроля за исполнением федерального бюджета, образуемым Федеральным Собранием РФ и подотчетным ему. Согласно Федеральному закону «О Счетной палате Российской Федерации» (в редакции от 25 июля 2006 г.) в рамках своих задач Счетная палата обладает организационной и функциональной независимостью. Этот орган, предусмотренный Конституцией РФ (ч. 5 ст. 101), осуществляет контроль за исполнением доходных и расходных статей федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов, определяет эффективность и целесообразность расходов государственных средств и федеральной собственности и др. Бюджетный кодекс РФ включает Счетную палату в систему органов, обладающих бюджетными полномочиями, и в число участников бюджетного процесса, обладающих бюджетными полномочиями на федеральном уровне. Председателя Счетной палаты и половину аудиторов назначает Государственная Дума, а заместителя Председателя и вторую половину аудиторов — Совет Федерации. Но представления о кандидатах на эти должности, как и представления об освобождении этих лиц, вносит в палаты Президент РФ. Функции Счетной палаты достаточно широки, ни один орган государственной власти не вправе отказать ей в требуемой информации, в проведении ревизий и проверок. Ее предписания носят обязательный характер.

Проверка расходования Счетной палатой средств федерального бюджета, выделенных на ее содержание, может осуществляться только на основании постановлений Совета Федерации и Государственной Думы. Такая процедура исключает возможность проверки финансово-хозяйственной деятельности Счетной палаты органом исполнительной власти, ответственным за исполнение федерального бюджета (Министерством финансов, Федеральной службой бюджетно-финансового надзора), т. е. объектом ее внешнего контроля.

Счетная палата регулярно представляет Совету Федерации и Государственной Думе информацию о ходе исполнения федерального бюджета и результатах проводимых контрольных меро-

приятии. Она взаимодействует с контрольными органами Президента РФ, Правительства РФ, Банка России, не являясь по своей природе органом законодательной или исполнительной власти.

Центральная избирательная комиссия действует на постоянной основе в соответствии с Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Этот орган, не указанный в Конституции РФ, обладает конституционно обозначенными (ч. 3 ст. 3 Конституции РФ) функциями — руководит подготовкой и проведением выборов, референдумов.

Центральная избирательная комиссия состоит из 15 членов, назначаемых Государственной Думой, Советом Федерации и Президентом РФ (по пять членов каждым из этих органов). Издаваемые комиссией инструкции и разъяснения обязательны для всех избирательных комиссий в Российской Федерации, а по существу носят нормативный характер, регулируя практически все сферы подготовки и проведения выборов.

Особый статус Центральной избирательной комиссии проявляется также в отсутствии подконтрольности и подотчетности по отношению к какому-либо органу государственной власти.

Уполномоченный по правам человека. Этот орган государственной власти предусмотрен Конституцией РФ, которая устанавливает, что Уполномоченного по правам человека назначает на должность и освобождает от должности Государственная Дума. Права и задачи этого должностного лица определяются Федеральным конституционным законом «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» (в редакции от 16 октября 2006 г.). Уполномоченный призван обеспечивать гарантии государственной защиты прав и свобод граждан, из чего вытекает, что при осуществлении функций он должен оставаться независимым и неподотчетным каким-либо государственным органам и должностным лицам. Уполномоченный вправе выступать с докладом на заседании Государственной Думы, вносить предложения о создании парламентской комиссии по расследованию определенных фактов и обстоятельств и о проведении парламентских слушаний. Он вправе обращаться в Конституционный Суд РФ.

Академии наук. В соответствии с Федеральным законом «О науке и государственной научно-технической политике» (в редакции от 4 декабря 2006 г.) Российская академия наук, отраслевые академии наук (Российская академия сельскохозяйственных

наук, Российская академия медицинских наук, Российская академия образования, Российская академия архитектуры и строительных наук, Российская академия художеств) имеют статус государственных академий. Они создаются, реорганизируются и ликвидируются федеральным законом по представлению Президента РФ или Правительства РФ. Президент РАН после его избирания общим собранием утверждается в должности Президентом РФ, а президент отраслевой академии — Правительством РФ. Высшим органом академий является общее собрание, которое принимает устав, подлежащий, однако, утверждению Правительством РФ. Академии наделены правом управления своей деятельностью, сохраняя, таким образом, элементы былого самоуправления.

Академии представляют Президенту РФ и Правительству РФ доклады о состоянии фундаментальных и прикладных наук в РФ, отчеты о своей деятельности, а также предложения о приоритетных направлениях развития науки.

С государственными академиями не имеют ничего общего многочисленные иные академии, представляющие собой разновидности общественных объединений или высшие учебные заведения.

Глава 21. Избирательная система и референдум Российской Федерации

§ 1. Значение выборов в демократическом государстве

Органы государственной власти формируются двумя способами: путем выборов и путем назначения. Однако и назначения на высшие посты в органах исполнительной и судебной власти осуществляются выборными органами. Таким образом, выборы дают высшую изначальную легитимность¹ всей структуре органов государственной власти. В Российском государстве на федеральном уровне прямым способом избирается одна палата Федерального Собрания — Государственная Дума и глава государства — Президент Российской Федерации. Именно в них воплощается высшая властеобразующая воля народа и от них дается главный

¹ В конституционном праве легитимностью (от лат. *legitimus* — законный) называется признание законности прав и полномочий органа государственной власти или высших должностных лиц, их строгое соответствие конституции и законно выраженной воле народа.

импульс формированию всей исполнительной и судебной власти на федеральном уровне. На выборной основе формируются органы государственной власти в субъектах Федерации, а также органы местного самоуправления. Отсюда исключительно важно значение выборов на всех уровнях.

Выборы, как и референдум, представляют собой узаконенную форму прямого народного волеизъявления, важнейшее проявление демократии. Через выборы граждане оказывают воздействие на формирование органов государственной власти и тем самым реализуют свое право на участие в управлении государственными делами. Гражданское общество, основанное на плюрализме мнений и интересов людей, не в состоянии обеспечить добровольное законопослушание граждан, избежать острых социальных взрывов, а может, и кровавых столкновений, если органы государственной власти не будут образованы на справедливой выборной основе с участием самих же граждан. Демократические выборы — это антипод гражданской войны и силового решения вопроса о власти.

Свободные демократические выборы чужды тоталитарному государству. В фашистских и коммунистических государствах порой проводились формальные выборы, которые являли собой сплошной фарс. Они не давали возможности выбора между разными кандидатами, проводились под контролем властей, их итоги часто фальсифицировались. В советский период, например, «народные избранники» традиционно получали, по официальным данным, 98—99% поданных за них голосов, партийные органы подбирали верных себе кандидатов якобы для зеркального отображения в представительных органах всех социальных групп населения.

Выборы непосредственно отражают политическую систему и со своей стороны влияют на нее. Вся их организация и порядок определения результатов голосования тесно связаны с политическими партиями. Различаются, например, избирательные системы и проводимые на их основе выборы при двухпартийной и многопартийной системах. Выборы позволяют гражданам уяснить подлинный смысл программ политических партий, борющихся за власть. Через них, и только через них выявляется воля большинства народа, на основе которой может быть создана демократическая власть. Политические партии как раз способствуют формированию такого большинства.

В демократическом государстве при достаточной развитости политической культуры и самостоятельности граждан практически не бывает (скорее, и не может быть) полного единодушия на выборах. Смысл выборов не в том, чтобы продемонстрировать мнимый консенсус между всеми гражданами и социальными слоями, который никогда, кроме чрезвычайных ситуаций, не может быть достигнут в развитом обществе, а в том, чтобы все могли выразить свою волю, а государственная власть — быть созданной и действовать в соответствии с этой волей. Через борьбу на выборах, следовательно, в конечном счете достигаются стабильность и порядок в общественной жизни.

Коль скоро выборы — это борьба и состязательность кандидатов, в них есть элемент игры и азарта. Это вполне объяснимо, поскольку граждане, участвующие в выборах, оказываются перед необходимостью не только определить свои интересы в соответствии с предлагаемыми им программами политических партий, но и проявить симпатии или антипатии к конкретным кандидатам. Во время избирательных кампаний обычно наблюдается подъем эмоциональной активности людей, порой сопровождаемый разного рода эксцессами. В развитых обществах поэтому вырабатываются определенные стандарты политического поведения, подкрепляемые соответствующими требованиями закона. Выборы дают выход накопившемуся у известной части населения недовольству действиями властей, они открывают единственно возможный путь демократического разрешения противоречий в обществе, исключая физические столкновения людей и путь навязывания большинству мнения меньшинства или отдельных политиков. Выборы — это своеобразная проверка доверия граждан к своему государству.

§ 2. Понятие избирательной системы и избирательного права

Эти два понятия во многом совпадают, а в обиходе часто употребляются как идентичные. Тем не менее определенное различие между ними все же имеется.

Понятие **избирательной системы** складывается из всей совокупности правовых норм, регулирующих порядок предоставления избирательных прав, проведения выборов и определения результатов голосования. Термин «избирательная система» имеет и усеченный смысл: когда он употребляется применительно к по-

ряду определения результатов голосования. В этом узком смысле различаются пропорциональная и мажоритарная избирательные системы. Первая означает, что депутатские мандаты при выборах в парламент распределяются пропорционально поданным голосам, а вторая — распределение мандатов по избирательным округам на основе большинства поданных голосов (система абсолютного большинства, когда победителем является кандидат, получивший 50% голосов плюс один от проголосовавших избирателей, или система относительного большинства, когда победителем становится тот, кто получил голосов просто больше, чем любой другой кандидат). В рамках этих основных систем в каждой стране существуют весьма существенные особенности, часто устанавливающие по существу совершенно отдельную и неповторимую избирательную систему.

Понятие **избирательного права** тоже употребляется в широком и узком смысле. В широком смысле это опять же вся совокупность норм и правил, регулирующих избирательный процесс от начала и до конца, и в этом смысле оно образует обширный институт конституционного права, а в узком смысле — нормы, регулирующие порядок предоставления права участия в выборах (активное и пассивное избирательное право). Активное избирательное право — это право избирать, а пассивное — право быть избранным.

Понятия «избирательная система» и «избирательное право» носят собирательный характер. В Российской Федерации они включают в себя, по существу, четыре различные подсистемы, устанавливающие порядок избрания гражданами соответствующих органов государственной власти:

- 1) Президента РФ;
- 2) депутатов Государственной Думы;
- 3) депутатов законодательных органов субъектов РФ;
- 4) органов местного самоуправления.

Каждая из этих подсистем регулируется отдельными правовыми актами, хотя есть и общие для всех источники права. Различия между ними проявляются при определении пассивного избирательного права, порядка определения результатов голосования и по ряду других весьма важных условий. Конкретно избирательные подсистемы рассматриваются в соответствующих главах данного учебника.

Важной чертой российского избирательного права (избирательной системы) является то, что в самом главном порядок из-

брана Президента РФ и депутатов Государственной Думы устанавливается только Конституцией РФ и федеральными законами, т. е. без регулирования со стороны субъектов Федерации. Субъектам Федерации предоставлено только право принимать правовые акты по вопросам организации и проведения выборов (составление списков избирателей, создание избирательных участков, формирование избирательных комиссий). Этим положение дел в России отличается, например, от такого федеративного государства, как Соединенные Штаты Америки, в котором избирательная система по выборам в федеральные органы власти (Президента США, обеих палат Конгресса США) только в самых общих вопросах устанавливается Конституцией США, а детально регулируется законами самих субъектов федерации (штатов).

Особенностью России является и то, что в отличие от многих (если не большинства) других государств с относительно новыми конституциями в ее Конституции нет специального раздела об избирательном праве (избирательной системе), в котором были бы закреплены общие принципы избирательного права — всеобщее, равное, прямое избирательное право при тайном голосовании и др. Только в самой общей форме активное и пассивное избирательное право закреплено в ст. 32 Конституции РФ, а также в ст. 81 при определении порядка избрания Президента РФ. Между тем общие принципы избирательного права в их полном объеме и применительно к выборам во все органы государственной власти страны и местного самоуправления нуждаются не только в законодательных, но и конституционных гарантиях.

§ 3. Система правовых актов о выборах и референдуме

Легитимность выборов на всех уровнях требует, чтобы они опирались на прочную правовую базу. Буквально все этапы избирательного процесса, начиная от создания избирательных комиссий и кончая объявлением результатов голосования, таят опасность злоупотреблений, избежать которых можно только через детальное правовое регулирование. Россия не имеет пока значительного опыта проведения избирательных кампаний и необходимого доверия населения к органам, организующим выборы. В ходе избирательных кампаний возникает много споров и даже острых конфликтов между кандидатами. В связи с этим законодательство о выборах предусматривает весьма частую возможность обращения в суд.

Избирательное право включает следующие **правовые источники**:

1) Конституция РФ, закрепляющая основные принципы избирательного права и порядок избрания Президента РФ и депутатов Государственной Думы;

2) Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (в редакции от 30 января 2007 г.), включающий общие для Федерации и ее субъектов требования к порядку организации выборов, составляющие основные гарантии избирательных прав граждан. Значение этого Закона исключительно велико: акты законодательных органов государственной власти субъектов РФ о выборах в свои органы власти, а также о выборах в органы местного самоуправления не могут противоречить данному Федеральному закону;

3) федеральные законы «О выборах Президента Российской Федерации» (в редакции от 30 декабря 2006 г.), «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (в редакции от 30 декабря 2006 г.), «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в редакции от 1 декабря 2006 г.) и «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» (в редакции от 12 июля 2006 г.);

4) Федеральный конституционный закон «О референдуме Российской Федерации» (в редакции от 30 декабря 2006 г.), регулирующий порядок реализации права граждан на участие в референдуме и проведения референдума;

5) другие федеральные избирательные законы;

6) указы Президента РФ, которые издаются по вопросам организации и проведения выборов, например о сроках проведения выборов в Государственную Думу и др.;

7) нормативные акты Центральной избирательной комиссии, постановления, инструкции и разъяснения, которые детализируют порядок проведения выборов (например, о порядке формирования участковой избирательной комиссии, о порядке поступления денежных средств в избирательные фонды и проч.);

8) конституции республик, уставы краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов и принимаемые ими законы, акты глав администраций и избирательных комиссий, регламентирующие порядок избрания

глав администраций (президентов) и депутатов законодательных органов субъектов РФ, а также органов местного самоуправления.

§ 4. Принципы избирательного права (избирательной системы)

Под принципами избирательного права (избирательной системы) понимаются обязательные требования и условия, без соблюдения которых любые выборы не могут быть признаны легитимными. Эти принципы сформулированы в международно-правовых актах, Конституции и законах РФ.

Всеобщим признается такое избирательное право, при котором все взрослые граждане мужского и женского пола имеют право принимать участие в выборах. Специальные условия, которые ограничивают это право, называются цензами. Российскому избирательному праву известны два вида цензов: возрастной ценз и ценз оседлости (проживание на соответствующей территории в течение определенного срока).

В Российской Федерации активное избирательное право и право голосовать на референдуме предоставляется гражданам, достигшим 18 лет, а по достижении возраста, установленного Конституцией РФ, федеральными законами, конституциями (уставами) субъектов РФ, гражданин может быть избран в органы государственной власти и местного самоуправления. Федеральными законами могут устанавливаться дополнительные условия реализации пассивного избирательного права, не позволяющие занимать выборную должность более установленного количества сроков подряд. Пребывание гражданина вне места его постоянного или преимущественного проживания во время проведения на этой территории выборов, референдума не может служить основанием для лишения его права на участие в выборах в органы государственной власти соответствующего субъекта РФ или органы местного самоуправления. Иностранцы могут избирать и быть избранными только в органы местного самоуправления, если это предусмотрено международным договором РФ. Из лиц, обладающих активным избирательным правом, образуется избирательный корпус, или электорат. Этим понятием охватываются также граждане Российской Федерации, проживающие за ее пределами.

Предоставление гражданам активного избирательного права не означает принуждения их к участию в выборах (обязательный вотум). Гражданин свободен в решении вопроса об участии или неучастии в выборах, чем достигается добровольность участия граждан в выборах. В отличие от многих зарубежных государств (Австралия, Бельгия, Греция и др.) в России обязательный вотум не предусмотрен. В то же время для многих избирательных кампаний, особенно в субъектах Федерации, характерно массовое неучастие избирателей в выборах, которое в конституционном праве обозначают термином «абсентеизм» (от англ. *absence* — отсутствие). Неучастие в выборах может иметь значение определенного политического решения, т. е. бойкота, но чаще оно выявляет элементарную апатию или отсутствие политической культуры. Для того чтобы не допустить срыва выборов в результате абсентеизма избирателей и обеспечить легитимность избираемого органа, российское законодательство длительное время предусматривало обязательный процент участия зарегистрированных избирателей (так называемый порог явки), ниже которого выборы признаются несостоявшимися (например, при выборах Президента РФ это было 50%, при выборах депутатов Государственной Думы — 25, в субъектах Федерации допускались 20%). Но Федеральным законом от 5 декабря 2006 г. минимальный порог явки на всех уровнях был отменен. Теперь, следовательно, выборы признаются состоявшимися при любом числе избирателей, принявших в них участие.

Что же касается пассивного избирательного права, то оно основывается на дополнительных условиях, установленных Конституцией РФ, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов РФ. Так, Президентом РФ может быть избран гражданин РФ не моложе 35 лет, постоянно проживающий в Российской Федерации не менее 10 лет. Депутатом Государственной Думы может быть избран гражданин, достигший 21 года и имеющий право участвовать в выборах. Субъектам Федерации, которые вправе принимать собственные избирательные законы, федеральным законом предписано, что при выборах в их законодательные (представительные) органы государственной власти минимальный возраст кандидата составляет 21 год, а при назначении полномочиями главы исполнительного органа государственной власти (Президента, губернатора) — 30 лет. При выборах главы местного самоуправления требуемый федеральным законом минимальный возраст равен 21 году.

Пассивное избирательное право ограничивается и рядом других федеральных законов и законов субъектов РФ. Так, депутатами законодательных органов не могут быть судьи, прокуроры, должностные лица органов исполнительной власти. Военнослужащие, сотрудники органов внутренних дел, работники прокуратуры РФ могут быть избраны депутатами Государственной Думы, главами администраций субъектов РФ, депутатами законодательных органов субъектов РФ, должностными лицами местного самоуправления, но при этом их служба приостанавливается со дня их избрания на срок полномочий. Депутаты, работающие на постоянной основе, выборные должностные лица не вправе заниматься предпринимательской, а также иной оплачиваемой деятельностью, за исключением преподавательской, научной и иной творческой деятельности. Не допускается избрание в два и более выборных органа, замещение должности гражданской службы.

Избирательные права граждан законодательно защищены от любой дискриминации. Установлено, что гражданин РФ может избирать и быть избранным независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств.

Конституцией РФ (ч. 3 ст. 32) установлено одно общее ограничение активного и пассивного избирательного права. Не имеют права избирать и быть избранными граждане, признанные судом недееспособными, а также граждане, содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда. Однако после отбытия наказания по приговору суда гражданину возвращаются избирательные права в полном объеме.

Ограничения пассивного избирательного права были расширены Федеральным законом от 5 декабря 2006 г. Теперь не имеют права быть избранными также граждане с неснятой или непогашенной на день выборов судимостью за совершение тяжких и особо тяжких преступлений и преступлений экстремистской направленности. Закон лишает права быть избранными лиц, в отношении которых судебным решением установлен факт нарушения некоторых положений Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

Российское избирательное право не предусматривает верхнего возрастного предела для избрания на выборные должности и

в представительные органы. Такие ограничения не свойственны демократическим государствам. Установление в свое время такого предела в ряде субъектов РФ было неправомерным.

Действующим федеральным законодательством не закрепляется право отзыва депутатов, допускающее возможность досрочного лишения полномочий депутатов избирателями. Это право встречается в демократических странах (США, Австрия), но в целом довольно редко, главным образом из-за сложности его практической реализации и вследствие утвердившейся концепции независимости депутатов.

Равное избирательное право трактуется в федеральном законе как участие граждан в выборах «на равных основаниях». Эта скупая формула означает, что все граждане, удовлетворяющие требованиям закона и не отстраненные от участия в голосовании по законным основаниям, имеют равные права и обязанности как избиратели.

Принцип равенства имеет значение как для активного, так и для пассивного избирательного права. Граждане должны находиться в равном положении при их регистрации как избирателей, при выдвижении кандидатов в депутаты, предоставлении гарантий в ходе предвыборной агитации, при определении результатов голосования и т. д., т. е. на всех стадиях избирательного процесса. Ни одному избирателю нельзя предоставить большего числа голосов, чем другим (это правило известно в конституционном праве как «один человек — один голос»). Все голоса должны иметь «равный вес», т. е. одинаково влиять на результат выборов.

В июле 1995 г. Конституционный Суд РФ рассматривал запрос о проверке конституционности одной из статей Закона Чувашской Республики «О выборах депутатов Государственного Совета Чувашской Республики». Запрос был вызван тем, что выборы в Государственный Совет (законодательный орган) сначала проводились при условии, что избранным считался кандидат, **получивший** 25% голосов избирателей. Но когда таким путем удалось сформировать только часть Государственного Совета, то эта часть удалила из Закона требование о 25%, и на повторных выборах оставшаяся часть депутатов была избрана значительно меньшим числом избирателей. Конституционный Суд в своем постановлении отметил, что изменение правил подсчета голосов при повторном голосовании в процессе уже начатых выборов нарушает принцип равного избирательного права и что такое нарушение может поставить под сомнение легитимность решений законодательного органа.

Прямое избирательное право означает, что избиратели голосуют на выборах за или против кандидатов (списка кандидатов) непосредственно. Прямые выборы позволяют гражданам без каких-либо посредников вручать свой мандат тем лицам, которых они знают и которым они данный пост доверяют. Этим прямые выборы отличаются от косвенных или многостепенных, когда избиратели путем выборов образуют некую коллегию выборщиков или орган, которые в свою очередь избирают какого-либо депутата или должностное лицо. Так, в США через каждые четыре года граждане избирают выборщиков в количестве 438 человек, и эти выборщики избирают Президента США. В ряде стран главу государства избирает избираемый населением парламент. Косвенные и многостепенные выборы нельзя считать явно недемократической формой народного волеизъявления, и не случайно международно-правовые акты в области избирательного права не содержат требования, чтобы выборы обязательно были прямыми. В России фактически непрямыми выборами предусмотрены в отношении губернаторов (президентов) субъектов РФ, которые, как сказано в законе, наделяются полномочиями законодательными собраниями по представлению Президента РФ.

Тайное голосование — обязательный атрибут демократической системы выборов, абсолютная привилегия избирателей. Избиратель проявляет свою волю без всякого контроля за ним, давления или запугивания, а также с сохранением своего гарантированного права никому и никогда не сообщать о своем выборе того или иного кандидата. Избирательные бюллетени не подлежат нумерации, и никто не вправе пытаться идентифицировать использованный бюллетень, т. е. установить личность избирателя.

В Российской Федерации в отличие, например, от США не применяются машины для голосования, а голосование проводится с помощью избирательных бюллетеней. Для гарантированное™ тайны волеизъявления избирателя на избирательных участках создаются специально оборудованные кабины для заполнения бюллетеней, в которых не допускается присутствие иных лиц.

Обязательность и периодичность проведения выборов. Выборы органов государственной власти и местного самоуправления являются обязательными и проводятся в сроки, обеспечивающие соблюдение сроков полномочий этих органов или депутатов. Если соответствующим органом выборы не назначаются, то это

вправе сделать соответствующая избирательная комиссия. Срок полномочий всех выборных органов, а также полномочий депутатов не может быть более пяти лет.

§ 5. Международно-правовые стандарты

С окончанием холодной войны укрепилась глобальная тенденция к демократизации общественного устройства. В связи с этим в бывших тоталитарных государствах возрос интерес к стандартам по проведению выборов в органы государственной власти, выработанным международными организациями. Многие из этих стандартов заимствованы конституционно-правовой системой Российской Федерации.

Особенно важны три международно-правовых акта:

1) Всеобщая декларация прав человека устанавливает (ст. 21): «Воля народа должна быть основой власти правительства; эта воля должна находить себе выражение в периодических и нефальсифицированных выборах, которые должны проводиться при всеобщем и равном избирательном праве, путем тайного голосования или же посредством других равнозначных форм, обеспечивающих свободу голосования»;

2) Международный пакт о гражданских и политических правах закрепляет (ст. 25) право и возможность каждого гражданина без какой бы то ни было дискриминации:

- принимать участие в ведении государственных дел как непосредственно, так и через посредство свободно выбранных представителей;
- голосовать и быть избранным на подлинных периодических выборах, производимых на основе всеобщего и равного избирательного права при тайном голосовании и обеспечивающих свободное волеизъявление избирателей;

3) Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод (Протокол № 1) содержит следующее положение (ст. 3): «Высокие Договаривающиеся Стороны обязуются проводить свободные выборы с разумной периодичностью путем тайного голосования в таких условиях, которые обеспечат свободное волеизъявление народа в выборе законодательной власти».

Венецианской комиссией Совета Европы разработаны «Руководящие принципы относительно выборов» (2002 г.), которые устанавливают в качестве общеевропейских следующие пять принципов: «всеобщее, равное, свободное, тайное и прямое из-

бирательное право. Кроме того, выборы должны проводиться регулярно». В этом документе содержатся рекомендации по проведению выборов, обеспечивающие гарантии избирательных прав граждан.

Российской Федерацией (Федеральный закон от 2 июля 2003 г.) ратифицирована Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах — участниках Содружества Независимых Государств, подписанная в г. Кишиневе 7 октября 2002 г.

Закрепленные в международно-правовых актах принципы организации и проведения выборов не являются исчерпывающими. Кроме того, есть и другие важные акты. В частности, очень важно видеть неразрывную связь избирательных прав граждан с другими основными правами, и особенно с правом принимать участие в управлении страной, правом на свободу убеждений и их выражения, правом на свободу ассоциации, правом на проведение мирных собраний и демонстраций и др.

Международно-правовые стандарты носят самый общий характер, они универсальны и потому абсолютно и во всем подходят для любого демократического государства. Эти стандарты служат важной гарантией избирательных прав граждан в каждой стране, признающей себя частью мирового сообщества.

В международно-правовых актах и документах сформулированы требования, выполнение которых является обязательным условием для того, чтобы выборы признавались легитимными. Таковыми являются требования, чтобы выборы были свободными, справедливыми и подлинными.

Свободными признаются такие выборы, которые проводятся в атмосфере, характеризующейся отсутствием давления и запугивания избирателей и соблюдением всех основных прав человека. Всем гражданам без всякой дискриминации должен быть обеспечен равный доступ к участию в выборах. Граждане должны быть убеждены в том, что их участие в выборах не причинит им вреда. Особенно важно, чтобы избиратели беспрепятственно пользовались такими свободами, как свобода слова, мнения, ассоциации, информации, собраний, демонстраций и т. д. В период проведения выборов, которые часто сопровождаются обострением политической борьбы, должно решительно защищаться право выражения идей сторонников различных политических партий. Важнейшей гарантией свободных выборов служит независимая судебная власть. Несовместимо с проведением свободных выборов офици-

ально объявленное чрезвычайное положение. В конечном счете выборы являются свободными в той степени, в какой они позволяют наиболее полно выявить волю народа. В Российской Федерации свободные выборы являются конституционной нормой (ч. 3 ст. 3 Конституции РФ). Законодательно закреплено также, что демократические свободные выборы в органы государственной власти и в выборные органы местного самоуправления являются высшим непосредственным выражением принадлежащей народу власти. Государство гарантирует свободное волеизъявление граждан на выборах путем защиты демократических принципов и норм избирательного права.

Справедливый характер выборов вырастает прежде всего из демократического избирательного права, в котором прочно гарантированы всеобщие и равные выборы при тайном голосовании. Активное избирательное право должно предоставляться гражданам, достигшим минимального возраста, и не ограничиваться условиями владения собственностью, чрезмерными требованиями проживания в стране или конкретной местности, языковыми требованиями и другими цензами, способными отстранить граждан от участия в выборах. Для обеспечения справедливости выборов необходима эффективная защита выборов — как в ходе их проведения, так и при подсчете голосов — от мошенничества и злоупотреблений. В частности, должны быть обеспечены присутствие наблюдателей и равный доступ к средствам массовой информации для всех кандидатов и партий, участвующих в выборах. Выборы должны проводиться с установленной законом периодичностью. Перенесение срока выборов может допускаться при чрезвычайном положении или в других исключительных обстоятельствах, не допуская создания угрозы для демократии.

Подлинные выборы также предполагают реализацию гражданами совокупных демократических избирательных и других прав. Такие выборы заранее направлены на то, чтобы как отдельные посты, так и власть в целом были определены на основе воли большинства избирателей. Любое меньшинство должно проявить готовность к тому, чтобы признать невыгодные для себя результаты выборов, если они были свободными, справедливыми и законными. Передача власти по результатам выборов должна осуществляться на основе закона.

Подлинные выборы, кроме того, обеспечивают избирателям реальный выбор, т. е. на основе политического плюрализма. В связи с этим в законах Российской Федерации и ее субъектов

закреплена обязательная альтернативность выборов, т. е. наличие в избирательном бюллетене фамилии не одного, а минимум двух кандидатов. Чтобы стать подлинными, выборы также должны проводиться в условиях информированности населения в отношении кандидатов и их программ, а также в отношении того, «кто, когда, где и каким образом» будет осуществлять регистрацию и проводить голосование.

§ 6. Проведение выборов (избирательный процесс)

Проведение выборов состоит из нескольких стадий, последовательно сменяющих одна другую от момента назначения даты выборов до объявления о результатах голосования. Это и есть избирательный процесс, представляющий собой сложную систему правоотношений, в которых участвуют избиратели, средства массовой информации, политические партии, общественные организации и государственные органы по проведению выборов.

Основные стадии избирательного процесса жестко регулируются законодательством и другими нормативными правовыми актами. Это объясняется необходимостью исключить чей бы то ни было волюнтаризм, способный породить конфликты и задержки в развитии процесса. Демократические выборы проходят под пристальным наблюдением общественности, которая весьма болезненно реагирует на любые отступления от законности.

Использование Государственной автоматизированной системы (ГАС) «Выборы» при подготовке и проведении выборов и референдума является одной из гарантий реализации прав граждан РФ на основе обеспечения гласности, достоверности, оперативности и полноты информации о выборах и референдуме. ГАС «Выборы» используется для электронного наблюдения за ходом и установлением итогов голосования путем передачи данных от нижестоящих комиссий вышестоящим комиссиям, а отдельные ее технические средства — для подсчета голосов избирателей, участников референдума. Эти данные, полученные через ГАС «Выборы», являются предварительной, не имеющей юридическое значения информацией, если иное не установлено законом.

С началом избирательного процесса «правила игры», т. е. порядок проведения и условия выборов, меняться не могут, поскольку с момента, когда избирательные правоотношения уже возникли, любые попытки изменить ту или иную норму избирательного закона во имя защиты прав какой-то части избирателей

на деле ведут к нарушению прав других избирателей, уже включившихся в избирательную кампанию.

В ноябре 1995 г. в Конституционный Суд РФ поступили запросы группы депутатов Государственной Думы и Верховного Суда РФ о проверке конституционности ряда положений Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации». Эти запросы поступили более чем через два месяца после того, как началась избирательная кампания, на той важной стадии избирательного процесса, когда завершались выдвижение и регистрация кандидатов. Конституционный Суд отказал в принятии этих запросов, указав в своем определении, что «проведение судебного разбирательства в ходе избирательной кампании, непосредственно перед голосованием может неоправданно осложнить избирательный процесс, отрицательно сказаться на волеизъявлении избирателей и в конечном счете повлиять на результаты выборов... В ходе развернувшейся избирательной кампании уже возникли и развиваются конкретные правоотношения, в рамках которых происходит реализация избирательных прав граждан. Изменения в сложившихся правоотношениях в связи с решением Конституционного Суда РФ могли бы повлечь ущемления в этих правах и в конечном счете нанести ущерб основным конституционным принципам избирательного процесса».

После назначения даты выборов избирательный процесс проходит через следующие стадии.

Составление списков избирателей. Включение гражданина в список избирателей или участников референдума служит основанием для его участия в голосовании. В ряде стран такие списки составляются на основе добровольного обращения лиц в соответствующие государственные органы, но это приводит к сокращению электората, так как многие граждане по разным причинам в этих органах не регистрируются. В Российской Федерации в списки избирателей включаются все граждане РФ, обладающие на день голосования активным избирательным правом. Следовательно, для того чтобы быть включенным в список избирателей, гражданину не требуется обращаться в государственный или муниципальный орган, так как список составляется официальным органом по обязанности.

Список избирателей составляется главой местной администрации на основании сведений, предоставляемых органами, осуществляющими регистрацию граждан по месту жительства или пребывания.

Основанием для регистрации избирателей на конкретном избирательном участке является факт проживания гражданина РФ на территории этого участка, а также временного пребывания или наличия открепительного удостоверения.

Гражданин РФ может быть включен в список избирателей только на одном избирательном участке, участке референдума. Это исключает возможность плюрального вотума, т. е. голосования на нескольких участках в связи с наличием, например, частного домовладения на разных территориях.

Основания и порядок составления списков избирателей устанавливаются законодательно. Для того чтобы граждане успели до выборов устранить любые недоразумения, установлено, что список избирателей представляется для всеобщего ознакомления за 20 дней до дня выборов. Каждый гражданин Российской Федерации, обладающий избирательным правом, вправе заявить в участковую избирательную комиссию о невключении его в список избирателей, а также о любой ошибке или неточности в списке избирателей. В течение 24 часов, а в день голосования — в течение двух часов участковая избирательная комиссия обязана проверить заявление и либо устранить ошибку, либо дать заявителю письменный ответ с указанием причин отклонения заявления. Решение участковой избирательной комиссии может быть обжаловано в вышестоящую избирательную комиссию (соответственно уровню проводимых выборов) или в суд, которые обязаны рассмотреть жалобу в трехдневный срок, а в день голосования — немедленно. Этот механизм, обычный в своих основных чертах для большинства демократических стран, призван гарантировать гражданам осуществление их активного избирательного права. Целям исключения возможности злоупотреблений служит правило, согласно которому вносить изменения в списки избирателей после окончания голосования и начала подсчета голосов избирателей законом запрещается.

Невключение в список избирателей весьма часто порождает конфликты, особенно когда речь идет о беженцах и вынужденных переселенцах, гражданах, находящихся в момент составления списков за пределами Российской Федерации. Один из таких конфликтов, связанный с вынужденным переселением большого числа лиц ингушской национальности с территории Республики Северная Осетия — Алания, где они постоянно проживали, на территорию Ингушской Республики, стал предметом рассмотрения Конституционного Суда РФ.

В ноябре 1995 г. Конституционный Суд РФ рассматривал запрос Правительства Ингушской Республики о проверке конституционности одного из положений Закона Республики Северная Осетия — Алания «О выборах в Парламент Республики Северная Осетия — Алания». В соответствии с этим положением Центральная избирательная комиссия по выборам депутатов указанного парламента установила, что граждане, не проживающие на территории республики и находящиеся за ее пределами, независимо от причин отсутствия в списки избирателей не включаются. Однако Конституционный Суд не признал данное постановление конституционным, указав, что «временное пребывание за пределами места жительства не влечет за собой снятия с регистрационного учета по месту постоянного или преимущественного проживания. В силу этого наличие регистрации должно рассматриваться в качестве одного из оснований для включения гражданина в список избирателей по месту жительства, что относится и к вынужденным переселенцам. Сам по себе факт отсутствия гражданина на момент составления списков избирателей по месту постоянного или преимущественного проживания не может служить основанием для отказа ему во включении в список избирателей на соответствующем избирательном участке».

Образование избирательных округов и участков. Для проведения выборов образуются избирательные округа и участки. Округа образуются на основании данных о численности зарегистрированных избирателей. Границы избирательных округов и число избирателей в каждом избирательном округе (схема образования округов) определяются соответствующей избирательной комиссией не позднее чем за 80 дней до истечения срока, в который должны быть назначены выборы, и утверждаются соответствующим представительным органом. Избирательные округа образуются при соблюдении определенных требований. Так, должно быть обеспечено примерное равенство избирательных округов по числу избирателей с допустимым отклонением от средней нормы представительства избирателей в труднодоступных и отдаленных местностях. При образовании многомандатных избирательных округов соблюдается примерное равенство числа избирателей на депутатский мандат. Отклонение числа избирателей в многомандатном избирательном округе от средней нормы представительства избирателей, умноженной на число депутатских мандатов в данном округе, не может превышать 10%, а в труднодоступных и отдаленных местностях — 15% от средней нормы представительства избирателей. Перечень труднодоступных и отдаленных местностей устанавливается законом субъекта РФ, вступившим в си-

лу до дня официального опубликования решения о назначении выборов. Данные требования могут не соблюдаться при выборах в федеральные государственные органы в случае, если федеральными законами устанавливается обязательность образования не менее одного избирательного округа на территории каждого субъекта РФ.

Избирательный округ составляет единую территорию: не допускается создание избирательного округа из не граничащих между собой территорий, за исключением анклавных территорий. При соблюдении законных требований образования избирательных округов учитывается административно-территориальное деление.

Для проведения голосования и подсчета голосов избирателей избирательный округ разбивается на избирательные участки. Эти участки образуются главой местной администрации по согласованию с соответствующими избирательными комиссиями. Границы избирательных участков не должны пересекать границ избирательных округов.

В больницах, санаториях, домах отдыха и других местах временного пребывания избирателей, в труднодоступных и отдаленных районах, на судах, находящихся в день выборов в плавании, и на полярных станциях могут образовываться избирательные участки в тот же срок, а в исключительных случаях — не позднее чем за три дня до дня голосования; такие избирательные участки входят в избирательные округа, округа референдума по месту их расположения или по месту приписки судна.

Военнослужащие голосуют на общих избирательных участках. В воинских частях избирательные участки могут образовываться только в случаях, установленных законом.

Списки избирательных участков с указанием их границ и адресов участковых избирательных комиссий должны быть опубликованы соответствующим главой местной администрации не позднее чем за 40 дней до дня голосования.

Избирательные комиссии. Эти комиссии обеспечивают реализацию и защиту избирательных прав граждан, а также осуществляют подготовку и проведение выборов. Такими комиссиями являются:

- Центральная избирательная комиссия РФ;
- избирательные комиссии субъектов РФ;
- избирательные комиссии муниципальных образований;
- окружные избирательные комиссии;

- территориальные (районные, городские и др.) избирательные комиссии;
- участковые комиссии.

Избирательные комиссии также действуют в качестве комиссий референдума.

Все избирательные комиссии действуют на правовой основе. Так, полномочия и порядок деятельности Центральной избирательной комиссии РФ и иных избирательных комиссий по выборам в федеральные органы государственной власти устанавливаются федеральными законами.

Что же касается деятельности избирательных комиссий по выборам в органы государственной власти субъектов РФ и в выборные органы местного самоуправления, то она устанавливается федеральным законом, конституциями (уставами), законами субъектов РФ, уставами муниципальных образований.

Важнейший принцип деятельности избирательных комиссий всех уровней состоит в том, что при подготовке и проведении выборов в пределах своей компетенции они независимы от государственных органов и органов местного самоуправления. Этот принцип призван исключить любое вмешательство властей в деятельность комиссий, а следовательно, повлиять на исход выборов.

Акты избирательных комиссий, принятые в пределах их компетенции, обязательны для исполнительных органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений, кандидатов, избирательных объединений, организаций, должностных лиц, избирателей, а также нижестоящих (соответственно уровню проводимых выборов) избирательных комиссий.

Государственные органы, органы местного самоуправления, а также их должностные лица обязаны оказывать избирательным комиссиям содействие в реализации их полномочий, в частности на безвозмездной основе предоставлять необходимые помещения, транспорт, средства связи, техническое оборудование, сведения и материалы, давать ответы на обращения избирательных комиссий, а также предоставлять возможность для размещения печатной информации избирательных комиссий.

Формирование избирательных комиссий на каждом уровне происходит на соответствующей правовой базе.

Формирование избирательных комиссий субъектов РФ осуществляется законодательными (представительными) органами и

высшими должностными лицами субъектов РФ на основе предложений политических партий, прежде всего тех, списки которых были на предыдущих выборах допущены к распределению мандатов в представительных органах, а также общественных объединений, органов местного самоуправления. Половина членов комиссии назначается законодательным органом, другая — высшим должностным лицом субъекта РФ (на основе предложений политических партий).

Деятельность избирательных комиссий осуществляется гласно и открыто. На заседаниях соответствующей избирательной комиссии вправе присутствовать кандидаты и их доверенные лица, представители избирательных объединений и СМИ.

Избирательные комиссии, комиссии референдума обязаны в пределах своей компетенции рассматривать поступившие к ним в ходе избирательной кампании обращения о нарушении закона, проводить проверки по этим обращениям и давать лицам, направившим обращения, письменные ответы в пятидневный срок, но не позднее дня, предшествующего дню голосования, а в день голосования или в день, следующий за днем голосования, — немедленно. В случае если факты, содержащиеся в обращениях, требуют дополнительной проверки, решения по ним принимаются не позднее чем в 10-дневный срок. Избирательные комиссии, комиссии референдума вправе обращаться с представлением о проведении соответствующей проверки и пресечении нарушений закона в правоохранительные органы, которые обязаны в пятидневный срок, но не позднее дня, предшествующего дню голосования, а в день голосования или в день, следующий за днем голосования, — немедленно принять меры по пресечению этих нарушений. В случае если факты, содержащиеся в обращении, требуют дополнительной проверки, указанные меры принимаются не позднее чем в 10-дневный срок.

Избирательные комиссии, комиссии референдума обеспечивают информирование избирателей, участников референдума о сроках и порядке осуществления избирательных действий, действий, связанных с подготовкой и проведением референдума, о ходе избирательной кампании, подготовки и проведения референдума, о кандидатах, объединениях, выдвинувших кандидатов.

Решения избирательных комиссий публикуются в печати и передаются в иные СМИ в сроки, установленные соответствующими законами. В день голосования, с момента начала работы участковой избирательной комиссии и до подписания ее членами

протокола об итогах голосования, на избирательных участках вправе присутствовать наблюдатели, направленные избирательными объединениями, кандидатами, а также иностранные (международные) наблюдатели. Иностранные (международные) наблюдатели осуществляют свою деятельность в соответствии с федеральными законами.

Деятельность избирательных комиссий осуществляется на основе коллегиальности. Решения избирательных комиссий по основным вопросам организации и проведения выборов (о регистрации кандидатов, об отмене регистрации кандидатов, об итогах голосования или о результатах выборов, о признании выборов несостоявшимися или недействительными и др.) принимаются на заседаниях избирательных комиссий большинством голосов от установленного числа членов избирательной комиссии с правом решающего голоса.

Закон устанавливает порядок обжалования нарушений избирательных прав граждан. Решения и действия (или бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц, такие как решения и действия комиссии, нарушающие избирательные права граждан, могут быть обжалованы в суд. Решение суда обязательно для исполнения соответствующими комиссиями.

Решения и действия (или бездействие) избирательных комиссий и их должностных лиц, нарушающие избирательные права граждан, также могут быть обжалованы в вышестоящую избирательную комиссию, причем это не является обязательным условием для обращения в суд.

Центральная избирательная комиссия. Центральная избирательная комиссия Российской Федерации действует на постоянной основе. Она является федеральным государственным органом, организующим подготовку и проведение выборов, а также референдумов в Российской Федерации. Срок полномочий Центральной избирательной комиссии РФ — четыре года.

Центральная избирательная комиссия РФ состоит из 15 членов. Пять членов Центральной избирательной комиссии назначаются Государственной Думой из числа кандидатур, предлагаемых фракциями и депутатскими объединениями в Государственной Думе, а также депутатами. Пять членов Центральной избирательной комиссии назначаются Советом Федерации из числа кандидатур, предлагаемых законодательными (представительными) органами и высшими должностными лицами субъектов РФ. Пять

членов Центральной избирательной комиссии назначаются Президентом РФ. Члены Центральной избирательной комиссии избирают из своего состава тайным голосованием Председателя, заместителя Председателя и секретаря.

Полномочия Центральной избирательной комиссии достаточно широки. Эта комиссия, в частности:

- осуществляет контроль за соблюдением избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ;
- организует разработку нормативов технологического оборудования для участковых комиссий (кабины и ящики для голосования) и осуществляет контроль за их соблюдением;
- осуществляет меры по организации системы финансирования выборов и референдума, установления результатов выборов и референдумов в Российской Федерации;
- распределяет выделенные из федерального бюджета средства на финансовое обеспечение подготовки и проведения выборов и референдума, контролирует их целевое использование;
- оказывает правовую, методическую, организационно-техническую помощь избирательным комиссиям и др.

Центральная избирательная комиссия РФ вправе издавать инструкции по вопросам единообразного применения Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Она также дает заключения о соответствии законов субъектов РФ федеральным законам, регулирующим избирательные права.

Выдвижение и регистрация кандидатов. Право выдвижения кандидатов (списков кандидатов) принадлежит избирательным объединениям, а также лицам в порядке самовыдвижения с последующим сбором подписей в поддержку или внесением избирательного залога. Не может быть выдвинут кандидатом гражданин, не обладающий пассивным избирательным правом на соответствующих выборах (в случае утраты этого права регистрация аннулируется).

Решения о выдвижении кандидатов от избирательных объединений принимаются соответственно уровню проводимых выборов на съездах политических партий, конференциях их региональных отделений, собраниях местных отделений.

Выдвижение кандидата возможно при условии представления лицом (каждым из выдвинутых лиц) письменного заявления о согласии баллотироваться, в котором указываются сведения биографического характера, занимаемая должность, сведения о суди-

мостях, гражданство, образование, основное место работы, сведения о размерах и источниках доходов, об имуществе, вкладах в банках и др. и дается обязательство в случае избрания прекратить деятельность, не совместимую со статусом депутата или с замещением иной выборной должности.

В поддержку кандидатов, выдвинутых от избирательных объединений, собираются подписи избирателей в порядке и количестве, определяемых законодательством. Максимальное количество подписей, необходимых для регистрации кандидатов, не может превышать 2% от числа избирателей, зарегистрированных на территории избирательного округа. Порядок сбора подписей и их проверки регулируется законом.

Федеральным законом предусмотрено, что по усмотрению кандидата, избирательного объединения регистрация кандидата производится соответствующей избирательной комиссией не на основании представленных подписей избирателей, а на основании внесенного в избирательную комиссию этим кандидатом, избирательным объединением избирательного залога. Избирательный залог вносится исключительно из средств избирательного фонда. Размер избирательного залога составляет 15% от устанавливаемого законом предельного размера расходования средств избирательного фонда кандидата, избирательного объединения. Залог не возвращается в случае получения кандидатом менее 5% голосов избирателей, а для списка кандидатов — менее 3%.

В определении от 10 июля 2004 г. Конституционный Суд РФ по жалобе В. И. Агейченкова, получившего на выборах менее 5% голосов, определил, что залог не возвращается даже в том случае, если выборы признаются несостоявшимися. Суд указал, что предусмотренный федеральным законом порядок внесения и возврата избирательного залога, как и порядок, касающийся сбора подписей избирателей, направлен на исключение из избирательного процесса тех его участников, которые не имеют достаточной поддержки избирателей. Установление избирательного залога предоставляет дополнительную возможность для лица зарегистрироваться в качестве кандидата, не собирая подписи избирателей в свою поддержку и облегчая тем самым процесс регистрации. Это условие в равной мере распространяется на всех кандидатов, оно известно заранее; внесение избирательного залога происходит исключительно на добровольной основе по инициативе самого кандидата; только от кандидата зависит, вносить ли избирательный залог, соглашаясь с указанным законом условием, или зарегистрироваться на основе сбора подписей избирателей. Избран вариант внесения избирательного залога, кандидат осознанно

берет на себя риск, не получив установленного числа голосов избирателей, потерять внесенный залог. Следовательно, невозврат избирательного залога в случае признания выборов несостоявшимися не нарушает конституционные права заявителя.

Выдвинутые кандидаты, списки подлежат регистрации избирательной комиссией. Основания для отказа в регистрации установлены в законе. Такие решения могут быть отменены судом.

Решением суда регистрация может быть отменена в определенных случаях (использование денежных средств помимо избирательного фонда, использование служебного положения, подкуп избирателей, призывы экстремистского характера, сокрытие судимости и др.). Регистрация списка аннулируется, если число кандидатов, снявших свои кандидатуры, превышает 25% списка на федеральных выборах или 50% на выборах в органы субъектов РФ и местного самоуправления. Кассационные жалобы на решения судов о регистрации рассматриваются судом не позднее дня, предшествующего дню голосования, а регистрация может быть отменена не позднее чем за два дня до дня голосования.

Зарегистрированный кандидат обладает статусом, гарантированным законом. Все кандидаты обладают равными правами и несут равные обязанности. Кандидаты, находящиеся на государственной или муниципальной службе, а также работающие в СМИ, на время их участия в выборах освобождаются от выполнения служебных обязанностей и не вправе использовать преимущества своего служебного положения. Кандидаты после регистрации по их личным заявлениям освобождаются от работы, военной службы, военных сборов и учебы на время участия в выборах.

Во время проведения выборов кандидаты не могут быть по инициативе администрации (работодателя) уволены с работы или без их согласия переведены на другую работу. Время участия кандидата в выборах засчитывается в общий трудовой стаж по той специальности, по которой он работал до регистрации кандидатом.

Кандидат после регистрации не может быть привлечен без согласия прокурора (соответственно уровню выборов) к уголовной ответственности, арестован или подвергнут мерам административного наказания, налагаемым в судебном порядке. При даче согласия прокурор обязан известить избирательную комиссию, осуществившую регистрацию кандидата.

Предвыборная агитация. Граждане РФ, общественные объединения вправе в допускаемых законом формах и законными методами вести агитацию за или против любого кандидата, избирательного объединения. Она начинается за 28 дней до дня голосования, а прекращается за один день до этого дня.

Кандидатам и избирательным объединениям гарантируются равные условия доступа к СМИ.

Предвыборная агитация может осуществляться через средства массовой информации, путем проведения предвыборных мероприятий, в том числе собраний и встреч с гражданами, публичных дебатов и дискуссий, митингов, демонстраций, шествий, выпуска и распространения агитационных печатных материалов. Но в предвыборной агитации не могут участвовать, например, члены избирательных комиссий, государственные органы, органы местного самоуправления, должностные лица государственных органов и органов местного самоуправления, представители СМИ (Конституционный Суд РФ в постановлении от 30 октября 2003 г. указал, что это не лишает журналистов права распространять информацию о кандидатах).

Рассматривая взаимосвязь свободных выборов со свободой слова, Конституционный Суд РФ (постановление от 14 ноября 2005 г.) указал, что, поскольку выборы могут считаться свободными, только если гражданам реально гарантированы право на получение и распространение информации и свобода выражения мнений, законодатель, обеспечивая указанные права, обязан соблюдать баланс конституционно защищаемых ценностей — права на свободные выборы и свободы слова и информации, не допуская при этом неравенства и несоразмерных ограничений.

Этому корреспондируют и правовые позиции Европейского Суда по правам человека, сформулированные им в ряде решений, посвященных распространению информации в период избирательной кампании. В частности, в постановлении от 19 февраля 1998 г. по делу «Боуман против Соединенного Королевства» (*Bowman v. U.K.*) отмечено следующее: право на свободу слова, гарантированное ст. 10 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, необходимо рассматривать в свете права на свободные выборы; свободные выборы и свобода слова, в особенности свобода политической дискуссии, образуют основу любой демократической системы; оба права взаимосвязаны и укрепляют друг друга, поэтому особенно важно, чтобы в период, предшествующий выборам, всякого рода информация и мнения циркулировали свободно; однако при некоторых обстоятельствах эти два права, цель которых — обеспечить свободное выражение мнения народа при избрании законодательной власти, могут всту-

пить в конфликт, и тогда может быть сочтено необходимым введение до или во время проведения выборов определенных ограничений свободы слова, которые неприемлемы в обычных условиях; устанавливая равновесие между этими двумя правами, государства — участники Конвенции достаточно свободны в своем усмотрении, как и во всем, что связано с организацией избирательной системы.

Кандидат, избирательное объединение имеют право на бесплатное предоставление им эфирного времени по каналам государственных и муниципальных телерадиокомпаний, осуществляющих телевизионное и радиовещание на территории соответствующего избирательного округа, на равных основаниях. Кандидат не вправе использовать предоставленное ему эфирное время для призывов голосовать против других кандидатов или списков, описания негативных последствий в случае избрания других кандидатов, распространения негативной информации о других кандидатах и т. д.

Кроме того, кандидаты имеют право на основании заключенного с государственной телерадиокомпанией договора получить за плату эфирное время сверх эфирного времени, предоставляемого бесплатно. Условия оплаты по отношению к кандидатам и избирательным объединениям должны быть равными. Порядок предоставления эфирного времени кандидатам, избирательным объединениям по каналам государственных телерадиокомпаний определяется законами.

Государственные органы, органы местного самоуправления обязаны содействовать зарегистрированным кандидатам, избирательным объединениям, инициативной группе по проведению референдума в организации и проведении собраний, встреч с избирателями, публичных дебатов и дискуссий, митингов, демонстраций и шествий.

При проведении предвыборной агитации не допускаются злоупотребление свободой массовой информации, агитация, возбуждающая социальную, расовую, национальную или религиозную ненависть и вражду, призывы экстремистского характера, призывы к захвату власти, насильственному изменению конституционного строя и нарушению целостности государства, пропаганда войны. Агитационные материалы не могут содержать коммерческую рекламу.

Избирательные комиссии контролируют соблюдение установленного порядка проведения предвыборной агитации.

В течение пяти дней до дня выборов, включая день голосования, опубликование результатов опросов общественного мнения, прогнозов результатов выборов и иных исследований, связанных с выборами, запрещается.

Финансирование выборов. Расходы избирательных комиссий по подготовке и проведению выборов соответствующего уровня производятся за счет средств, выделяемых из соответствующего бюджета.

Кандидаты обязаны создавать собственные избирательные фонды для финансирования своей избирательной кампании. Избирательные объединения, инициативные группы по проведению референдума также обязаны создавать избирательные фонды.

Избирательные фонды кандидатов могут создаваться за счет:

- собственных средств кандидата или избирательного объединения;
- средств, выделенных кандидату выдвинувшим его избирательным объединением;
- добровольных пожертвований граждан и юридических лиц.

Запрещается вносить пожертвования в избирательные фонды кандидатов, зарегистрированных кандидатов, избирательных объединений:

- иностранным государствам и иностранным организациям;
- иностранным гражданам, за исключением случаев, когда они, согласно закону, имеют право избирать и быть избранными в органы местного самоуправления;
- лицам без гражданства;
- гражданам РФ, не достигшим возраста 18 лет;
- российским юридическим лицам с иностранным участием, если доля иностранного участия в их уставном (складочном) капитале превышает 30% на день официального опубликования решения о назначении выборов;
- международным организациям и международным общественным движениям;
- органам государственной власти, иным государственным органам, органам местного самоуправления;
- государственным и муниципальным учреждениям и унитарным предприятиям;
- юридическим лицам, в уставном (складочном) капитале которых доля России, субъектов РФ и муниципальных образований превышает 30% на день официального опубликования решения о назначении выборов;

- воинским частям, военным учреждениям и организациям, правоохранительным органам;
- благотворительным и религиозным организациям;
- анонимным жертвователям;
- юридическим лицам, зарегистрированным менее чем за один год до дня голосования на выборах или референдуме. Законом устанавливаются предельные размеры средств, перечисляемых в фонды, и порядок их расходования.

Соответствующая избирательная комиссия до дня выборов обязана периодически публиковать в СМИ сведения о поступлении и расходовании средств избирательных фондов. Кандидат, избирательное объединение после опубликования результатов выборов обязаны представить в соответствующую избирательную комиссию итоговый финансовый отчет о размерах и всех источниках создания своих избирательных фондов, а также о всех произведенных расходах.

Все денежные средства, создающие избирательный фонд, перечисляются на специальный счет в банке или кредитном учреждении, который открывается кандидатом или избирательным объединением с разрешения соответствующей избирательной комиссии после регистрации кандидата (списка кандидатов). Порядок открытия и ведения указанных счетов, учета и отчетности по средствам избирательных фондов устанавливается Центральной избирательной комиссией РФ по согласованию с Центральным банком РФ.

Порядок голосования, подсчет голосов избирателей, установление результатов выборов и их опубликование. Время начала и окончания голосования устанавливается законом. Продолжительность голосования не может составлять менее 10 часов. О времени и месте голосования участковые избирательные комиссии обязаны оповестить избирателей не позднее чем за 20 дней до дня его проведения через СМИ или иным способом, а при проведении досрочного и повторного голосования в сроки, установленные законом, но не позднее чем за пять дней до голосования.

Каждый избиратель голосует лично, голосование за других лиц не допускается. Голос подается за или против кандидата, существовавшая ранее в бюллетенях графа «против всех» в 2006 г. была отменена. Участковая избирательная комиссия обязана обеспечить всем избирателям возможность участвовать в голосовании, в том числе лицам, которые по состоянию здоровья либо

по другим уважительным причинам не могут прибыть в помещение для голосования. Такое голосование осуществляется с соблюдением определенных требований. Организация голосования вне помещения для голосования должна исключать возможность нарушения избирательных прав гражданина, а равно искажение волеизъявления избирателя.

Закон закрепляет гарантии тайны голосования. Заполненные избирательные бюллетени опускаются избирателями в избирательные ящики, которые должны находиться в поле зрения членов участковой избирательной комиссии и наблюдателей. Член участковой избирательной комиссии немедленно отстраняется от участия в ее работе, а наблюдатель удаляется из помещения для голосования, если они нарушают тайну голосования или пытаются повлиять на волеизъявление избирателя. Решение об этом принимается участковой избирательной комиссией. Вместо голосования с использованием бюллетеней может проводиться электронное голосование. Порядок такого голосования и подсчета голосов устанавливается Центральной избирательной комиссией.

Подсчет голосов избирателей осуществляется членами участковой избирательной комиссии с правом решающего голоса на основе поданных избирателями избирательных бюллетеней. При подсчете голосов избирателей участковая избирательная комиссия признает недействительными избирательные бюллетени, по которым невозможно установить волеизъявление избирателей, а также избирательные бюллетени неустановленной формы. Члены участковой избирательной комиссии подсчитывают и заносят в протоколы результаты голосования по установленной форме.

В целях исключения возможности фальсификации итогов голосования подсчет голосов избирателей начинается сразу после окончания времени голосования и проводится без перерыва до установления итогов голосования, о которых должны быть извещены все члены участковой избирательной комиссии, а также наблюдатели, избирательные объединения и иностранные (международные) наблюдатели.

После подсчета голосов избирателей участковая избирательная комиссия составляет протокол об итогах голосования, данные всех таких протоколов суммируются вышестоящей комиссией. На основании этих данных определяются итоги голосования и результаты выборов в соответствующих комиссиях.

Выборы признаются соответствующей избирательной комиссией несостоявшимися в случае, если:

1) голосование проводилось по одной кандидуре, но за нее проголосовало менее 50% избирателей;

2) менее чем два списка кандидатов при голосовании за списки кандидатов получили согласно закону право принять участие в распределении депутатских мандатов;

3) за списки кандидатов, получивших согласно соответствующему закону право принять участие в распределении депутатских мандатов, было подано в сумме 50% или менее голосов избирателей, принявших участие в голосовании по единому избирательному округу;

4) все кандидаты выбыли при проведении повторного голосования;

5) если законом предусмотрено повторное голосование, а в бюллетень на общих выборах были включены два кандидата и ни один не получил необходимое число голосов избирателей.

Соответствующая избирательная комиссия признает итоги голосования, результаты выборов, референдума субъекта РФ, местного референдума недействительными:

1) если допущенные при проведении голосования или установлении итогов голосования нарушения не позволяют с достоверностью установить результаты волеизъявления избирателей, участников референдума;

2) если они признаны недействительными на части избирательных участков, списки избирателей на которых включают не менее чем одну четвертую часть общего числа избирателей избирательного округа;

3) по решению суда.

Вся документация избирательных комиссий всех уровней, включая избирательные бюллетени, подлежит хранению в течение сроков, установленных законодательством. Сроки хранения избирательных бюллетеней не могут быть менее одного года, а протоколов избирательных комиссий — менее одного года со дня объявления даты следующих выборов.

Итоги голосования по каждому избирательному участку, результаты выборов по избирательному округу должны предоставляться для ознакомления любому избирателю, кандидату, наблюдателю или представителю средств массовой информации.

Законом регулируется также порядок проведения повторных и дополнительных выборов, повторное голосование. Повторные выборы проводятся, если выборы признаны несостоявшимися или недействительными, а также в случае выбытия кандидатов,

не избранных на общих выборах. Дополнительные выборы назначаются в округе при досрочном прекращении полномочий депутата, избранного в этом округе.

Ответственность за нарушение избирательных прав граждан. Решения и действия органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц, а также комиссий и их должностных лиц, нарушающие избирательные права граждан и право граждан на участие в референдуме, могут быть обжалованы в суд. Суд может отменить решение соответствующей комиссии об итогах голосования, о результатах выборов, референдума или иное решение комиссии. Решения и действия комиссий и их должностных лиц, нарушающие избирательные права граждан и право граждан на участие в референдуме, могут быть также обжалованы непосредственно в вышестоящую комиссию. Законом установлена ответственность лиц, осуществляющих фальсификацию итогов голосования, а также лиц, которые путем насилия, обмана, угроз, подлога или иным способом препятствуют свободному осуществлению гражданином Российской Федерации права избирать и быть избранным. Ответственности подлежат также лица, распространяющие заведомо ложные сведения о кандидатах или совершающие иные действия, порочащие честь и достоинство кандидатов, а равно лица, проводящие агитацию в день, предшествующий дню голосования, и в день голосования либо препятствующие работе избирательных комиссий или голосованию на избирательных участках и др. Воспрепятствование осуществлению избирательных прав или работе избирательных комиссий, как и фальсификация избирательных документов или неправильный подсчет голосов, карается Уголовным кодексом РФ (ст. 141 и 142). Кодекс РФ об административных правонарушениях установил наказание штрафами различных размеров за разные виды нарушений при проведении выборов и референдумов.

§ 7. Референдум

Понятие референдума. Право на участие в референдуме. В мировой практике референдум — это осуществляемое путем тайного голосования утверждение (или неутверждение) гражданами проекта какого-либо документа или решения, согласие (или несогласие) с теми или иными действиями парламента, главы государства или правительства. Референдумы применяются для дос-

тижения высшей легитимности в некоторых важнейших случаях (например, принятие конституции или внесение в нее поправок), что специально предусмотрено в соответствующих конституциях. Другой распространенный повод проведения референдума — желание государственной власти получить одобрение какого-то своего акта, когда она не решается брать на себя ответственность.

Исход референдума может иметь императивное значение, и тогда следует утверждение законодательного акта или отклонение его, отставка правительства и т. д. Такие референдумы, если они предусмотрены конституциями, иногда называют «контрольными». Например, таковыми были в 1970—1980-е гг. референдумы в Великобритании, Дании и других западноевропейских странах по поводу вступления в Европейское экономическое сообщество. Но встречаются и консультативные референдумы, исход которых не носит обязательного характера. Например, в Швеции в 1956 г. в ходе референдума только 15% принявших в нем участие одобрили перевод транспорта на правостороннее движение, но, несмотря на это, парламент все же принял такой закон.

Разновидностью референдума является плебисцит, который применяется для легитимизации того или иного государственного лидера или действий органов власти. Часто так называют опрос населения с целью определения судьбы какой-либо территории. По своей процедуре плебисцит практически не отличается от референдума. К плебисцитам часто прибегали авторитарные правительства, добивавшиеся поддержки народа.

Инициатива референдума может исходить и от избирателей (Италия, США) или субъектов федерации (Швейцария). В этих случаях он часто приобретает антиправительственную направленность. Возможна ситуация, когда референдум носит чисто факультативный характер. В Российской Федерации референдум был впервые закреплен Законом РСФСР «О референдуме РСФСР» от 16 октября 1990 г. Это был во многом противоречивый закон. Он, например, предоставлял право требовать проведения референдума со стороны 1 млн граждан Российской Федерации, но в то же время оказывалось, что это право не безусловно, ибо Закон позволял Съезду народных депутатов отклонять требования о назначении референдума. Только Съезд был вправе принимать решение о всенародном референдуме, но, поскольку обязательные референдумы не предусматривались, он, обладая всей полнотой власти по важнейшим вопросам, был не заинтересован в их проведении. Все это предопределило сравнительно редкое

использование референдума, несмотря на то что в 1990-е гг. в стране проходили глубокие реформы и власти серьезно нуждались в выявлении воли народа. В декабре 1993 г. референдум был проведен для принятия Конституции, а ранее, в апреле того же года, он был использован как своеобразный арбитр в конфликте между законодательной и исполнительной ветвями власти.

Конституция РФ предусмотрела необходимость принятия конституционного закона о референдуме. Первый такой закон был принят в 1995 г. Ныне действует Федеральный конституционный закон «О референдуме Российской Федерации» (в редакции от 30 декабря 2006 г.). Референдум РФ — всенародное голосование граждан РФ по вопросам государственного значения. Референдум наряду со свободными выборами является высшим непосредственным выражением власти народа. Референдум регулируется также Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

Федеральным конституционным законом регламентируется характер вопросов, выносимых на референдум. Так, на общероссийский референдум в обязательном порядке выносится вопрос о принятии новой Конституции Российской Федерации, если Конституционное Собрание принимает решение о вынесении на всенародное голосование проекта новой Конституции Российской Федерации. Но определенные вопросы не могут выноситься на общероссийский референдум. Среди них вопросы:

- изменения статуса субъектов РФ;
- досрочного прекращения или продления срока полномочий Президента РФ, Государственной Думы, а равно о проведении досрочных выборов Президента или депутатов, Государственной Думы либо перенесении сроков проведения таких выборов;
- принятия и изменения федерального бюджета, исполнения и изменения внутренних финансовых обязательств государства;
- введения, изменения и отмены федеральных налогов и сборов, а также освобождения от их уплаты;
- принятия чрезвычайных и срочных мер по обеспечению здоровья и безопасности населения;
- амнистии и помилования и др.

Вопросы, выносимые на референдум, не должны противоречить Конституции РФ, ограничивать или отменять общепризнанные права и свободы человека и гражданина и конституционные гарантии их реализации.

Референдум не проводится в условиях военного или чрезвычайного положения, введенного на территории Российской Федерации, а также в течение трех месяцев после отмены военного или чрезвычайного положения. Повторный референдум не проводится; в течение двух лет после дня официального опубликования (обнародования) результатов референдума с такой же по содержанию или по смыслу формулировкой вопроса. Проведение референдума Российской Федерации не допускается в период избирательной кампании, проводимой одновременно на всей территории Российской Федерации в соответствии с решением, принятым уполномоченным федеральным органом, а также в случае, если проведение референдума Российской Федерации приходится на последний год полномочий Президента РФ, Государственной Думы Федерального Собрания РФ (данное положение не действует в случаях вынесения на всенародное голосование проекта новой Конституции или вопроса, предусмотренного международным договором).

В 2003 г. аналогичные положения, содержащиеся и в ранее действовавшем Федеральном законе, были обжалованы в Конституционный Суд РФ группой депутатов Государственной Думы, утверждавших, что таким образом ограничивается конституционное право граждан на участие в референдуме.

Конституционный Суд указал (постановление от 11 июня 2003 г.), что положениями Конституции обуславливаются характер и содержание законодательного регулирования условий и порядка проведения референдума и выборов в органы публичной власти, с тем чтобы свободное волеизъявление граждан было обеспечено при осуществлении как избирательных прав, так и права участвовать в референдуме. Федеральный законодатель при решении указанных вопросов обладает достаточной свободой усмотрения, которая тем не менее ограничена особенностями высших форм непосредственного народовластия, их предназначением и соотношением.

Исходя из того что каждая из этих форм предназначена для достижения самостоятельных целей, федеральный законодатель определяет время проведения как выборов, так и референдума. Поскольку одновременное проведение выборов и референдума в силу объективных обстоятельств может воспрепятствовать адекватному волеизъявлению граждан и привести к снижению эффективности и той и другой формы непосредственного народовластия, федеральный законодатель вправе ввести регулирование, при котором осуществление кампании по проведению референдума не совпадает с избирательной кампанией. При этом он должен соблюдать требования Конститу-

ции РФ, в том числе закрепленный ею принцип периодичности выборов.

...Предусмотренные оспариваемыми законоположениями периоды, в течение которых референдум Российской Федерации не может быть инициирован и проведен, не должны приводить к фактической отмене института референдума. Поскольку федеральное законодательство призвано обеспечивать равные возможности участия граждан РФ в выборах федеральных органов государственной власти и в референдуме Российской Федерации, периоды, в течение которых граждане могут осуществить свободное волеизъявление в одной и другой формах, должны быть соразмерны. Во всяком случае, период, в течение которого граждане РФ вправе выступать с инициативой о проведении референдума Российской Федерации и непосредственно участвовать в нем, должен составлять не менее половины избирательного цикла (который в соответствии со ст. 81 (ч. 1) и 96 (ч. 1) Конституции РФ составляет четыре года), с тем чтобы с учетом установленной действующим законодательством продолжительности кампании по проведению референдума обеспечить возможность проведения в течение четырехлетнего избирательного цикла не менее двух референдумов.

Конституционный Суд РФ постановил признать оспариваемые положения в части, устанавливающей период, в течение которого граждане РФ не могут выступать с инициативой о проведении референдума Российской Федерации и проведение такого референдума не допускается, не противоречащим Конституции РФ, поскольку по конституционно-правовому смыслу положений Закона период, в течение которого граждане могут выступать с инициативой о проведении референдума Российской Федерации и непосредственно участвовать в нем, должен, во всяком случае, составлять не менее двух лет, с тем чтобы в пределах четырехлетнего избирательного цикла обеспечивалась возможность проведения не менее двух референдумов.

Вопрос референдума должен быть сформулирован таким образом, чтобы исключалась возможность его множественного толкования, на него можно было бы дать только однозначный ответ, а также чтобы исключалась неопределенность правовых последствий принятого на референдуме решения. На референдум могут быть вынесены только вопросы, находящиеся в ведении Российской Федерации или в совместном ведении Российской Федерации и субъектов РФ.

Право на участие в референдуме. При проведении референдума действуют общие принципы избирательного права: всеобщего равного прямого и свободного волеизъявления при тайном голосовании. Практически общими являются основные гарантии избирательных прав и прав на участие в референдуме, не случайно

они закреплены в одном федеральном законе. Каждый участник референдума обладает одним голосом и голосует непосредственно. Участие в референдуме является свободным, контроль за волеизъявлением гражданина не допускается. Исключается возможность наблюдения за заполнением бюллетеня для голосования.

Вопросы, связанные с подготовкой и проведением референдума, рассматриваются избирательными комиссиями, комиссиями по проведению референдума, органами государственной власти и органами местного самоуправления открыто и гласно.

В референдуме и связанных с ним действиях имеет право участвовать каждый гражданин РФ, достигший на день проведения референдума 18 лет. Гражданин РФ, проживающий или находящийся в период подготовки и проведения референдума за пределами территории Российской Федерации, обладает в полном объеме правом на участие в референдуме. Не имеет права участвовать в референдуме гражданин РФ, признанный судом недееспособным или содержащийся в местах лишения свободы по приговору суда.

Назначение референдума. Инициатива проведения референдума принадлежит:

1) не менее чем 2 млн граждан РФ, имеющих право на участие в референдуме, при условии, что на территории одного субъекта РФ или в совокупности за пределами территории Российской Федерации проживают не более 50 тыс. из них;

2) Конституционному Собранию — в случае, предусмотренном ч. 3 ст. 135 Конституции РФ;

3) федеральным органам государственной власти — в случаях, предусмотренных международным договором и федеральным конституционным законом.

Граждане, имеющие право на участие в референдуме, могут образовать инициативную группу для сбора подписей в поддержку референдума. Эта инициативная группа должна состоять из региональных подгрупп, создаваемых более чем в половине субъектов РФ. Инициативная региональная подгруппа обращается в избирательную комиссию соответствующего субъекта РФ с ходатайством о регистрации. Избирательная комиссия субъекта РФ, установив соответствие ходатайства инициативной группы и приложенных к нему документов требованиям Федерального конституционного закона, в течение 15 дней со дня поступления ходатайства принимает решение о регистрации и извещает об этом

Центральную избирательную комиссию РФ. Отказ в регистрации может быть обжалован в суд. Основанием для отказа в регистрации инициативной подгруппы может быть только нарушение Федерального конституционного закона «О референдуме Российской Федерации».

После регистрации региональных подгрупп более чем в половине субъектов РФ Центральная избирательная комиссия РФ принимает решение о регистрации всей инициативной группы и проведении референдума. При этом указывается дата окончания срока сбора подписей в поддержку референдума. С момента получения регистрационного свидетельства инициативная группа вправе собирать подписи в поддержку инициативы проведения референдума. Подписи собираются посредством внесения их в подписные листы, содержащие формулировку вопроса, выносимого на референдум. Период, в который могут собираться подписи для референдума субъекта РФ, должен составлять не менее 30 дней, а местного референдума — 20 дней.

Центральная избирательная комиссия РФ в течение 30 дней проверяет соответствие всех поступивших документов требованиям Федерального конституционного закона и направляет свое решение Президенту РФ, одновременно информируя об этом палаты Федерального Собрания РФ. Если же в результате проверки будет установлено, что число действительных подписей не отвечает требованиям Федерального конституционного закона, выносятся постановление Центральной избирательной комиссии об отказе в проведении референдума. Этот отказ может быть обжалован в Верховный Суд РФ, но в случае отрицательного решения Суда все процедуры по реализации и инициативы проведения референдума прекращаются. Регистрация инициативной группы может быть отменена судом не позднее чем за три дня до дня голосования в случаях нарушения закона (порядка выдвижения инициативы и ведения агитации, подкупа участников референдума и др.).

В соответствии с Конституцией РФ Конституционное Собрание вправе вынести на референдум проект новой Конституции РФ. Порядок принятия решения об этом должен быть определен Федеральным конституционным законом о Конституционном Собрании и Федеральным конституционным законом «О референдуме Российской Федерации».

Референдум назначает Президент РФ. До принятия такого решения Президент в течение 10 дней со дня поступления к нему

документов направляет их в Конституционный Суд РФ с соответствующим запросом. Конституционный Суд проверяет соблюдение требований, предусмотренных Конституцией РФ, и в течение месяца направляет Президенту соответствующее решение, которое подлежит незамедлительному опубликованию. В случае признания Конституционным Судом соблюдения требований, предусмотренных Конституцией РФ, Президент назначает референдум не позднее 15 дней со дня поступления к нему решения Конституционного Суда. В случае отрицательного решения Конституционного Суда все процедуры, предусмотренные Федеральным конституционным законом, прекращаются.

Президент РФ не позднее чем через 10 дней определяет дату проведения референдума, при этом голосование может быть назначено на любое воскресенье в период от 60 до 100 дней со дня опубликования решения. Проведение голосования одновременно с выборами федеральных органов государственной власти не допускается.

Подготовку и проведение референдума, обеспечение реализации и защиты права на участие в референдуме осуществляют избирательные комиссии, созданные и действующие на постоянной основе в соответствии с законодательством Российской Федерации о выборах и референдумах, а также специальные территориальные комиссии референдума и участковые комиссии референдума.

Систему комиссий референдума составляют следующие комиссии, перечисленные в порядке от вышестоящих к нижестоящим:

- 1) Центральная избирательная комиссия Российской Федерации;
- 2) избирательные комиссии субъектов РФ;
- 3) территориальные избирательные комиссии или избирательные комиссии муниципальных образований, действующие в случаях, предусмотренных законодательством о выборах и референдумах, в качестве территориальных избирательных комиссий, а также специальные территориальные комиссии референдума;
- 4) участковые комиссии референдума.

Решение вышестоящей комиссии, принятое в пределах ее компетенции, обязательно для нижестоящих комиссий. Решение комиссии, противоречащее закону либо принятое с превышением установленной компетенции, подлежит отмене вышестоящей комиссией или судом. Комиссии референдума в пределах своей

компетенции независимы от органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Для проведения голосования и подсчета голосов граждан, имеющих право на участие в референдуме, образуются участки референдума. Эти участки образует глава муниципального образования по согласованию с соответствующей территориальной комиссией по проведению референдума не позднее чем за 50 дней до дня проведения референдума с учетом административно-территориального деления и местных условий в целях создания максимальных удобств для граждан, имеющих право на участие в референдуме. Списки участков референдума с указанием их границ, адресов и номеров телефонов участковых комиссий по проведению референдума подлежат обязательному опубликованию не позднее чем за 45 дней до дня проведения референдума.

Список граждан, имеющих право на участие в референдуме, по участку референдума составляется не позднее чем за 21 день до дня голосования территориальной комиссией по проведению референдума на основании данных, предоставляемых главой муниципального образования. Предусмотрен особый порядок составления списков военнослужащих и других граждан, находящихся ко времени проведения референдума вне территории своего участка.

Списки граждан, имеющих право на участие в референдуме, представляются для ознакомления не позднее чем за 20 дней до дня проведения референдума. Каждому гражданину РФ предоставляется право заявить в участковую комиссию по проведению референдума о невключении его в список граждан, имеющих право на участие в референдуме, а также о любой ошибке или неточности в указанном списке. Участковая комиссия обязана проверить заявление и устранить ошибку или неточность либо выдать заявителю ответ в письменной форме с изложением причин отклонения заявления. Решение участковой комиссии может быть обжаловано в вышестоящую комиссию по проведению референдума или в суд, которые обязаны рассмотреть жалобу (заявление) в трехдневный срок, а за три дня до дня проведения референдума и в день проведения референдума — немедленно.

Агитация по вопросам референдума может проводиться:

- 1) посредством проведения массовых мероприятий (собраний, встреч с гражданами, митингов, демонстраций, шествий, публичных дебатов и дискуссий, иных мероприятий);

2) посредством выпуска и распространения печатных, аудио-визуальных и других агитационных материалов;

3) на каналах организаций телерадиовещания и в периодических печатных изданиях;

4) иными не запрещенными законами методами.

Расходы на проведение агитации по вопросам референдума подлежат оплате из фондов референдума, за исключением случаев предоставления бесплатного эфирного времени в порядке и сроки, установленные законом. Политические партии — участники референдума могут создавать инициативные агитационные группы на средства из фондов референдума. Инициативная группа по проведению референдума, как и инициативная агитационная группа (в нее должно входить не менее 500 участников референдума), вправе самостоятельно определять методы, формы проведения и содержание своей агитации по вопросам референдума. Запрещается проводить агитацию по вопросам референдума, выпускать и распространять любые агитационные материалы:

1) органам государственной власти, иным государственным органам, органам местного самоуправления;

2) лицам, замещающим государственные и муниципальные должности, государственным и муниципальным служащим с использованием преимуществ должностного или служебного положения;

3) воинским частям, военным организациям и учреждениям;

4) благотворительным организациям и религиозным объединениям, а также учрежденным ими организациям;

5) комиссиям референдума и членам комиссий референдума с правом решающего голоса;

6) иностранным гражданам, лицам без гражданства, иностранным юридическим лицам;

7) представителям организаций, осуществляющих выпуск средств массовой информации, при осуществлении ими профессиональной деятельности (это не распространяется на информацию по вопросам референдума).

Инициативная группа по проведению референдума вправе участвовать в проведении агитации только по тем вопросам референдума, которые были предложены ею для вынесения на референдум. Инициативная агитационная группа вправе участвовать в проведении агитации только по тем вопросам референдума, которые были указаны в ходатайстве о ее регистрации. Использование в агитационных материалах изображения физического лица, вы-

сказываний физического лица по вопросам референдума возможно только с письменного согласия данного физического лица. Центральная избирательная комиссия не позднее чем через пять дней со дня поступления документов принимает решение о регистрации инициативной агитационной группы и выдает ей регистрационное свидетельство либо принимает решение об отказе в регистрации.

Проведение агитации начинается со дня регистрации инициативной группы по проведению референдума и создания соответствующего фонда референдума и прекращается 00.00 часов по местному времени за одни сутки до дня голосования.

Агитация в периодических печатных изданиях, учредителями которых являются политические партии, члены и уполномоченные представители инициативной группы по проведению референдума, инициативных агитационных групп, проводится в тот же период.

Агитация на каналах организаций телерадиовещания и в периодических печатных изданиях проводится в период, который начинается за 30 дней до дня голосования и прекращается в 00.00 часов по местному времени за одни сутки до дня голосования. Проведение агитации по вопросам референдума в день, предшествующий дню голосования, и в день голосования запрещается. Государственные органы, органы местного самоуправления обязаны содействовать инициативной группе по проведению референдума, инициативным агитационным группам в организации и проведении массовых агитационных мероприятий.

Голосование и определение результатов. В бюллетене для голосования на референдуме воспроизводится текст вынесенного на референдум вопроса и указываются варианты волеизъявления голосующего словами «за» или «против», справа от которых помещаются пустые квадраты. Бюллетень для голосования на референдуме должен содержать разъяснение о порядке его заполнения. Форма и текст бюллетеня для голосования на референдуме утверждаются Центральной избирательной комиссией референдума не позднее чем за 28 дней до дня проведения референдума.

На основании протоколов комиссий субъектов РФ по проведению референдума об итогах голосования и протоколов об итогах голосования участковых комиссий по проведению референдума, образованных за пределами территории Российской Федерации, путем суммирования содержащихся в них данных Центральная избирательная комиссия не позднее чем через 10 дней со дня про-

ведения референдума определяет результаты референдума. Центральная избирательная комиссия признает референдум состоявшимся, если в голосовании приняло участие более половины граждан, имеющих право на участие в референдуме. Комиссия признает решение принятым, если за него проголосовало более половины граждан, принявших участие в голосовании. Центральная избирательная комиссия признает результаты референдума недействительными, если итоги голосования признаны недействительными на части участков референдума, на которых списки участников референдума на момент окончания голосования в совокупности включают в себя не менее чем 25% от общего числа участников референдума, включенных в списки участников референдума на момент окончания голосования. Решение Центральной избирательной комиссии о признании результатов референдума недействительными может быть обжаловано в Верховный Суд РФ. В этом случае Центральная комиссия назначает повторное голосование не позднее 30 дней со дня вступления в силу решения Комиссии.

Принятое на референдуме решение и итоги голосования в целом по Российской Федерации подлежат официальному опубликованию Центральной избирательной комиссией не позднее трех дней после определения результатов референдума. Центральная комиссия публикует для всеобщего сведения итоги голосования по каждому субъекту РФ.

Решение, принятое на референдуме, является общеобязательным и не нуждается в дополнительном утверждении. Это решение действует на всей территории Российской Федерации и может быть отменено или изменено не иначе как путем принятия решения на новом референдуме Российской Федерации. Если для реализации решения, принятого на референдуме, требуется издание нормативного правового акта, федеральный орган государственной власти* в чью компетенцию входит данный вопрос, обязан в течение 15 дней со дня вступления в силу решения, принятого на референдуме, определить срок подготовки данного правового акта.

Лица, препятствующие свободному осуществлению гражданином РФ его права на участие в референдуме путем подкупа, обмана, применения физического насилия или угрозы его применения, подлога документов референдума, заведомо неправильно подсчета голосов граждан, имеющих право на участие в референдуме, или иным путем либо препятствующие работе из-

бирательных комиссий или комиссий по проведению референдума и работе членов указанных комиссий, а также законной деятельности инициативной группы, наблюдателей или условиям проведения агитации, либо препятствующие выполнению решения, принятого на референдуме, несут административную или уголовную ответственность в соответствии с федеральными законами.

§ 8. Особенности избирательных систем и референдума в субъектах Российской Федерации

Общая характеристика. Согласно Конституции РФ избирательное законодательство относится к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов. Это означает, что при выборах в свои органы государственной власти субъекты Федерации обязаны соблюдать федеральное законодательство о выборах и в то же время вправе самостоятельно принимать такие законы. Такое решение вопроса, с одной стороны, обеспечивает известное единообразие избирательных систем Федерации и ее субъектов, а с другой — порождает различия в избирательных системах субъектов Федерации. Различия можно считать несущественными, но они все же существуют, так что говорить об избирательной системе в субъектах Федерации как о единой для всех системе нельзя. К этому следует добавить значительное число не совпадающих во многих деталях избирательных систем по выборам в органы местного самоуправления.

Выборы в органы государственной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления проводятся в соответствии с конституциями и уставами, законами о выборах, принимаемыми законодательными органами субъектов Федерации. Если же такой закон отсутствует, то выборы органа государственной власти субъекта РФ и органа местного самоуправления проводятся на основе федерального закона.

Активное и пассивное избирательное право. Выборы депутатов в соответствующие органы государственной власти субъектов Российской Федерации осуществляются на основе всеобщего, равного, прямого избирательного права при тайном голосовании. Эти принципы, закрепленные в конституциях и уставах субъектов Федерации, действуют на всей территории Российской Федерации в силу ее Конституции и федеральных законов. Однако конституции, уставы и законы субъектов Федерации порой ограничивают

принцип всеобщности избирательного права, сужая круг лиц, которые вправе голосовать (активное избирательное право) и быть избранными в органы государственной власти субъектов Федерации. Это встречается в республиках, в которых предполагается свое гражданство, и только таким гражданам предоставляется право избирать и быть избранными в органы государственной власти. Во многих субъектах Федерации введено правило, согласно которому правом избирать наделяются только те граждане, которые постоянно проживают на данной территории.

Законодательство субъектов Федерации иногда закрепляет ценз оседлости при выборах депутатов законодательных органов. Но федеральный закон, позволяя субъектам Федерации устанавливать сроки обязательного проживания на своей территории, указывает, что они не могут превышать одного года.

Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» установлено, что ограничение пассивного избирательного права, связанное с постоянным или преимущественным проживанием на определенной территории, может устанавливаться только Конституцией РФ. Установление федеральным законом или законом субъекта РФ продолжительности и срока проживания для приобретения пассивного избирательного права не допускается. Ранее, 24 июня 1997 г., аналогичное постановление по «хакасскому делу» вынес Конституционный Суд РФ.

Порядок проведения выборов и подсчет голосов. Выборы в законодательные органы субъектов Федерации проводятся на основе различных систем подсчета голосов. Не менее половины депутатов или даже все избираются по пропорциональной системе. В рамках единой избирательной кампании выборы иногда включают, наряду со списками, также голосование в многомандатных округах, что может привести к нарушению равенства прав избирателей (часть избирателей имеет один голос, ибо избирает одного депутата, а другая — по нескольку голосов, ибо избирает нескольких депутатов). Конституционный Суд РФ в постановлении от 23 марта 2000 г. по делу о выборах депутатов Законодательного Собрания Оренбургской области признал соответствующие нормы неконституционными и указал на необходимость обеспечивать равные условия для реализации избирательных прав и, следовательно, справедливое народное представительство.

До установления в декабре 2004 г. нового порядка выборы глав администраций (губернаторов, президентов, глав исполни-

тельной власти) проводились в двух основных формах: самим населением (преимущественно) и законодательными органами субъектов Федерации (Дагестан). Система избрания глав администраций населением во многом напоминала систему избрания Президента РФ: предусматривалось избрание того кандидата, который получил больше половины голосов от установленного законом минимума принявших участие в выборах избирателей, возможность второго тура голосования и проч. Ныне этот порядок изменен (см. § 2 гл. 26 учебника).

Порядок подготовки и проведения выборов в законодательные собрания с небольшими различиями включает те же стадии, которые установлены федеральным законодательством. Это прежде всего назначение выборов и формирование республиканской, краевой, областной и других избирательных комиссий, которые обычно возлагаются на главу администрации (президента, губернатора) субъекта Федерации.

Образуются участковые избирательные комиссии, которые выверяют списки избирателей. Выдвижение и регистрация кандидатов практически принципиально не отличаются от федерального уровня, хотя число требуемых подписей, конечно, меньше. Специальными актами регламентируется предвыборная агитация, с тем чтобы каждому кандидату и избирательному объединению обеспечить равные возможности пользования СМИ. По общим правилам, соответствующим федеральному уровню, проходят голосование и определение результатов голосования.

Выборы в органы местного самоуправления регламентируются как федеральными законами, так и законодательными актами субъектов Федерации. В соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» представительный орган местного самоуправления и глава муниципального образования избираются гражданами на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании в соответствии с федеральными законами и законами субъектов РФ. В соответствии с международными договорами и соответствующими им законами иностранные граждане, постоянно проживающие на территории соответствующего муниципального образования, имеют право избирать и быть избранными в органы местного самоуправления на тех же условиях, что и граждане РФ.

Референдум. Конституции и уставы субъектов РФ предусматривают право граждан на непосредственное участие в осуществ-

лении государственной власти в форме референдума. Права граждан на участие в референдуме субъектов РФ закреплены в Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Системы проведения референдума во многом повторяют федеральную модель, но в то же время обладают, хотя и не принципиальными, различиями.

На референдум субъекта РФ могут быть вынесены вопросы, находящиеся в ведении субъекта РФ, а также в совместном ведении, что подтверждено Конституционным Судом РФ в постановлении от 10 июня 1998 г. На местный референдум могут быть вынесены вопросы, находящиеся в ведении местного самоуправления. Законами субъектов РФ, нормативными правовыми актами представительных органов местного самоуправления могут быть установлены вопросы, подлежащие вынесению на референдум.

В то же время на референдум субъекта РФ, местный референдум не могут быть вынесены вопросы:

1) о досрочном прекращении или продлении срока полномочий, приостановлении осуществления полномочий органов государственной власти субъекта РФ, органов местного самоуправления о приостановлении осуществления ими своих полномочий, а также о проведении досрочных выборов органов государственной власти субъекта РФ, органов местного самоуправления либо об отсрочке указанных выборов;

2) о персональном составе органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления;

3) об избрании, утверждении, о назначении либо о даче согласия на назначение на должность или на освобождение от должности депутатов и должностных лиц;

4) о принятии или об изменении соответствующего бюджета, исполнении и изменении финансовых обязательств субъекта РФ, муниципального образования;

5) о принятии чрезвычайных и срочных мер по обеспечению здоровья и безопасности населения.

На референдум субъекта РФ не могут также быть вынесены вопросы, находящиеся в ведении Российской Федерации, а также вопросы, находящиеся в совместном ведении Российской Федерации и субъекта РФ. На местный референдум не могут быть вынесены вопросы, не находящиеся в ведении соответствующего муниципального образования.

Вопросы, выносимые на референдум субъектов РФ, как и в Российской Федерации в целом, не должны ограничивать или отменять общепризнанные права и свободы человека и гражданина, конституционные гарантии реализации таких прав и свобод. Указанные вопросы должны быть сформулированы таким образом, чтобы исключалась возможность их множественного толкования. Вопрос, выносимый на референдум, должен быть сформулирован так, чтобы на него можно было дать лишь однозначный ответ.

Вопросы, выносимые на референдум субъекта РФ, местный референдум, не должны противоречить законодательству РФ. Вопросы, выносимые на местный референдум, не должны противоречить законодательству РФ, законодательству соответствующего субъекта РФ.

Орган государственной власти субъекта РФ либо орган местного самоуправления, уполномоченный принять решение о назначении референдума, обязан проверить соответствие вопроса, предлагаемого для вынесения на референдум субъекта РФ, местный референдум, требованиям федерального закона в порядке и сроки, установленные законом субъекта РФ или уставом муниципального образования. При этом срок проверки не может превышать 20 дней со дня поступления в соответствующий орган ходатайства инициативной группы по проведению референдума и приложенных к нему документов.

Орган государственной власти субъекта РФ, уполномоченный принять решение о назначении референдума субъекта РФ, не позднее чем через пять дней со дня поступления в указанный орган ходатайства инициативной группы по проведению референдума и приложенных к нему документов обязан уведомить об этой инициативе Президента РФ, Совет Федерации, Государственную Думу, Правительство и Центральную избирательную комиссию РФ.

В случае признания вопроса, выносимого на референдум, отвечающим требованиям федерального закона соответствующий орган регистрирует инициативную группу по проведению референдума, выдает ей регистрационное свидетельство, а также сообщает об этом в СМИ. Решение о регистрации инициативной группы по проведению референдума субъекта РФ принимается в 15-дневный срок по истечении 45 дней со дня поступления ходатайства инициативной группы по проведению референдума субъекта РФ и приложенных к нему документов.

Глава 22. Президент Российской Федерации

§ 1. Положение Президента Российской Федерации в системе органов государственной власти

Понятие главы государства. Пост главы государства существует при всех формах правления. В монархических государствах это наследственный монарх, в республиках — выборный президент. Государство испытывает потребность в существовании должностного лица, обеспечивающего конституционный порядок, устойчивость и преемственность механизма власти, а также высшее представительство в международных отношениях. Это и есть глава государства, обычно наделяемый широкими полномочиями в сфере взаимоотношений с законодательной, исполнительной и судебной властями и выступающий как своеобразный символ государства и официальный представитель народа. Глава государства призван цементировать государственную власть, обеспечивать конституционным путем разрешение всех кризисов и конфликтов между органами государственной власти.

При различных формах правления полномочия главы государства выглядят неодинаково. В одних странах функции главы государства номинальны, в других — они олицетворяют реальную власть. Но при всех условиях глава государства сохраняет определенные собственные полномочия, т. е. высшие представительские функции как внутри страны, так и вне ее, эти функции никому не подконтрольны и не подотчетны. Представительская функция влечет за собой определенные властные полномочия — например, подписывать международные договоры, назначать своих полномочных представителей в регионах страны.

Конкретно положение главы государства и его фактическая роль в жизни страны определяются в каждой стране в зависимости от политических условий и исторических традиций. В государствах парламентарной монархии (Великобритания, Япония, Бельгия и др.), например, глава государства «царствует, но не управляет», и его функции внешне выглядят только как представительские. Столь же слабо они выражены в республиках парламентского типа (ФРГ, Италия и др.). Но если государство избирает тип президентской (США) или полупрезидентской (Франция) республики, то оно сознательно идет на создание сильной власти президента республики. Эта власть может прямо сливать-

ся с исполнительной властью и возглавлять ее (США) или, находясь как бы вне ее, фактически ее контролировать.

Когда говорят о положении главы государства в системе органов государственной власти, то имеют в виду соотношение его функций с законодательной и исполнительной властями. В демократическом правовом государстве всегда действует принцип разделения властей, который предполагает, что властное полномочие любого должностного лица относится к одной из трех властей — законодательной, исполнительной или судебной. Функции главы государства соприкасаются со всеми тремя властями (в области законодательства он, например, имеет право вето, в отношении судебной власти глава государства вправе назначать судей или осуществлять помилование), но все же его основные функции и полномочия нельзя полностью отнести ни к законодательной, ни к судебной.

Другое дело — взаимоотношения главы государства с исполнительной властью. Даже в тех странах, где он не входит ни в одну из трех властей (Франция и др.) или о его статусе в конституции вообще не говорится (ФРГ), юридическая наука и практика признают его главой исполнительной власти — ибо никакому должностному лицу нельзя иметь основные функции и властные полномочия вне какой-либо власти. В то же время при таком положении, не отрицаящем принцип разделения трех властей, образуется особый статус главы государства, вытекающий из его собственных полномочий, обязанности выступать гарантом конституции и осуществлять высшее представительство.

Президентская власть в республиках президентского типа — это всегда множество единоличных полномочий. Глава государства не только не делит свою власть с другими лицами (коллегиальный глава государства практически не встречается), но и в силу принципа разделения властей действует независимо от законодательной и судебной власти. Президент получает свой мандат от народа и потому не может контролироваться со стороны парламента. Он вправе сам комплектовать состав правительства (с определенным участием парламента), которое в силу этого приобретает стабильный характер (явление частой смены правительств, характерное для парламентской формы правления с многопартийностью, получило название «министерская чехарда»). Сильная президентская власть никак не подрывает демократический характер правового государства — напротив, она в определенных

условиях оказывается единственно возможным инструментом сохранения конституционного порядка.

Конституционный статус Президента Российской Федерации. В правовом государстве статус главы государства максимально точно определяется конституцией и принимаемыми на ее основе законами. Это необходимо для того, чтобы лицо, занимающее высшее положение в государстве, имело ясные права и обязанности и не могло, выходя за установленные пределы, своими действиями порождать угрозу конституционным правам и свободам граждан. Устойчивость конституционного строя, гражданский мир и реальность свободы народа в решающей степени зависят от баланса и гармонии между поведением главы государства и других органов власти.

Конституционный статус закрепляется в нормах конституции, определяющих функции и полномочия главы государства. Эти два понятия очень близки друг другу, но не тождественны. Под функциями понимаются наиболее важные общие обязанности главы государства, вытекающие из его положения в системе органов государственной власти. Полномочия же вытекают из функций и состоят из конкретных прав и обязанностей главы государства по вопросам, отнесенным к его компетенции. В той мере, в какой функции и полномочия присущи исключительно главе государства (т. е. не делятся с парламентом, правительством или судебными органами), они называются прерогативами главы государства (например, предлагать парламенту кандидатуру на пост главы правительства или присваивать высшие воинские звания и т. д.).

Функции главы государства не могут быть конкретизированы полномочиями в полном объеме. Поэтому у главы государства всегда есть не раскрытые в конституции полномочия, которые выявляются в экстраординарных непредвиденных условиях, получая де-факто признание парламента или опираясь на судебное толкование конституции.

В советский период в России фактически отсутствовал пост главы государства. Формально эту роль выполнял коллегиальный орган — Президиум Верховного Совета РСФСР во главе с его Председателем. Будучи наделенным по Конституции значительными фюрмальными полномочиями, этот орган играл отнюдь не самостоятельную роль в жизни страны, оставаясь придатком партийного аппарата, Председатель и секретарь подписывали правовые акты без коллегиального рассмотрения.

Пост Президента был учрежден в Российской Федерации общенародным референдумом в апреле 1991 г., и в том же году (12 июня) на этот пост всенародным голосованием был избран Борис Николаевич Ельцин. Конституция РФ, принятая в 1993 г., установила, что полномочия первого Президента продолжаются до истечения срока, на который он был избран (т. е. до 12 июня 1996 г.). Однако с декабря 1993 г. положение, функции и полномочия Президента Б. Н. Ельцина определялись уже новой Конституцией.

По Конституции РФ 1993 г. Президент является главой государства. В прежней Конституции его функция была определена через термины «высшее должностное лицо» и «глава исполнительной власти». Изменение конституционной формулы не означает сужения функции Президента РФ или его «отлучения» от исполнительной власти. Термин «глава государства» более точно отражает и то и другое, но не свидетельствует о появлении четвертой, основной ветви власти. Когда тем не менее употребляют термин «президентская власть», то это может означать только особый статус Президента в системе трех властей, наличие у него некоторых собственных полномочий и комплексный характер его разнообразных прав и обязанностей во взаимодействии с двумя другими властями, но в основном — с исполнительной властью.

Совершенно неосновательны поэтому расхожие упреки некоторых политических деятелей, увидевших в смене конституционной формулы стремление наделить Президента РФ некими «диктаторскими полномочиями». Опыт пяти десятилетий аналогичного положения Президента во Франции убедительно свидетельствует, что в правовом государстве никакой неизбежности перерастания сильной президентской власти в диктатуру не существует. То же подтвердилось и опытом первого президентства в Российской Федерации.

Характеризуя конституционный статус Президента, необходимо помнить важную особенность его положения как главы федеративного государства. Он выполняет функцию «президента всех россиян» независимо от того, как проголосовало большинство избирателей в том или ином регионе. Федеральное Собрание представляет многонациональный народ России в лице своих избирателей, т. е. население различных регионов, и отсюда неизбежность известной несогласованности некоторых выражаемых депутатами парламента интересов. Но Президент РФ, получая

свой мандат на прямых всеобщих выборах, представляет совокупные, т. е. общие, интересы всего народа и всей России. Вот почему неправомерны какие-либо его действия в интересах одних регионов при безразличии к другим. Президент РФ как глава федеративного государства вправе контролировать президентов республик и глав администраций других субъектов РФ. Он также вне интересов отдельных политических партий или каких-либо общественных объединений, это своеобразный правозащитник и «лобби» всего народа. Взаимодействие Президента и парламента должно обеспечить единство общегосударственных и региональных интересов.

Как и в других государствах, Президент РФ обладает неприкосновенностью. Это означает, что до отставки Президента против него нельзя возбудить уголовное дело, принудительно доставить его в суд в качестве свидетеля и т. д. Со временем, возможно, будет решен вопрос о его иммунитете в отношении гражданских исков. В статус Президента РФ также входит право на штандарт (флаг), оригинал которого находится в его служебном кабинете, а дубликат поднимается над резиденцией Президента как в столице, так и над другими резиденциями Президента во время его пребывания в них.

Следует отметить, что в отличие от предыдущей Конституции нынешняя Конституция РФ не предусматривает пост вице-президента. В президентских республиках этот пост иногда существует (США), а иногда его нет. В Российской Федерации упразднение поста вице-президента в 1992 г. явилось следствием политической борьбы. Это, однако, взвалило на плечи Президента РФ многие, особенно представительские, функции, которые в других странах как раз выполняет вице-президент.

Основные функции Президента Российской Федерации. Основные функции Президента РФ как главы государства определены в ст. 80 Конституции РФ, согласно которой он:

- 1) является гарантом Конституции РФ, прав и свобод человека и гражданина;
- 2) в установленном Конституцией РФ порядке принимает меры по охране суверенитета РФ, ее независимости и государственной целостности, обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти;
- 3) в соответствии с Конституцией РФ и федеральными законами определяет основные направления внутренней и внешней политики государства;

4) представляет Российскую Федерацию внутри страны и в международных отношениях.

Первая из основных функций Президента РФ — быть гарантом Конституции РФ, прав и свобод человека и гражданина. В силу этого он прежде всего должен обеспечить положение, при котором все органы государства выполняют свои конституционные обязанности, не выходя за пределы своей компетенции. Для этого он вправе обращаться к любому федеральному органу власти и органу власти субъекта РФ с требованием привести свои акты или действия в соответствие с Конституцией РФ. Президент является гарантом Конституции РФ, а не конституций субъектов РФ, но поскольку последние должны соответствовать федеральной Конституции, то функцию Президента РФ следует понимать как гарантию всей системы конституционной законности в стране. Президент не может оставаться безучастным, если хоть один орган государства нарушает или не соблюдает Конституцию РФ, а тем более когда при этом ущемляются или нарушаются права и свободы каких-либо групп населения. Президент не только вправе, но просто обязан принять меры вплоть до применения самого широкого принуждения на законной основе, если на территории государства действуют организованные преступные банды или незаконные вооруженные формирования, от которых исходит прямая и реальная угроза территориальной целостности, безопасности государства и правам человека в мирное время. Функция гаранта требует от Президента постоянной заботы об эффективности судебной системы и осуществления очень многих других акций, прямо не сформулированных в его полномочиях, — естественно, не вторгаясь в прерогативы парламента. Функция гаранта Конституции предполагает широкое право Президента действовать по своему усмотрению, исходя не только из буквы, но и духа Конституции и законов, восполняя пробелы в правовой системе и реагируя на непредвиденные Конституцией жизненные ситуации. Дискреционная власть, неизбежная в любом государстве, не является сама по себе нарушением демократии и не чужда правовому государству, если, конечно, действия главы государства не ведут к репрессиям и широким нарушениям прав человека, не взрывают механизм общественного согласия и не приводят к массовому неповиновению властям. Дискреция не перечеркивает конституционного права граждан на судебное обжалование действий Президента. Как гарант прав и свобод граждан Президент обязан разрабатывать и предлагать законы, а в

случае их отсутствия и впредь до принятия федеральных законов принимать указы в защиту прав отдельных категорий граждан (пенсионеров, военнослужащих и др.), по борьбе с организованной преступностью, против терроризма.

Столь же широко сформулирована в Конституции РФ функция Президента по охране суверенитета РФ, ее независимости и государственной целостности. Ясно, что и здесь Президент должен действовать в пределах своих полномочий, установленных Конституцией, но и в этом случае не исключаются дискреционные полномочия, без которых цели общей функции не могут быть достигнуты. Так, только сам Президент и в меру своего разумения должен определить нарушение или угрозу нарушения суверенитета, независимости и государственной целостности и предпринять соответствующие действия, которые могут быть поэтапными, если, конечно, речь не идет о внезапном ядерном нападении или других грубых формах внешней агрессии, когда требуются решительные действия, включая и применение силы. Конституция предусматривает сложный порядок объявления войны, но в наш век, полный непредсказуемых событий, может возникнуть экстраординарная ситуация, требующая от Президента быстрого оперативного и адекватного реагирования. Каждый, кому дороги интересы России, должен признать, что грош цена всей конституционной законности, если Президент не реализует свою конституционную функцию, хотя и сформулированную в весьма общих выражениях, и допустит территориальный распад государства, внешнее вмешательство во внутренние дела, развитие сепаратизма, организованного терроризма.

Конституция РФ указывает, что осуществление этой функции должно проходить в «установленном Конституцией РФ порядке» (например, путем введения военного или чрезвычайного положения, что предусмотрено ч. 2 ст. 87 и ст. 88 Конституции РФ). Но жизнь может преподнести случаи, в отношении которых порядок действий Президента прямо Конституцией не предусмотрен. Здесь также Президент обязан действовать решительно, исходя из собственного понимания своих обязанностей как гаранта Конституции или прибегнув к толкованию Конституции с помощью Конституционного Суда (следует помнить, что в России другие органы государственной власти правом толкования Конституции РФ не обладают).

Весьма сложной и ответственной является функция Президента РФ по обеспечению согласованного функционирования

и взаимодействия органов государственной власти. В отличие от ряда стран (Франции и др.) Президент РФ не называется в Конституции РФ «арбитром» во взаимоотношениях трех властей, откуда и родилось мнение, будто он стоит «над тремя властями», но по существу Президент РФ и есть арбитр, если основные власти не находят согласованных решений или порождают конфликты во взаимоотношениях. Исходя из этой роли, Президент РФ вправе прибегать к согласительным процедурам и другим мерам преодоления кризисов и разрешения споров. Эта функция важна для взаимодействия органов государственной власти как на федеральном уровне, так и на уровне отношений органов государственной власти Федерации и субъектов РФ и между различными субъектами РФ.

Конституция РФ возлагает на Президента функцию определения основных направлений внутренней и внешней политики государства, оговаривая, однако, что эта функция должна осуществляться в соответствии с Конституцией и федеральными законами. Упоминание в этой связи федерального закона указывает на то, что в определении основных направлений внутренней и внешней политики участвует также Федеральное Собрание. Взаимоотношения Президента и парламента в данном процессе — весьма болезненный нерв формирования государственной политики. Однако возможностей у парламента, учитывая сложность законодательного процесса, все же меньше, чем у Президента. И практически организовать на теоретической и экспертной базе разработку проблем внутренней и внешней политики, собрать для этого необходимую информацию и т. д. в большей мере под силу Президенту. В целом процесс определения основных направлений политики государства развивается в сотрудничестве Президента и Федерального Собрания, но последнее всегда сохраняет возможность откорректировать президентский курс по тому или иному вопросу путем принятия соответствующего федерального закона.

Конституционные функции Президента РФ конкретизируются и дополняются Законом РФ «О безопасности» (в редакции от 25 июля 2006 г.). Под безопасностью понимается состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз. К основным объектам безопасности относятся: личность — ее права и свободы, общество — его материальные и духовные ценности, государство — его конституционный строй, суверенитет и территориальная целостность. Основным субъектом обеспечения безопасности явля-

ется государство, а граждане, общественные и иные организации и объединения объявляются указанным Законом субъектами безопасности.

В этом Законе закреплены некоторые функции и полномочия Президента РФ. Так, Президент РФ осуществляет общее руководство государственными органами обеспечения безопасности, возглавляет Совет Безопасности, контролирует и координирует деятельность государственных органов обеспечения безопасности, в пределах определенной законом компетенции принимает оперативные решения по обеспечению безопасности. Следовательно, именно Президент РФ напрямую (т. е. минуя Председателя Правительства) руководит перечисленными в Законе силами безопасности: Вооруженными Силами, Федеральной службой безопасности, органами внутренних дел, внешней разведкой, Федеральной службой охраны, формированиями гражданской обороны, пограничными войсками, внутренними войсками, силами безопасности средств связи и информации и др. Эти силы управляются самостоятельными министерствами и ведомствами, руководители которых подчинены Президенту РФ (Министерство обороны, Министерство юстиции, Федеральная служба безопасности, Министерство внутренних дел, Федеральная служба охраны, Служба внешней разведки, Министерство по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, Федеральная служба по контролю за оборотом наркотиков, Государственная фельдъегерская служба).

На Президента РФ возложен ряд важных полномочий по борьбе с терроризмом. Он определяет основные направления государственной политики противодействия терроризму, устанавливает компетенцию по борьбе с терроризмом органов власти, руководство которыми он осуществляет, принимает решение об использовании за рубежом Вооруженных Сил и подразделений спецназа для борьбы с террористической деятельностью (Федеральный закон «О противодействии терроризму»). Указом от 15 февраля 2006 г. им был образован Национальный антитеррористический комитет и утверждено Положение о нем. Комитет под руководством Директора ФСБ готовит предложения Президенту по формированию государственной политики противодействия терроризму и по совершенствованию законодательства, координирует деятельность органов власти и проч.

Представительские функции Президент осуществляет единолично. Он вправе направлять своих представителей в федераль-

ные округа (это и есть право представительства «внутри страны»), и эти представители являются должностными лицами, представляющими Президента. Выступая в сфере международных отношений, Президент РФ ведет переговоры с главами других государств, вправе подписывать от имени России международные договоры, вступать в международные организации, назначать послов и представителей в другие государства. В соответствии с международным правом он пользуется по протоколу правом на высшие почести при нанесении официальных визитов в другие государства. Любые международные обязательства, принятые должностными лицами от имени Российского государства без поручения Президента РФ, могут быть им дезавуированы (объявлены недействительными).

§ 2. Порядок избрания Президента Российской Федерации. Прекращение его обязанностей

Выборы Президента РФ осуществляются на основе Конституции РФ, Федерального закона «О выборах Президента Российской Федерации» и других федеральных законов.

Общие условия выборов Президента Российской Федерации. Выдвижение кандидатов. Президент РФ избирается на четыре года гражданами РФ на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Четырехлетний срок является достаточно распространенным в мировой практике, хотя в ряде стран глава государства избирается на более длительные сроки (чаще всего на пять-шесть лет, а в Италии, Турции на семь лет). Президент РФ может быть переизбран на второй четырехлетний срок, но избрание одного лица более чем на два срока подряд не допускается. Следовательно, избрание на третий и четвертый сроки возможно, но только после перерыва. Конституционный Суд РФ в определении от 5 ноября 1998 г. указал, что избрание первого Президента РФ в 1991 г. (т. е. до принятия Конституции РФ в 1993 г.) на срок до 1996 г. должно рассматриваться как первый срок президентства и по новой Конституции.

Право избирать Президента предоставляется гражданам, достигшим на день выборов 18 лет. Участие граждан в выборах является добровольным, каждый избиратель имеет только один голос. Эти нормы обеспечивают подлинную всеобщность избирательного корпуса, не допуская в то же время принудительного голосо-

вания или, напротив, установления ограничительных цензов. От выборов отстраняются только недееспособные и содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда.

Избрание Президента РФ прямым способом связывает его с народом более тесно, чем избрание парламентом (ФРГ. Турция) или косвенное избрание (в США, например, население сначала избирает выборщиков), но различие не носит очень уж принципиального характера с точки зрения демократизма. Главное состоит в том, что путем всеобщих выборов Президент получает мандат непосредственно от народа, что позволяет ему вести себя более независимо по отношению к парламенту.

Конституционных требований к Президенту РФ не так много. Им может быть избран гражданин РФ не моложе 35 лет, постоянно проживающий в Российской Федерации не менее 10 лет. Не требуется специального образования или опыта работы, нет ограничения верхнего возрастного предела. Требование постоянного проживания в Российской Федерации не менее 10 лет не означает, что кандидат в Президенты вообще не мог отлучаться из страны в кратковременные поездки, речь здесь идет только о непрерывном основном местожительстве. В то же время Федеральным законом «О выборах Президента Российской Федерации» установлено, что не имеет права быть избранным Президентом РФ гражданин РФ, имеющий гражданство иностранного государства либо вид на жительство или иной документ, подтверждающий право на постоянное проживание гражданина РФ на территории иностранного государства (п. 5.1 ст. 3).

Скупые конституционные требования к Президенту — признак демократического подхода к выборам главы государства, они способствуют расширению круга лиц, из которого может быть избран Президент. В то же время ясно, что главой государства должен становиться только гражданин, имеющий большой жизненный и политический опыт, тесно связанный с интересами народа и способный руководить нашим непростым государством.

Выборы Президента проводятся по единому федеральному избирательному округу, включающему в себя всю территорию Российской Федерации. Избирательные комиссии создаются и действуют в соответствии с Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Право выдвижения кандидатов на пост Президента принадлежит политическим партиям и избирателям (в порядке самовыдвижения). Для поддержки самовы-

движения необходимо создать группу избирателей в количестве не менее 500 граждан, обладающих активным избирательным правом. Выдвижение от партии происходит на съезде (конференции) партии, который может выдвинуть только одного кандидата, данные о котором сообщаются в Центризбирком России.

Однако выдвижение кандидата требует поддержки избирателей. Политическая партия или группа избирателей обязаны собрать в поддержку своего кандидата не менее 2 млн подписей избирателей. При этом на один субъект РФ должно приходиться не более 50 тыс. подписей избирателей. Не собирают подписей те партии, которые были допущены к распределению мандатов на последних выборах депутатов Государственной Думы. Во всех случаях требуется предоставить сведения о размере и источниках доходов кандидата и его супруги. Центризбирком проверяет правильность собирания подписей и выносит решение о регистрации кандидата. В ходе избирательных кампаний Центризбирком нередко выявлял случаи подтасовок с подписями и на этом основании отказывал кандидатам в регистрации, но Верховный Суд РФ чаще всего признавал такие решения необоснованными и обязывал Центризбирком зарегистрировать кандидата. Центризбирком откладывает выборы, если зарегистрировано менее двух кандидатов, что призвано обеспечить альтернативный характер голосования.

Все зарегистрированные кандидаты обладают равными правами и несут равные обязанности. Со дня регистрации зарегистрированные кандидаты обязаны на время проведения выборов оставить государственную или муниципальную службу или работу в средствах массовой информации, а переизбирающийся на второй» срок Президент РФ, имеющий право продолжать осуществлять свои полномочия, — не пользоваться преимуществами своего должностного положения. Кандидаты на пост Президента пользуются рядом льгот, предусмотренных законом (получают денежную компенсацию, бесплатно пользуются общественным транспортом, приобретают статус неприкосновенности и др.). На выборах Президента РФ каждый зарегистрированный кандидат получает от Центризбиркома на ведение своей кампании средства из федерального бюджета. Закон подробно регламентирует порядок проведения предвыборной агитации, использования в этих целях радио, телевидения и печатных изданий. Эти и многие другие нормы призваны обеспечить равные возможности для всех кандидатов, исключить злоупотребления и давление на избирателей.

В случае если один из кандидатов на должность Президента использует свое право и снимет свою кандидатуру за несколько дней до выборов без вынуждающих к тому обстоятельств, то Центральная избирательная комиссия относит на счет этого кандидата соответствующую часть понесенных ею расходов по проведению выборов. Если ко дню голосования останется менее двух зарегистрированных кандидатов, выборы Президента по решению Центральной избирательной комиссии откладываются на срок не более 90 дней для дополнительного выдвижения кандидатов и осуществления последующих избирательных действий.

Назначение и финансирование выборов. Выборы проводятся в сроки, установленные Конституцией и федеральным законом. Дата выборов назначается Советом Федерации Федерального Собрания, хотя она фактически установлена в законе. Днем выборов является второе воскресенье после истечения конституционного срока, на который был избран предыдущий Президент. Выборы назначаются не позже чем за 90 дней до дня голосования. Если Совет Федерации не назначит выборы в срок, то они проводятся Центральной избирательной комиссией РФ во второе воскресенье месяца, следующего за месяцем, в котором истекают полномочия Президента. Если полномочия Президента заканчиваются до истечения конституционного срока, Совет Федерации назначает досрочные выборы (такие выборы были проведены 26 марта 2000 г. после добровольной отставки Президента Б. Н. Ельцина 31 декабря 1999 г.).

Финансирование выборов Президента осуществляется за счет средств федерального бюджета, которые распределяются между всеми избирательными комиссиями. Но кандидаты на пост Президента обязаны создавать собственные избирательные фонды, которые могут формироваться за счет собственных средств, средств, выделенных политической партией или общественными объединениями, входящими в избирательный блок, добровольных пожертвований граждан и юридических лиц. Но есть и общее ограничение: предельная сумма расходов кандидата за счет его избирательного фонда не может превышать 400 млн руб., а при повторном голосовании — 500 млн руб. Не допускаются пожертвования в избирательные фонды со стороны иностранных государств, организаций и граждан, лиц без гражданства, российских юридических лиц с иностранным участием (если доля иностранного капитала превышает 30%), международных организаций и общественных движений, органов государственной власти

и местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждений и организаций, юридических лиц с государственной или муниципальной долей, превышающей 30%, воинских частей, военных учреждений и организаций, благотворительных организаций и религиозных учреждений, анонимных жертвователей. Закон устанавливает строгий учет пожертвований в избирательные фонды.

Определение результатов голосования. Вступление Президента в должность. Подсчет голосов избирателей проводится непосредственно членами участковой избирательной комиссии, о чем составляется протокол. На основании этих протоколов территориальная избирательная комиссия, суммируя содержащиеся в них данные, устанавливает итоги голосования и составляет протокол, который передается в избирательную комиссию субъекта РФ, а она, в свою очередь, произведя суммирование данных, передает протокол в Центризбирком РФ. Центризбирком не позднее чем через 10 дней со дня выборов определяет результаты выборов.

Избранным считается кандидат, который получил более половины голосов избирателей, принявших участие в выборах. Центризбирком признает выборы несостоявшимися, если в них приняло участие менее половины избирателей; если голосование проводилось по одной кандидатуре и за кандидата проголосовало менее 50% избирателей, принявших участие в голосовании; если из двух кандидатов ни один не получил более половины голосов или если все кандидаты выбыли до проведения повторного голосования. При определенных условиях выборы могут быть объявлены недействительными. В случае если в бюллетень было включено более двух кандидатов и ни один из них не был избран, через 21 день назначается повторное голосование по двум кандидатам, получившим наибольшее число голосов избирателей (так называемый второй тур, характерный для стран с многопартийной системой). По итогам повторного голосования избранным считается кандидат, получивший большее — по сравнению с другим кандидатом — число голосов. Если же повторное голосование не приводит к результату, то Совет Федерации назначает повторные выборы. Закон предусматривает широкую огласку результатов выборов на всех уровнях. Официальное опубликование результатов выборов осуществляется в течение трех дней со дня подписания Центральной избирательной комиссией протокола о результатах выборов.

В ходе кампании по выборам Президента РФ в 1996 г. в первом туре ни один из кандидатов (их было 10) не получил большинства голосов, хотя явка избирателей к урнам была достаточно высокой (до 70% от зарегистрированных избирателей). Избирательная кампания в основном проходила в соответствии с законодательством, хотя Центральная избирательная комиссия обращала внимание на некоторые нарушения правил предвыборной агитации. 3 июля 1996 г. был проведен второй тур выборов, в результате которого Президентом РФ вновь был избран Б. Н. Ельцин. Он получил 53,7% голосов принявших участие в выборах избирателей, в то время как его соперник — 40,4%. В выборах 2000 и 2004 гг. участвовали несколько зарегистрированных кандидатов. Президентом РФ в обоих случаях уже в первом туре был избран В. В. Путин, получивший свыше 50% голосов.

Избранный Президент вступает в должность на 30-й день со дня официального объявления Центризбиркомом о результатах выборов. При вступлении в должность Президент приносит народу присягу, текст которой содержится в Конституции РФ. Предусмотрено, что присяга приносится в торжественной обстановке в присутствии членов Совета Федерации, депутатов Государственной Думы и судей Конституционного Суда РФ. С момента принесения присяги Президент приступает к исполнению своих обязанностей.

Прекращение обязанностей Президента. Отрешение от должности. Прекращение исполнения Президентом своих обязанностей наступает с истечением срока его пребывания в должности в тот момент, когда принесена присяга вновь избранным Президентом.

Досрочное прекращение полномочий Президента возможно в случае:

- 1) его отставки;
- 2) стойкой неспособностью по состоянию здоровья осуществлять принадлежащие ему полномочия;
- 3) отрешения от должности.

Первый случай предполагает свободное волеизъявление Президента. Так, 31 декабря 1999 г. первый Президент за полгода до истечения срока полномочий издал Указ о прекращении исполнения полномочий с 12 часов 00 минут, и с этого времени полномочия перешли к Председателю Правительства РФ.

По второму случаю в Конституции РФ не предусмотрено никакой процедуры, но Конституционный Суд РФ, давая толкова-

ние ст. 92 Конституции РФ, в постановлении от 11 июля 2000 г. указал, что такая процедура должна устанавливаться федеральным законом. Речь здесь идет не о кратковременном заболевании, а о расстройстве функций организма, носящем постоянный, необратимый характер, ведущем к фактической невозможности для Президента принимать решения, вытекающие из его конституционных полномочий. Суд подчеркнул, что порядок досрочного прекращения полномочий по состоянию здоровья должен исключать возможность превращения данного порядка в способ необоснованного отстранения Президента от должности, а тем более в неконституционный способ присвоения каким-либо органом или лицом властных полномочий Президента РФ; при определении такого порядка надлежит соблюдать принцип баланса и взаимодействия всех ветвей власти. В таком случае — в силу экстраординарного характера рассматриваемого основания — волеизъявление Президента РФ может не являться обязательной предпосылкой досрочного прекращения его полномочий.

Третий случай предполагает принудительные действия, указанные в ст. 93 Конституции РФ. В этих случаях выборы нового Президента РФ должны состояться не позднее трех месяцев с момента досрочного прекращения полномочий.

Во всех случаях, когда Президент РФ не в состоянии выполнять свои обязанности, их временно исполняет Председатель Правительства, что является логичным в связи с отсутствием в РФ должности вице-президента. Председатель Правительства становится временно исполняющим обязанности Президента РФ в случаях смерти Президента, длительной болезни, когда она не носит стойкого характера, при досрочном прекращении обязанностей Президента в связи с отставкой или стойкой неспособностью выполнять свои обязанности по состоянию здоровья. Исполнение обязанностей Президента в указанных возможных случаях (некоторые из них указаны в Конституции, другие — нет) основывается на самой Конституции, а потому не требует чьего бы то ни было назначения. Однако Президент РФ вправе своим указом возложить временное исполнение своих обязанностей на Председателя Правительства РФ в случае кратковременной неспособности их исполнения по болезни. Именно такой Указ был издан 19 сентября 1996 г. Б. Н. Ельциным в связи с предстоящей ему хирургической операцией и действовал до подписания Президентом Указа о прекращении временного исполнения Председателем Правительства обязанностей Президента РФ. Президент-

ские обязанности передавались главе Правительства в полном объеме, включая полномочия по контролю за стратегическими ядерными силами и тактическим ядерным оружием, для чего были переданы соответствующие технические средства («ядерная кнопка»). Моменты временной передачи полномочий и их прекращения были определены отдельными указами Президента РФ (непосредственно перед началом хирургической операции — с 7 часов 00 минут 5 ноября 1996 г. и сразу же после окончания действия наркоза — в 6 часов 00 минут 6 ноября 1996 г.).

Временно исполняющий обязанности Президента ограничен в своих правах. Так, он не вправе распускать Государственную Думу, назначать референдум, а также вносить предложения о поправках и пересмотре положений Конституции РФ. Эти ограничения вытекают из того, что исполняющий обязанности Президента получает свой мандат не непосредственно от народа.

Конституция РФ предусматривает возможность принудительного отрешения Президента от должности на основании обвинения в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления. Это, однако, форма конституционно-правовой, а не уголовной ответственности. Подобного рода институт, известный в зарубежном конституционном праве как «импичмент», является сильной гарантией против злоупотребления властью и нарушения главой государства конституционных порядков. Он всегда предполагает сложную процедуру и применяется весьма редко — в США, например, за более чем 200-летнюю историю было только две попытки (одна из них в 1998 г. в отношении Билла Клинтона) отстранения Президента от должности в порядке импичмента, но обе они закончились безрезультатно.

Начало процедуры отрешения Президента РФ от должности сопряжено с выполнением двух условий. Обвинение Государственной Думой Президента РФ в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления должно быть подтверждено:

- 1) заключением Верховного Суда РФ о наличии в действиях Президента РФ признаков преступления;
- 2) заключением Конституционного Суда РФ о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения.

Сама процедура отрешения имеет две стадии:

- 1) Государственная Дума двумя третями голосов от общего числа депутатов (т. е. 300 голосов) принимает решение о выдвижении обвинения. При этом инициатива должна быть проявлена не менее чем одной третью депутатов Государственной Думы

(т. е. 150 депутатами) и должно быть вынесено заключение специальной комиссии, образованной Государственной Думой (большинством голосов, т. е. 226 депутатами);

2) решение об отрешении Президента РФ от должности выносит другая палата парламента — Совет Федерации — двумя третями голосов от общего числа членов (т. е. 119 голосами) не позднее чем в трехмесячный срок после выдвижения Государственной Думой обвинения против Президента. Если в этот срок решение Совета Федерации не будет принято, обвинение против Президента считается отклоненным.

Следовательно, в процедуре отрешения Президента РФ от должности участвуют обе палаты Федерального Собрания, Верховный Суд РФ и Конституционный Суд РФ. Тем самым создаются гарантии против политического волюнтаризма и в процедуру включаются наиболее компетентные для решения данного вопроса органы государственной власти.

Отрешение Президента РФ от должности прекращает исполнение им своих обязанностей. Попытка в 1998 г. ряда фракций в Государственной Думе начать процедуру отрешения от должности Президента Б. Н. Ельцина закончилась безрезультатно на первой же стадии данной процедуры. Федеральным законом от 12 февраля 2001 г. Президенту, прекратившему исполнение своих полномочий, законодательно установлены определенные гарантии (государственная охрана, медицинское обслуживание, неприкосновенность, денежное содержание и т. д.).

§ 3. Полномочия Президента Российской Федерации

Президент РФ обладает широкими полномочиями в различных сферах государственной жизни. В одних случаях эти полномочия носят прерогативный характер, т. е. принадлежат исключительно ему, в других — соприкасаются с полномочиями других органов государственной власти, способствуя решению вопросов во взаимодействии на основе принципа разделения властей. Совокупность президентских полномочий сбалансирована с полномочиями других органов государственной власти, образуя систему сотрудничества и взаимных противовесов в целях недопущения односторонних авторитарных решений.

По специфике предметов компетенции и взаимоотношений с другими органами государственной власти полномочия Президента могут быть разбиты на следующие основные группы.

Президент и Федеральное Собрание. Полномочия Президента, вытекающие из различия конституционных функций главы государства и парламента, в главном не конкурируют с полномочиями представительного органа. Конституция проводит четкое различие их полномочий исходя из принципа разделения властей. В то же время полномочия Президента в сфере взаимоотношений с парламентом позволяют рассматривать главу государства как непрерывного участника законодательного процесса. Президенту принадлежит право назначать выборы Государственной Думы, в то время как выборы Президента назначаются Советом Федерации. В то же время Совет Федерации формируется на основе Конституции РФ и федерального закона без участия Государственной Думы и Президента. Таким образом, назначение выборов этих трех органов государственной власти происходит не на взаимной основе, чтобы избежать взаимозависимости. После выборов Государственная Дума собирается на тридцатый день самостоятельно, но Президент может созвать заседание Думы раньше этого срока.

Президент имеет право законодательной инициативы, т. е. внесения законопроектов в Государственную Думу, он обладает правом вето на законопроекты, принятые Федеральным Собранием. Это вето, именуемое в теории как относительное, может быть преодолено при повторном принятии законопроекта двумя палатами Федерального Собрания при раздельном обсуждении большинством в две трети голосов каждой палаты — в этом случае Президент обязан подписать закон в течение семи дней. Законопроект становится законом и вводится в действие только после его подписания и обнародования Президентом. На рассмотрение отводится 14 дней, после чего закон или должен быть отклонен, или вступает в силу. От права на отклонение законов (вето) отличается право на возвращение принятого палатами закона, если Президент усматривает в процессе принятия или одобрения закона нарушение конституционных условий и процедур его принятия или одобрения. Конституционный Суд РФ в постановлении от 22 апреля 1996 г. подтвердил такое право Президента, исходя из его роли как гаранта Конституции РФ.

Президент обращается к Федеральному Собранию с ежегодными посланиями о положении в стране, об основных направлениях внутренней и внешней политики государства, с бюджетным посланием, но обращение с этими посланиями (которые, кстати, в присутствии Президента не обсуждаются) не означает обязан-

ности Федерального Собрания беспрекословно согласиться с выказанными идеями. Порядок взаимодействия Президента с палатами Федерального Собрания в законотворческом процессе (разработка законопроектов, использование права вето, подписание) регулируется Положением, утвержденным указом Президента РФ (в редакции от 7 ноября 2005 г.).

Президент назначает референдум в порядке, установленном федеральным конституционным законом, другие органы принимать решение о проведении общероссийских референдумов не вправе.

Президент вправе распускать Государственную Думу в случаях и порядке, предусмотренных Конституцией РФ, но не предусмотрено его право распускать Совет Федерации. Роспуск Думы возможен в случае трехкратного отклонения ею представленных кандидатур Председателя Правительства (ч. 4 ст. 111 Конституции РФ), при двукратном вынесении недоверия Правительству в течение трех месяцев (ч. 3 ст. 117) и при отказе Думы в доверии Правительству (ч. 4 ст. 117 Конституции РФ). В случае роспуска Государственной Думы Президент назначает новые выборы, с тем чтобы новая Дума собралась не позднее чем через четыре месяца после роспуска.

Государственная Дума не может быть распущена Президентом:

- 1) в течение года после ее избрания;
- 2) с момента выдвижения ею обвинения против Президента до принятия соответствующего решения Советом Федерации;
- 3) в период действия на всей территории Российской Федерации военного или чрезвычайного положения;
- 4) в течение шести месяцев до окончания срока полномочий Президента РФ.

Строгое обусловливание роспуска Думы и ограничение прав Президента в этой области свидетельствуют о том, что роспуск Думы рассматривается как явление экстраординарное и нежелательное. Этим объясняется, например, тот факт, что возникший в июне 1995 г. кризис, связанный с вынесением недоверия Правительству, завершился взаимными уступками Президента и Думы, вследствие чего Дума не стала подтверждать вынесенное незадолго до этого недоверие Правительству, а Председатель Правительства отозвал постановку перед Думой вопроса о доверии, что грозило Думе возможностью роспуска.

Конституционно значимые правовые последствия роспуска Государственной Думы заключаются в том, что с момента роспуска Государственная Дума не полностью прекращает свою работу и депутаты теряют свой статус, а лишь не может принимать законы и осуществлять на заседаниях палаты иные полномочия. Конституционный Суд РФ в постановлении от 11 ноября 1999 г. установил, что «ропуск Государственной Думы Президентом Российской Федерации означает прекращение, начиная с момента назначения даты новых выборов, осуществления Государственной Думой предусмотренных Конституцией Российской Федерации полномочий по принятию законов, а также иных ее конституционных полномочий, которые реализуются путем принятия решений на заседаниях палаты. При этом исключается осуществление указанных полномочий Государственной Думы Президентом Российской Федерации, Советом Федерации, другими органами государственной власти».

Каждодневное сотрудничество Президента РФ с палатами Федерального Собрания обеспечивается с помощью его полномочных представителей в каждой палате. Они представляют на заседаниях Совета Федерации и Государственной Думы внесенные Президентом РФ законопроекты, выступают с обоснованием отклонения Президентом принятых палатами законов. При рассмотрении законопроектов в палатах Президентом назначаются официальные представители (как правило, из числа членов Правительства РФ); при внесении законопроектов о ратификации или денонсации международных договоров официальным представителем назначается министр иностранных дел или один из его заместителей.

Президент и Правительство. Эти отношения основываются на безусловном приоритете президентской власти. Президент назначает Председателя Правительства РФ с одним только условием, что он получит на это согласие Государственной Думы. Президент обладает сильным оружием для давления на Думу в этом вопросе: после трехкратного отклонения представленных кандидатур он вправе распустить палату и назначить новые выборы, а Председателя Правительства назначить самостоятельно. Пока еще неустойчивая многопартийная система, сложившаяся в стране, и соответствующее ей представительство в Думе исключают возможность создания однопартийного правительства большинства. В результате складывается парадоксальная ситуация, когда в состав Правительства могут входить представители партийных фракций Ду-

мы, находящихся в оппозиции. Однако Президент, хотя и не чужд стремления получить поддержку своих действий в Думе, не связан какими-либо обязательствами перед партиями и вправе действовать самостоятельно. Так, он единолично принимает решение об отставке Правительства и вправе этого не делать даже в условиях выраженного Думой недоверия. Без участия Думы, а только по предложению Председателя Правительства Президент назначает на должность и освобождает от должности заместителей Председателя Правительства и федеральных министров. Он имеет право председательствовать на заседаниях Правительства, что не оставляет сомнений в его руководящем положении в исполнительной власти. Об этом же говорит и то, что не позднее недельного срока после назначения Председатель Правительства обязан представить Президенту предложения о структуре федеральных органов государственной власти, утверждение которой главой государства ложится в основу всех назначений на должности.

Взаимодействие Президента и Правительства регламентируется Указом от 26 ноября 2001 г., в котором названы постановления и распоряжения Правительства, требующие обязательного предварительного согласования с Администрацией Президента РФ.

К отмеченным полномочиям Президента примыкает его право решающего влияния на назначение Председателя Центрального банка РФ, хотя этот орган в структуру исполнительной власти не входит, занимая автономное положение. Президент единолично определяет и представляет Государственной Думе кандидатуру на должность Председателя Центрального банка РФ и ставит вопрос перед Думой о его освобождении от должности. Если же Дума не утверждает кандидатуру, предложенную Президентом, то последний может назначить свою кандидатуру исполняющим обязанности Председателя Центрального банка РФ, а затем снова предложить эту кандидатуру Думе. Следовательно, никакой орган не имеет инициативного права в этом вопросе, кроме Президента.

Отношения с субъектами РФ. Полномочия Президента как главы федеративного государства прописаны в Конституции РФ достаточно скромно, они скорее вытекают из его основных функций как гаранта Конституции. Из конкретных конституционных полномочий важное значение имеют назначение и освобождение полномочных представителей Президента, которые с

изданием Указа от 13 мая 2000 г. образуют институт полномочных представителей в федеральных округах (см. гл. 19 учебника).

Согласно ч. 4 ст. 78 Конституции РФ Президент вместе с Правительством обеспечивает «в соответствии с Конституцией Российской Федерации осуществление полномочий федеральной государственной власти на всей территории Российской Федерации». Такая формулировка не составляет сомнений в том, что не только такие грубые формы нарушения правопорядка, как организованное неповиновение властям, мятежи, односторонне провозглашенный выход из состава Федерации или создание незаконных вооруженных формирований, как это было в Чеченской Республике, но и любое уклонение от исполнения правовых актов Федерации и нарушение конституционного правопорядка требуют от Президента и Правительства РФ энергичных действий по восстановлению полномочий федеральной государственной власти.

Важное значение имеет право Президента приостанавливать действие актов органов исполнительной власти субъектов РФ в случае противоречия этих актов Конституции РФ¹ и федеральным законам, международным обязательствам РФ или нарушения прав и свобод человека и гражданина. Президент представляет законодательному собранию субъекта РФ кандидатуру на должность высшего должностного лица, он вправе отрешать от должности это лицо, в определенных случаях распускать законодательное собрание субъекта РФ (см. гл. 26 учебника). Он также обладает правом отрешения от должности глав муниципальных образований и роспуска органа местного самоуправления (см. гл. 27 учебника).

Президент и судебная власть. В соответствии с принципами разделения властей и независимости судов Президент не вправе вмешиваться в деятельность судебных органов. Однако он участвует в формировании органов судебной власти. Так, только Президенту предоставлено право выдвижения кандидатур для назначения Советом Федерации на должности судей Конституционного Суда, Верховного Суда, Высшего Арбитражного Суда, т. е. высших судебных органов Российской Федерации. Президент также назначает судей других федеральных судов, что предусмотрено ч. 2 ст. 128 Конституции РФ. Никто не вправе требовать от Президента выдвинуть ту или иную кандидатуру.

С этими полномочиями тесно связано и право Президента влиять на назначение Генерального прокурора РФ. В соответствии

с федеральным законом Президент предлагает Совету Федерации кандидатуру на эту должность и он же вносит предложение об освобождении от должности Генерального прокурора РФ. В случае отклонения Советом Федерации кандидатуры, предложенной Президентом, последний в течение 30 дней представляет новую кандидатуру, но лишен права назначить исполняющего обязанности Генерального прокурора РФ. Неоднократные случаи отклонения Советом Федерации кандидатур, предлагавшихся Президентом на должность Генерального прокурора РФ, как и судей Конституционного Суда РФ, приводили к длительной задержке с формированием этих органов. Конституционный Суд РФ в постановлении от 1 декабря 1999 г. установил, что в случае возбуждения в отношении Генерального прокурора уголовного дела Президент обязан издать акт о временном отстранении Генерального прокурора от должности на время расследования дела.

Военные полномочия. В военной области полномочия Президента достаточно широки. Он является Верховным Главнокомандующим Вооруженными Силами РФ, утверждает военную доктрину Российской Федерации, назначает и освобождает высшее командование Вооруженных Сил РФ. Военная доктрина является составной частью концепции безопасности РФ. Она представляет собой систему официально принятых в государстве взглядов (установок), определяющих военно-политические, военно-стратегические и военно-экономические основы обеспечения военной безопасности России. Указом Президента РФ от 21 апреля 2000 г. утверждена Военная доктрина Российской Федерации.

Положение Верховного Главнокомандующего позволяет Президенту отдавать любые приказы Министерству обороны, министр обороны работает под непосредственным руководством Президента. Президент вправе в любой момент взять на себя командование Вооруженными Силами в случае войны или угрозы агрессии. Наряду с Вооруженными Силами в структуру воинских формирований, подчиненных различным министерствам и ведомствам, входят: пограничные войска, внутренние войска, железнодорожные войска, войска правительственной связи, войска гражданской обороны. Военная служба предусмотрена также в таком самостоятельном ведомстве, подчиненном Президенту РФ, как Федеральная служба охраны.

Организация воинских формирований в Российской Федерации строится на четком принципе, согласно которому эти формирования могут быть только общефедеральными и подчинен-

ными Президенту РФ, ни один субъект РФ не вправе создавать собственные воинские формирования.

В случае агрессии против России или ее непосредственной угрозы Президент вводит на территории РФ или в отдельных ее местностях военное положение с незамедлительным сообщением об этом Совету Федерации и Государственной Думе. Но объявить состояние войны Президент не вправе.

Конституцией РФ предусмотрено, что режим военного положения определяется федеральным конституционным законом. Конституцией РФ также предусмотрено, что указ Президента РФ о введении военного положения требует утверждения Советом Федерации.

Военные полномочия Президента РФ конкретизированы в некоторых федеральных законах. Так, Федеральным законом «О порядке предоставления Российской Федерацией военного и гражданского персонала для участия в деятельности по поддержанию или восстановлению международного мира и безопасности» установлено, что решение о направлении за пределы территории РФ отдельных военнослужащих для участия в миротворческой деятельности принимает Президент РФ. Он же определяет район действий, задачи, подчиненность, срок пребывания, порядок замены этих военнослужащих и принимает решение об их отзыве. Если же речь идет о направлении за пределы РФ воинских формирований Вооруженных Сил, то решение об этом принимается Президентом РФ на основании постановления Совета Федерации о возможности использования Вооруженных Сил за пределами территории Российской Федерации. Решение об отзыве указанных формирований принимается Президентом РФ самостоятельно, но об этом он обязан информировать Совет Федерации и Государственную Думу. На Президента РФ возлагается основная обязанность по организации подготовки и обеспечению военного и гражданского персонала для участия в миротворческой деятельности, он определяет порядок формирования, состав и численность воинского контингента.

В Федеральном законе «Об обороне» (в редакции от 6 июля 2006 г.) закреплена ряд других военных полномочий Президента РФ: определение основных направлений военной политики РФ, осуществление руководства Вооруженными Силами РФ, другими войсками, воинскими формированиями и органами, введение в действие нормативных правовых актов военного времени и прекращение их действия, принятие в соответствии с за-

конами решения о привлечении Вооруженных Сил и других войск к выполнению задач с использованием вооружения не по их предназначению, утверждение концепции и планов строительства и развития Вооруженных Сил, утверждение программ вооружения и развития оборонного промышленного комплекса, утверждение программ ядерных испытаний, утверждение структуры и состава Вооруженных Сил и других войск, ведение переговоров и подписание международных договоров в области обороны, издание указов о призыве на военную службу и т. д. Федеральным законом «О мобилизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации» (в редакции от 25 октября 2006 г.) на Президента РФ возложена обязанность объявления общей или частичной мобилизации в случае агрессии или угрозы агрессии с незамедлительным сообщением палатам Федерального Собрания. Военные полномочия Президента РФ весьма широки, но они не исчерпывают всех полномочий органов государственной власти в области обороны. Так, например, Совет Федерации и Государственная Дума рассматривают расходы на оборону, Совет Федерации утверждает указы Президента РФ о введении военного положения и т. д. Разделение полномочий в области обороны между Президентом РФ и Федеральным Собранием, как и выделение собственных полномочий Правительства РФ в этой области, отвечает демократическому подходу к определению пределов власти главы государства, исключающему ее чрезмерную концентрацию в его руках в столь важной области.

Полномочия в сфере внешней политики. Как глава государства, осуществляющий высшее представительство в международных отношениях, Президент по Конституции осуществляет руководство внешней политикой РФ. Президент ведет переговоры и подписывает международные договоры РФ, подписывает ратификационные грамоты (сама ратификация осуществляется в форме федерального закона), принимает верительные и отзывные грамоты аккредитуемых при нем дипломатических представителей.

Президент назначает и отзывает послов и иных дипломатических представителей РФ в иностранных государствах и международных организациях. Он, однако, должен при этом провести консультации с соответствующими комитетами или комиссиями Государственной Думы и Совета Федерации.

Чрезвычайное положение. Полномочия Президента в этом вопросе сформулированы в Конституции предельно четко. Только

Президент вправе вводить на территории РФ или в отдельных ее местностях чрезвычайное положение, о чем он незамедлительно сообщает Совету Федерации и Государственной Думе. Указ подлежит немедленному обнародованию, а затем утверждению Советом Федерации. Президент не свободен в принятии такого решения, ибо введение чрезвычайного положения возможно только при обстоятельствах и в порядке, установленных федеральным конституционным законом.

Чрезвычайное положение — особый порядок управления в экстремальных условиях, неизбежно влекущий определенные временные ограничения прав и свобод граждан. Именно поэтому полномочия Президента как должностного лица, от которого зависит объявление чрезвычайного положения, уравниваются контрольным полномочием Совета Федерации. От Президента законом требуется указать основания решения о введении чрезвычайного положения, перечень и пределы чрезвычайных мер и др.

Гражданство и награды. К числу полномочий Президента относится решение вопросов гражданства и предоставления политического убежища. Заметим, что республики, входящие в РФ, закрепляют свое гражданство, но поскольку оно даже в таком случае является и гражданством РФ, они не вправе принимать тех или иных лиц в свое гражданство.

Президент РФ награждает государственными наградами РФ, присваивает почетные звания РФ, высшие воинские и высшие специальные звания. Государственные награды и положения о них установлены указами Президента РФ.

Помилование. Президент РФ осуществляет помилование осужденных за уголовные преступления. Помилование не следует путать с амнистией, право на которую принадлежит Государственной Думе.

Конституционный Суд РФ в определении от 11 января 2002 г. указал: Конституция РФ предоставляет каждому осужденному право просить о помиловании или смягчении наказания, однако это право не предполагает удовлетворения любой просьбы о помиловании, т. е. не означает, что осужденный должен быть помилован в обязательном порядке. Осуществление помилования является исключительным полномочием Президента РФ как главы государства, которое закреплено непосредственно в Конституции РФ. Помилование как акт милосердия в силу самой своей природы не может приводить к послед-

ствиям, более тяжким для осужденного, чем закрепленные в уголовном законе.

Комиссии по рассмотрению просьб о помиловании созданы при главах администраций во всех субъектах РФ. Однако их работа носит только подготовительный характер для последующего решения Президентом РФ.

Акты Президента РФ. Многогранная деятельность Президента осуществляется через правовые акты, каковыми согласно Конституции РФ являются указы и распоряжения.

Указ — это правовой акт, относящийся к неопределенному кругу физических и юридических лиц, органов государства, организаций и, кроме того, действующий в долговременном плане. Это, следовательно, нормативный акт. Указ может носить и правоприменительный характер, а значит, не иметь нормативного значения. Указы ненормативного значения издаются, например, о назначении того или иного лица на определенную должность. Распоряжение — это акт индивидуального организационного характера. Акты Президента издаются им самостоятельно, без уведомления или согласия Федерального Собрания или Правительства. Они обязательны для исполнения на всей территории Российской Федерации, имеют прямое действие.

Указы и распоряжения Президента РФ не называются в Конституции подзаконными актами. Но они таковыми являются, ибо не должны противоречить как Конституции РФ, так и федеральным законам (ч. 3 ст. 90 Конституции РФ).

Указы и распоряжения Президента РФ подлежат обязательно официальному опубликованию, кроме актов или отдельных их положений, содержащих сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера. Акты Президента РФ публикуются в «Российской газете» и «Собрании законодательства Российской Федерации» в течение 10 дней после их подписания. Если эти акты носят нормативный характер, то они вступают в силу одновременно на всей территории РФ по истечении семи дней после дня их первого официального опубликования. Иные акты вступают в силу со дня их подписания. Такой порядок установлен Указом Президента РФ (в редакции от 28 июня 2005 г.). Указы, распоряжения и законы подписываются собственноручно Президентом; факсимильная печать используется лишь в исключительных случаях и только по личному разрешению главы государства (она хранится у заведующего Канцелярией Президента).

Государственный совет Российской Федерации. Указом Президента РФ (в редакции от 28 июня 2005 г.) образован Государственный совет Российской Федерации.

Государственный совет является совещательным органом, содействующим реализации полномочий главы государства по вопросам обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти.

Основными задачами Государственного совета являются: обсуждение имеющих особое государственное значение проблем, касающихся взаимоотношений Российской Федерации и ее субъектов, важнейших вопросов государственного строительства и укрепления основ федерализма, внесение необходимых предложений Президенту РФ; обсуждение вопросов, касающихся исполнения (соблюдения) федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, их должностными лицами Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов, указов и распоряжений Президента РФ, постановлений и распоряжений Правительства РФ, и внесение соответствующих предложений Президенту РФ; содействие Президенту РФ при использовании им согласительных процедур для разрешения разногласий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов РФ, а также между органами государственной власти субъектов РФ; рассмотрение по предложению Президента РФ проектов федеральных законов и указов Президента, имеющих общегосударственное значение; обсуждение проекта федерального закона о федеральном бюджете; обсуждение информации Правительства РФ о ходе исполнения федерального бюджета; обсуждение основных вопросов кадровой политики в Российской Федерации и др.

Председателем Государственного совета является Президент РФ. Членами Государственного совета являются по должности высшие должностные лица (руководители высших исполнительных органов государственной власти) субъектов РФ.

Для решения оперативных вопросов формируется президиум Государственного совета в составе семи членов совета. Персональный состав президиума определяется Президентом РФ и подлежит ротации один раз в полгода.

Заседания Государственного Совета проводятся регулярно, как правило, не реже одного раза в три месяца. По решению предсе-

дателя Государственного совета могут проводиться внеочередные заседания Государственного совета. Решения Государственного совета принимаются на его заседании путем обсуждения. По решению председателя голосование может проводиться по любому вопросу повестки дня. Председатель Государственного совета вправе также устанавливать порядок принятия решений по вопросам, имеющим особое государственное значение, путем достижения консенсуса. Решения Государственного совета оформляются протоколом, который подписывает секретарь Государственного совета. При необходимости решения оформляются указами, распоряжениями или поручениями Президента РФ. В случае выработки решения о необходимости принятия федерального конституционного закона, федерального закона или внесения в них изменений, внесения поправок в проект федерального конституционного закона или федерального закона, проект соответствующего акта вносится в Государственную Думу в порядке законодательной инициативы Президента РФ.

Администрация Президента РФ. Как и в любом государстве, Президент РФ работает, опираясь на большое число помощников, советников и др. Они объединены в единой структуре — Администрации Президента РФ, которая формируется единолично Президентом и часто подвергается реорганизациям. Нынешняя Администрация — государственный орган, действующий на основе Положения, утвержденного Указом Президента РФ от 1 августа 2005 г.

В функции Администрации входит много вопросов: подготовка законопроектов для внесения их в Государственную Думу, подготовка проектов и выпуск указов, распоряжений и обращений Президента, обеспечение деятельности Совета Безопасности РФ, осуществление контроля и проверки исполнения федеральных законов и указов Президента, обеспечение взаимодействия с политическими партиями, общественными и религиозными объединениями, а также с государственными органами и должностными лицами зарубежных государств и международными организациями, подготовка обращений в Конституционный Суд РФ, обеспечение взаимодействия федеральных органов государственной власти, их территориальных органов и органов власти субъектов РФ, обеспечение реализации государственной политики в области кадров и государственной службы и др. Выполняя эти функции, Администрация взаимодействует с палатами Федерального Собрания, Правительством и другими органами государст-

венной власти Федерации и ее субъектов, подготавливает предложения по реализации государственной политики в области обеспечения прав и свобод человека и гражданина, в отношении СМИ и т. д.

В состав Администрации входят: Руководитель Администрации, два его заместителя — помощника Президента, помощники Президента, пресс-секретарь, руководитель протокола, полномочные представители Президента РФ в федеральных округах, советники, полномочные представители Президента РФ в Совете Федерации, Государственной Думе, Конституционном Суде РФ, старшие референты, референты и иные должностные лица Администрации; управления Президента РФ; иные самостоятельные подразделения.

Ведущую роль в аппарате Президента играет Руководитель Администрации. Он координирует деятельность помощников Президента и распределяет вопросы, относящиеся к их ведению. Помощники Президента по поручению Руководителя Администрации осуществляют кадровые назначения в Администрации, решают иные организационные вопросы.

Заместитель Руководителя — помощник Президента по поручению Руководителя в случае его временного отсутствия исполняет его обязанности.

Помощники Президента, пресс-секретарь и руководитель протокола по вопросам, отнесенным к их компетенции, имеют право обращаться к соответствующим федеральным министрам и руководителям иных федеральных органов исполнительной власти. Эти лица по решению Президента могут возглавлять самостоятельные подразделения Администрации, а также обеспечивать деятельность Государственного совета Российской Федерации, иных совещательных и консультативных органов при Президенте.

Советники Президента подчиняются Президенту и образуют аппарат советников, в состав которого входят департаменты, обеспечивающие их деятельность. Руководитель Администрации координирует деятельность советников и распределяет вопросы, относящиеся к их ведению. Советники имеют право при подготовке докладов Президенту запрашивать от федеральных министров и руководителей иных федеральных органов исполнительной власти информацию по вопросам, отнесенным к их компетенции. По поручению Президента они могут обеспечивать деятельность совещательных и консультативных органов при Президенте.

Деятельность полномочных представителей Президента в федеральных округах координирует Руководитель Администрации, а деятельность полномочных представителей Президента в Совете Федерации, Государственной Думе, Конституционном Суде — заместитель Руководителя Администрации — помощник Президента РФ.

Самостоятельные подразделения Администрации имеют различный статус (структура утверждается указами Президента РФ). Среди них Аппараты: Совета Безопасности, полномочных представителей Президента в федеральных округах, советников; Управления (или на правах управления): государственно-правовое, канцелярия, контрольное, референтура, Секретариат Руководителя Администрации, по внешней политике, по внутренней политике, по кадровым вопросам и государственным наградам, по вопросам государственной службы, по обеспечению конституционных прав граждан, информационного и документационного обеспечения, по работе с обращениями граждан, пресс-службы и информации, протоколно-организационное, экспертное, по межрегиональным и культурным связям с зарубежными странами.

Совет Безопасности Российской Федерации. Президент РФ возглавляет Совет Безопасности, который является конституционным органом, осуществляющим подготовку решений Президента РФ по вопросам проведения единой государственной политики в области обеспечения безопасности. Этот совещательный орган призван проводить работу по упреждающему выявлению и оценке угроз национальной безопасности, оперативно готовить для Президента проекты решений по их предотвращению, координирует деятельность сил и органов обеспечения национальной безопасности, контролирует реализацию решений в этой области органами исполнительной власти Федерации и субъектов РФ.

Совет Безопасности формируется Президентом РФ в соответствии с Конституцией РФ и Законом РФ «О безопасности». В развитие этого Закона Указом Президента РФ (в редакции от 25 июля 2006 г.) утверждено Положение о Совете Безопасности Российской Федерации.

Основными задачами Совета Безопасности, в частности, являются: определение жизненно важных интересов личности, общества и государства как основных объектов обеспечения национальной безопасности, выявление внутренних и внешних угроз безопасности этих объектов; разработка основных направлений стратегии развития государства, обеспечения безопасности; под-

готовка предложений Президенту РФ для принятия решений по вопросам внутренней и внешней политики РФ в области обеспечения национальной безопасности; подготовка оперативных решений по предотвращению чрезвычайных ситуаций; подготовка предложений Президенту РФ о введении, продлении или отмене чрезвычайного положения; разработка предложений по координации деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ; разработка предложений Президенту РФ по реформированию существующих либо созданию новых органов, обеспечивающих национальную безопасность. В соответствии с этими задачами строятся функции Совета Безопасности, которые весьма широки.

В состав Совета Безопасности входят Председатель (Президент РФ), Секретарь, постоянные члены и члены Совета Безопасности, которые назначаются Президентом РФ по представлению Секретаря Совета Безопасности. Среди постоянных членов: Председатель Правительства РФ, Секретарь Совета Безопасности, Руководитель Администрации Президента, Председатель Совета Федерации, директор ФСБ и директор СВР, министры обороны, внутренних и иностранных дел. Членами Совета являются Начальник Генерального штаба, полномочные представители в федеральных округах, Генеральный прокурор, министры финансов, МЧС и юстиции, Президент Российской академии наук.

Работой Совета Безопасности руководит Председатель Совета Безопасности. Заседания Совета проводятся на регулярной основе, по планам, утверждаемым Председателем. При необходимости проводятся внеочередные заседания. Повестку дня и порядок рассмотрения вопросов на заседаниях Совета определяет Председатель Совета по представлению Секретаря. Секретарь Совета Безопасности проводит рабочие совещания с членами Совета.

Присутствие на заседаниях Совета Безопасности постоянных членов и членов Совета Безопасности обязательно. Делегирование постоянным членом и членом Совета своих полномочий в Совете Безопасности иным должностным лицам не допускается.

Решения Совета Безопасности принимаются на его заседании постоянными членами Совета простым большинством голосов от их общего числа и вступают в силу только после утверждения Председателем Совета Безопасности, т. е. Президентом РФ (члены Совета обладают совещательными голосами). Решения Совета по важнейшим вопросам оформляются указами Президен-

та РФ, иные решения — протоколами. Проекты указов Президента РФ, выносимые на заседания Совета Безопасности, предварительно рассматриваются на заседаниях постоянных членов и членов Совета, проводимых под руководством Секретаря Совета.

Секретарь Совета Безопасности обладает широкими полномочиями. Он назначается на должность и освобождается от должности Президентом РФ.

Совет Безопасности в соответствии с основными задачами и направлениями его деятельности образует межведомственные комиссии, которые являются рабочими органами Совета Безопасности. В зависимости от возлагаемых на них задач они могут создаваться по функциональному или региональному признаку на постоянной или временной основе. При Совете Безопасности образован научный совет.

В период 1996—1998 гг. в Российской Федерации существовал Совет по обороне, который затем был слит с Советом Безопасности.

Советы и Комиссии. При Президенте РФ созданы несколько советов: по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека, по науке, технологиям и образованию, по реализации приоритетных национальных проектов, по культуре и искусству, по борьбе с коррупцией, Комиссия по реабилитации жертв политических репрессий и др.

Пресс-служба Президента РФ. В работе Президента РФ, его связях с общественностью важную роль играет Управление пресс-службы и информации, положение о котором утверждено Указом Президента РФ. Оно является самостоятельным подразделением Администрации Президента РФ. В его задачи входят обеспечение связи Президента РФ со средствами массовой информации; организация информационного обеспечения официальных визитов, рабочих поездок, встреч Президента РФ, а также других мероприятий с его участием в России и за рубежом; предоставление средствам массовой информации сведений о деятельности Президента РФ, об издаваемых им актах, о заявлениях, выступлениях, встречах главы государства и других мероприятиях с его участием; оперативное информирование Президента о позиции средств массовой информации по поводу выступлений и решений главы государства, об откликах на них в прессе, на телевидении и радио и др.

Пресс-служба организует брифинги, пресс-конференции, интервью и выступления Президента в средствах массовой информации, участвует в подготовке зарубежных визитов главы государства и т. д.

Управление делами Президента РФ является федеральным органом исполнительной власти, оказывающим государственные услуги, управляющим государственным имуществом. Оно организует и непосредственно осуществляет финансовое, материально-техническое и социально-бытовое обеспечение деятельности Президента РФ, Администрации Президента, Правительства, палат Федерального Собрания, высших судебных органов, Центризбиркома и др.

Государственная охрана. В систему безопасности входит государственная охрана должностных лиц. В правовом государстве такая деятельность, являющаяся необходимой, не носит тайного характера, а основывается на законе, каковым является Федеральный закон «О государственной охране» (в редакции от 29 декабря 2004 г.).

Государственная охрана предоставляется высшим должностным лицам государства, а также зданиям, в которых размещены федеральные органы государственной власти. Государственная охрана состоит в предоставлении объектам охраны персональной охраны, специальной связи и транспортного обслуживания, а также информации об угрозе их безопасности. Она включает также оперативно-розыскную деятельность, проведение охранных мероприятий и поддержание общественного порядка в местах постоянного и временного пребывания объектов государственной охраны, поддержание порядка, установленного уполномоченными на то должностными лицами, и пропускного режима на охраняемых объектах.

В обеспечении безопасности объектов государственной охраны и защиты охраняемых объектов в пределах своих полномочий участвуют органы федеральной службы безопасности, органы внутренних дел и внутренние войска Министерства внутренних дел РФ, органы внешней разведки, Вооруженные Силы РФ и некоторые другие государственные органы обеспечения безопасности.

К объектам государственной охраны относятся Президент РФ, определенные законом лица, замещающие государственные должности Российской Федерации, федеральные государственные служащие, подлежащие государственной охране

в соответствии с законом, а также главы иностранных государств и правительств и иные лица иностранных государств во время пребывания на территории Российской Федерации.

Президенту РФ со дня официального объявления о его избрании предоставляется государственная охрана в местах его постоянного и временного пребывания в полном объеме мер, предусмотренных законом. Президент в течение срока своих полномочий не вправе отказаться от государственной охраны. По истечении срока полномочий Президенту РФ государственная охрана предоставляется пожизненно. В течение срока полномочий Президента РФ государственная охрана предоставляется членам его семьи, проживающим совместно с ним или сопровождающим его.

Государственная охрана предоставляется следующим лицам, замещающим государственные должности Российской Федерации, на срок их полномочий:

- Председателю Правительства РФ;
- Председателю Совета Федерации Федерального Собрания РФ;
- Председателю Государственной Думы Федерального Собрания РФ;
- Председателю Конституционного Суда РФ;
- Председателю Верховного Суда РФ;
- Председателю Высшего Арбитражного Суда РФ;
- Генеральному прокурору РФ.

При необходимости по решению Президента РФ государственная охрана может быть предоставлена иным лицам, замещающим государственные должности РФ. Меры по обеспечению государственной охраны таких лиц принимаются, исходя из характера и реальности угрозы их безопасности, на основании распоряжений Президента РФ по представлениям по подведомственности Председателя Правительства РФ, Председателя Совета Федерации Федерального Собрания РФ, Председателя Государственной Думы Федерального Собрания РФ и Председателя Конституционного Суда РФ.

Федеральные органы государственной охраны входят в состав сил обеспечения безопасности Российской Федерации. В федеральных органах государственной охраны предусматривается военная служба. Руководство этими органами осуществляют Президент РФ, а также Правительство РФ.

Федеральным органом государственной охраны является Федеральная служба охраны Российской Федерации. Входящая в нее Служба безопасности Президента РФ обеспечивает безопасность Президента РФ, а другие подразделения предоставляют государственную охрану определенным законом лицам, замещающим государственные должности РФ, членам Совета Федерации, депутатам Государственной Думы и федеральным государственным служащим, подлежащим государственной охране в соответствии с законом на основании распоряжений Президента РФ, а также обеспечивают безопасность глав иностранных государств и правительств и иных лиц иностранных государств во время пребывания на территории РФ. Создание, реорганизацию и упразднение федеральных органов государственной охраны осуществляет Президент РФ в соответствии с федеральным законодательством. Он же утверждает положения о федеральных органах государственной охраны.

Федеральные органы государственной охраны в целях осуществления государственной охраны имеют право осуществлять оперативно-розыскную деятельность; проверять у граждан и должностных лиц документы, удостоверяющие их личность; производить при проходе (проезде) на охраняемые объекты и при выходе (выезде) с охраняемых объектов личный досмотр граждан, досмотр находящихся при них вещей, досмотр транспортных средств и провозимых на них вещей, в том числе с применением технических средств; производить документирование, фотографирование, звукозапись, кино- и видеосъемку фактов и событий; задерживать и доставлять в органы внутренних дел лиц, совершивших или совершающих правонарушения в местах постоянного или временного пребывания объектов государственной охраны, воспрепятствование законным требованиям сотрудников федеральных органов государственной охраны, а также проникновение или попытку проникновения на охраняемые объекты; использовать в служебных целях средства связи, включая и специальные, принадлежащие организациям независимо от форм собственности, а в неотложных случаях и гражданам. Они также вправе использовать в служебных целях транспортные средства, принадлежащие гражданам, для предотвращения преступлений, для преследования и задержания лица, совершившего преступление или подозреваемого в его совершении, для доставления лица, нуждающегося в срочной медицинской помощи, в лечебное учреждение, а также для проезда к месту происшествия (с после-

дующим возмещением убытков), а также беспрепятственно входить в жилые и иные принадлежащие гражданам помещения и на принадлежащие им земельные участки, на территории и в помещениях организаций независимо от форм собственности при пресечении преступлений, создающих угрозу безопасности объектов государственной охраны, а также при преследовании лиц, подозреваемых в совершении таких преступлений, если промедление может создать реальную угрозу безопасности объектов государственной охраны. Должностные лица этих органов могут принимать при необходимости меры по временному ограничению или запрещению движения транспортных средств и пешеходов на улицах и дорогах, по недопущению транспортных средств и граждан на отдельные участки местности и объекты, а также по отбуксировке транспортных средств. Сотрудники федеральных органов государственной охраны имеют право применять физическую силу, в том числе боевые приемы рукопашного боя, для пресечения преступлений и иных правонарушений, задержания лиц, их совершивших, преодоления противодействия законным требованиям сотрудников, если ненасильственные способы не обеспечивают исполнения возложенных на них служебных обязанностей. В необходимых случаях они могут применять состоящие на вооружении федеральных органов государственной охраны специальные средства и в крайних случаях — оружие.

Глава 23. Федеральное Собрание Российской Федерации

§ 1. Исторические корни принципа народного представительства

В XVII—XVIII вв. в ходе борьбы против тирании феодальных монархов европейские народы пришли к убеждению, что носителем суверенитета и единственным источником власти в демократическом государстве должен признаваться сам народ. Народ образует выборный представительный орган (парламент), который обладает исключительным правом принимать законы, охраняющие свободу и права человека и обеспечивающие решение общественных проблем в интересах всех граждан. Такая цепь рассуждений приводила к выводу о необходимости создания в каждом государстве суверенного органа народного представительства с подлинной выборностью и широкими правами. Народное пред-

ставительство, таким образом, выполняет функцию соединения суверенитета народа с государственной властью, что придает всей системе правления демократический характер.

Исторически предшественниками органов, олицетворяющих идею народного представительства, можно считать представительные учреждения в демократических государствах Древней Греции и в Древнем Риме. С XII в. начали развиваться парламентские учреждения в Англии, а затем и в ряде других европейских стран, где, однако, они сначала были только сословно-представительными учреждениями, выполнявшими функцию ограничения власти монарха. Именно в Англии укоренился термин «парламент», который произошел от французского слова «говорить». В XVIII и XIX вв. парламенты были конституционно учреждены и стали избираться на основе всеобщего избирательного права (хотя и с большими отклонениями) в США и большинстве европейских стран. В России этот орган (Государственная Дума) появился намного позже — после издания царского Манифеста 17 октября 1905 г. и в результате длительной борьбы с самодержавием.

Идея народного представительства, выдвинутая и разработанная Дж. Локком, Ш. Монтескье, Ж.-Ж. Руссо и другими выдающимися мыслителями, повсеместно воспринималась как антипод абсолютизма и единственная разумная основа организации подлинно демократической власти. Однако в разных странах в зависимости от конкретных условий она воплощалась в различных конституционно-правовых формах. В Англии, например, был признан принцип верховенства парламента, вследствие чего вся система власти стала называться «парламентским правлением» (формально она трактуется таким образом и по сей день). В США, которые сразу и наиболее последовательно восприняли концепцию разделения властей, парламентское учреждение (Конгресс) оказалось в равном положении с независимым Президентом и Верховным Судом. И в Англии, и в США парламенту отводились законодательная власть и принятие бюджета, но принцип верховенства парламента признавал за парламентом Англии также функцию контроля над правительством. Постепенно все страны мира — как монархии, так и республики — с различными модификациями в основном восприняли одну из этих основных моделей.

Следовательно, в конституционно-правовом отношении положение органа народного представительства всецело определяется

формой правления. В парламентской республике и парламентарной монархии парламент, олицетворяя верховную власть, формирует и контролирует правительство, а в президентской (полупрезидентской) республике и дуалистической монархии он делит власть с главой государства, который сам формирует и контролирует правительство (это не исключает отдельных контролирующих полномочий парламента). Государственный строй, основанный на верховенстве парламента в системе органов государства, называют парламентаризмом, в то время как для двух других форм правления этот термин не применяется. Существование парламента в той или иной стране — это еще не установление парламентаризма. Не является государством парламентаризма и современная Россия, этот термин иногда употребляют здесь просто для характеристики всего, что связано с парламентом, т. е. без точного научного смысла.

Политическая практика помогает выявить преимущества различного положения парламента в системе органов государства. Определенные преимущества, как и недостатки, свойственны любой форме правления. Так, в парламентарных государствах правительство, которое может существовать только при наличии в парламенте большинства поддерживающих его депутатов, легко проводит нужные ему законы и игнорирует критику оппозиции. Эта форма правления, однако, хороша только при условии стабильности двухпартийной политической системы, а без этой стабильности или в условиях многопартийной системы неизбежно возникают так называемая министерская чехарда, т. е. частая смена состава правительства, и трудности в принятии законов. В дуалистических формах, напротив, глава государства и его администрация (правительство) стабильны на весь срок легислатуры, но исполнительная власть сталкивается с трудностями в проведении через парламент нужных ей законов и особенно бюджета, если большинство в парламенте принадлежит оппозиционным партиям. Форма правления и свойственное ей положение парламента, таким образом, во многом обнаруживают свою эффективность или неэффективность в зависимости от партийной системы, складывающейся в той или иной стране.

В тоталитарных государствах народное представительство всегда фиктивно, поскольку парламент через принимаемые им законы только оформляет решения руководства правящей партии. Таким было это представительство и в советской России. Верховный Совет искусственно включал представителей всех слоев

«трудового народа» и формально олицетворял верховенство власти. Он назначал и освобождал правительство, принимал законы и утверждал бюджет, но на деле не обладал даже подобием независимого и свободного органа власти. Такое народное представительство только попирало суверенитет народа, камуфлируя жесткую диктатуру. Только с началом перестройки и реформ начинается возрождение парламентских учреждений — и то поначалу с громоздкого двухэтажного представительного органа (Съезда народных депутатов и Верховного Совета РСФСР). Отсутствие нормальной структуры представительного органа и его постоянное вмешательство в прерогативы исполнительной власти в немалой степени послужили причиной трагических событий октября 1993 г.

§ 2. Федеральное Собрание в системе органов государственной власти Российской Федерации

Конституция РФ учреждает Федеральное Собрание (Совет Федерации и Государственная Дума) как один из органов, осуществляющих государственную власть в Российской Федерации (ч. 1 ст. 11). Поскольку эта статья помещена в гл. «Основы конституционного строя», изменить положение Федерального Собрания в системе органов государственной власти можно только через сложный порядок изменения самой Конституции РФ. Прочное положение Федерального Собрания, таким образом, обеспечено наивысшей конституционно-правовой гарантией — настолько сильной, что само Федеральное Собрание не вправе пересмотреть свое положение (это вытекает из ч. 1 ст. 135 Конституции РФ).

Другая важная гарантия, закреплённая в гл. «Основы конституционного строя», состоит в том, что орган законодательной власти как часть системы разделения властей самостоятелен по отношению к другим. Положение Федерального Собрания, таким образом, определяется принципом разделения властей, который в равной мере противостоит непомерному возвышению любой из трех властей и возможности контроля одной власти другой.

Независимость — важнейшее условие успешного выполнения парламентом своих функций. Конституция РФ не определяет точных границ сферы законодательства, которое может быть принято Федеральным Собранием, вследствие чего парламент вправе

принимать (или не принимать) любые законы без чьей-либо указки. Федеральное Собрание не подчиняется какому бы то ни было контролю со стороны исполнительной власти. Оно самостоятельно определяет потребность в своих расходах, которые фиксируются в государственном бюджете, и бесконтрольно распоряжается этими средствами, что обеспечивает ему финансовую независимость. Обе палаты Федерального Собрания создают себе вспомогательный аппарат, в деятельность которого исполнительная власть не вмешивается. Парламент сам определяет свою внутреннюю организацию и процедуру, руководствуясь только требованиями Конституции РФ. И самое главное: никто не может вмешиваться в прерогативу Федерального Собрания по принятию законов, чем обеспечивается подлинное всеислие парламента и его назависимость в отправлениях своей главной функции.

Вместе с тем законотворческая независимость не является абсолютной. Она ограничивается через такие институты конституционного права, как президентское вето, референдум, поскольку с его помощью могут быть одобрены некоторые законы и без парламента, чрезвычайное и военное положение, которые приостанавливают действие законов, право Конституционного Суда РФ объявлять законы неконституционными, право Президента РФ распускать Государственную Думу при определенных обстоятельствах, ратифицированные международные договоры, которые по юридической силе выше законов, требование Конституции РФ о принятии Государственной Думой финансовых законов только при наличии заключения Правительства РФ. Эти ограничения вытекают из принципа разделения властей с его «сдержками и противовесами». Они, однако, не умаляют независимого положения Федерального Собрания в системе органов Российского государства.

Конституция РФ (ст. 94) устанавливает, что Федеральное Собрание — парламент Российской Федерации, тем самым давая ему не более как самую общую характеристику через общеупотребительный термин. Но далее в этой же статье Федеральное Собрание характеризуется как представительный и законодательный орган Российской Федерации, что уже раскрывает основное назначение данного парламентского учреждения.

Федеральное Собрание основывается на принципиально новом понимании народного представительства по сравнению с тем, которое определяло положение представительных органов прежде. Законодательные органы теперь не образуют единую

вертикаль подчиняющихся снизу вверх всех Советов, хотя Федеральное Собрание занимает высшее положение как орган федеральной законодательной власти. Федеральное Собрание отражает реальный федерализм, построенный на строгом разделении предметов ведения и полномочий органов государственной власти Федерации и ее субъектов. Если по прежней российской Конституции парламент характеризовался как законодательный, распорядительный и контрольный орган государственной власти, то теперь это только представительный и законодательный орган, не обладающий функцией прямого контроля за исполнительной властью.

Как представительный орган Федеральное Собрание выступает выразителем интересов и воли всего многонационального народа, т. е. граждан Российской Федерации. Народное представительство обеспечивается демократической избирательной системой, открывающей возможность избрания в парламент для каждого гражданина в соответствии с законом. Поскольку в правовом государстве выборы носят свободный характер и не подчинены иллюзорной цели добиться участия в деятельности парламента всех социальных групп и слоев населения, в Федеральном Собрании представлены профессиональные политики безотносительно к их национальности или социальному положению. Требовать представительства в парламенте всех слоев и групп населения — это значит возвращаться к ложной практике времен социализма, когда такое «зеркальное» представительство организовывалось парт-аппаратом, а по существу, навязывалось народу из числа неквалифицированных граждан. Максимум представительности, которая может быть обеспечена демократической избирательной системой, — это избрание в парламент депутатов от всех географических регионов страны и от всех политических партий, пользующихся достаточной поддержкой населения.

Чисто внешне представительный характер Федерального Собрания возникает вследствие того, что депутаты Государственной Думы представляют своих избирателей, а члены Совета Федерации являются представителями субъектов Российской Федерации. Самым простым было бы сделать отсюда вывод, что как депутаты первой палаты, так и члены второй обязаны во всех случаях без всяких отклонений выражать интересы тех, кто их избрал, и несут перед ними полную ответственность за свою деятельность. Именно так трактовала природу парламентского мандата социалистическая доктрина государственного права, по-

скольку она не хотела доверить народным избранникам ответственность за общие интересы народа (это был так называемый императивный мандат, когда депутаты отвечали только перед избирателями).

Между тем демократическая доктрина парламентского права давно уже выработала понимание того, что депутаты с момента, когда они уже избраны, перестают быть слугами своих избирателей, а становятся слугами всего народа. Между интересами избирателей и интересами народа может возникать противоречие, и парламент должен обладать полной независимостью, для того чтобы безоговорочно отдать предпочтение защите общенародных интересов. Такое понимание народного представительства делает бессмысленным требование к депутату о выполнении им своих предвыборных обещаний, право отзыва депутата и т. д. Избранный депутат парламента абсолютно свободен в определении своей позиции при голосовании по любому вопросу (это так называемый свободный мандат).

Как представительный орган Федеральное Собрание, безусловно, вправе выступать от имени всего народа даже тогда, когда воля парламента опирается лишь на большинство, а не на всех депутатов. Однако это право не является исключительным, т. е. принадлежащим только парламента, поскольку им наделен и Президент Российской Федерации, также избираемый путем всеобщих демократических выборов. В этом заключается специфика народного представительства в президентской республике с ее принципом разделения властей. Но, разумеется, представительность Федерального Собрания более широка и диверсифицирована, поскольку она позволяет выявить не только общие, но и региональные интересы многонационального народа Российской Федерации, а также весь спектр партийно-политических интересов граждан.

Другая конституционная характеристика Федерального Собрания состоит в том, что оно является законодательным органом Российской Федерации. Такая функция означает, что Федеральное Собрание обладает исключительным правом принимать законы, т. е. правовые акты высшей юридической силы, и не может быть никакого другого органа государственной власти, который бы обладал аналогичным правом. В этом состоит всеислие парламента, т. е. возможность в пределах своей компетенции решающим образом влиять на внутреннюю и внешнюю политику государства путем принятия законов.

Самостоятельность и независимость законодательной власти также вырастают из принципов суверенитета народа и разделения властей. Эта власть образуется на основе прямого волеизъявления народа, а потому в процессе своей деятельности законодательный орган не зависит от Президента и судебной власти, хотя и тесно с ними взаимодействует. Президент РФ является участником законодательного процесса, обладает правом вето, а Конституционный Суд РФ вправе объявить любой закон — полностью или частично — неконституционным, т. е. утратившим юридическую силу. Эти примеры свидетельствуют о том, что законодательная власть действует не сама по себе, а в определенной конституционной системе, равновесие которой достигается взаимными противовесами трех основных властей. Более того, Президент РФ вправе распустить одну из палат Федерального Собрания (Государственную Думу) при наличии указанных в Конституции оснований и тем самым прекратить деятельность Федерального Собрания в целом. Но и Федеральное Собрание, в свою очередь, имеет конституционные рычаги воздействия на Президента РФ и на формирование судебных органов. Такая взаимная сбалансированность полномочий помогает поддерживать конституционный правопорядок и реально обеспечивает Федеральному Собранию его высокий конституционно-правовой статус.

§ 3. Структура Федерального Собрания. Состав палат

Федеральное Собрание состоит из двух палат — **Совета Федерации и Государственной Думы.**

Исторически двухпалатная структура парламента возникла в странах Запада как способ сдерживания одной палатой (верхней) чрезмерного радикализма другой (нижней). Это был типичный продукт буржуазно-демократических революций, приведших к власти буржуазию, опасавшуюся разбушевавшегося народа. Новые правящие круги считали, что прямое представительство населения, основанное на всеобщем избирательном праве, может привести в нижнюю палату (Палата общин в Англии, Национальное собрание во Франции, Палата представителей в США и т. д.) представителей «низов», горячность которых должна уравновешиваться представителями высших слоев общества или во всяком случае более ответственными и опытными государственными деятелями (Палата лордов в Англии, сенаты во Франции и США и др.). Верхние палаты обычно комплектовались от-

кровенно недемократическим или менее демократическим путем, имели более длительный срок легислатуры, обладали правом вето на законопроекты, принятые нижней палатой, и другие привилегии. Таким путем правящим кругам удавалось достигать известного равновесия палат и стабилизирующего воздействия парламента на общественную жизнь.

С годами, уже в XX в., произошла некоторая демократизация верхних палат, был признан принцип равноправия палат, но роль верхней палаты как органа «на всякий случай» сохранялась. В связи с этим двухпалатность стала все чаще подвергаться острой критике со стороны демократической общественности и науки конституционного права. В некоторых унитарных государствах от двухпалатноеTM отказались.

По-другому выглядела роль двухпалатности в федеративных государствах. В этих государствах, начиная с США, утвердилось понимание необходимости двойного представительства народа в парламенте: путем прямого пропорционального представительства на основе всеобщего избирательного права и через равное, не зависящее от численности населения представительство субъектов федерации. Исторический опыт всех федераций (США, Австралия, Германия, Мексика и др.) показал, что палата, состоящая из представителей субъектов федерации (обычно это сенаты), надежнее обеспечивает учет региональных интересов населения и равное участие всех частей федерации в решении общегосударственных задач. Сам федерализм таким путем обретает в глазах граждан уважение своей способностью обеспечивать единство общих и региональных интересов и через двухпалатный парламент добиваться преодоления внутренних противоречий в государстве. Этими эффективными результатами объясняется то обстоятельство, что в федеративных государствах двухпалатность признана принципом демократическим и функциональным.

В Российской Федерации двухпалатность парламента — относительно новое явление, возникшее только в 1990 г., когда в составе Верховного Совета РСФСР были сформированы Совет Республики и Совет Национальностей. До этого, начиная с революции 1917 г., высший представительный орган России, формально являвшейся федерацией, был однопалатным, в то время как Верховный Совет СССР состоял из двух палат, что, очевидно, считалось достаточным. Но двухпалатность в Российской Федерации в период с 1990 по 1993 г. оказалась не очень эффективной: палаты Верховного Совета большей частью заседали совме-

стно, доминирующую роль играл Президиум — руководящий орган всего парламента, подавлявший инициативу палат. Российский федерализм еще не обрел достаточной конституционно-правовой базы, а субъекты Федерации — реальной самостоятельности.

Конституция 1993 г. внесла принципиальные изменения в понимание структуры федерального парламента. Двухпалатность Федерального Собрания учреждается теперь не как обязательный признак формального федеративного устройства, а как фундаментальная основа реального федерализма, призванного расширить права и самостоятельность народа и обеспечить глубокие реформы в политическом и экономическом строе страны. Этому служит различный порядок формирования палат Федерального Собрания, их различная компетенция. Отсюда специальная неповторимая роль каждой палаты, которые в совокупности обеспечивают выражение разнообразных интересов народа и в то же время — единство Российской Федерации.

Двухпалатность Федерального Собрания формально не ведет к признанию того, что одна палата признается первой, а другая — второй или одна — нижней, а другая — верхней. Такое деление обычно связывают с тем, что первая, или нижняя, палата играет более значимую роль в законодательном процессе. Палаты Федерального Собрания рассматриваются как части единого парламента, и в этом смысле они равноправны, хотя полномочия палат неодинаковы. В то же время нельзя не заметить, что основная тяжесть в принятии федеральных законов падает на Государственную Думу (именно с нее начинается законодательный процесс), которая поэтому (а еще вследствие того, что является ареной активной межпартийной борьбы) более заметна в общественной жизни. Это очевидное обстоятельство привело к тому, что как в неофициальных, так порой и в официальных кругах Совет Федерации стали называть второй палатой, или сенатом. Широко признано также, что Совет Федерации как орган менее политизированный и к тому же отражающий официальное мнение субъектов РФ олицетворяет более спокойный, непартийный подход к законотворчеству, нейтрализует возможность принятия законов без учета интересов всех регионов нашей обширной страны. Конституция РФ делит между палатами функцию назначения ряда высших должностных лиц в государстве, устанавливает особые полномочия каждой палаты в определенных областях. Сложившийся за время деятельности Федерального Собрания

механизм преодоления разногласий между палатами способствует предотвращению конституционных кризисов и возникновения тупиковых ситуаций.

Двухпалатная структура Федерального Собрания эффективно помогает разрешению разногласий между различными социальными группами населения. Будучи представлены в палатах, эти группы получают возможность достижения компромисса между собой и властью, не прибегая к «улице», т. е. внепарламентской оппозиции. Палаты снимают остроту как политических, так и межрегиональных противоречий, содействуя устойчивости государственного корабля. Федеральное Собрание состоит из палат, взаимно уравновешивающих друг друга и в своей совокупности уравновешивающих исполнительную и судебную власть.

Состав палат, как и принципы их комплектования, различен. Государственная Дума состоит из 450 депутатов, а в Совет Федерации входят по два представителя от каждого субъекта РФ: по одному от представительного и исполнительного органов государственной власти. При этом одно и то же лицо не может одновременно являться членом Совета Федерации и депутатом Государственной Думы. Государственная Дума избирается на конституционно установленный срок — четыре года, а Совет Федерации установленного срока своей legislatury не имеет. Но как порядок формирования Совета Федерации, так и порядок выборов депутатов Государственной Думы устанавливается федеральными законами.

Следует помнить, что Совет Федерации первого созыва и Государственная Дума первого созыва избирались на два года (1993—1995), что было установлено в разделе «Заключительные и переходные положения» Конституции РФ. Это было вызвано необходимостью обеспечить плавный переход от старой конституционной системы к новой, с тем чтобы сначала выявить жизнеспособность нового парламента и критерии оценки депутатов. В декабре 1995 г. Совет Федерации уже не избирался, а был сформирован на новой основе (депутаты, как и предусмотрено Конституцией РФ, стали именоваться членами Совета Федерации), а депутаты Государственной Думы были избраны на срок четыре года.

Кардинальная реформа была проведена Федеральным законом «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» от 5 августа 2000 г. (ныне действует в редакции от 25 июля 2006 г.), который отменил представительство

во субъектов РФ в Совете Федерации в лице глав исполнительной власти (президентов, губернаторов) и глав законодательных органов субъектов РФ и установил, что представителями субъектов РФ в Совете Федерации выступают лица, назначенные главами исполнительной власти и избранные законодательными органами. Тем самым создавались условия для превращения Совета Федерации в постоянно действующий орган.

§ 4. Порядок выборов депутатов Государственной Думы

Выборы депутатов Государственной Думы строятся на основе Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», многие положения которого повторяют или конкретизируют нормы более общего Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», который был рассмотрен выше.

Избирательные права граждан. Депутаты Государственной Думы избираются гражданами РФ на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Гражданин РФ, достигший на день голосования 18 лет, имеет право избирать депутатов Государственной Думы, участвовать в выдвижении федеральных списков кандидатов, предвыборной агитации, наблюдении за проведением выборов и работой избирательных комиссий, включая установление итогов голосования и определение результатов выборов, а также в осуществлении других избирательных действий в порядке, предусмотренном федеральными законами. Депутатом Государственной Думы может быть избран гражданин РФ, достигший на день голосования 21 года.

В равной степени всеми избирательными правами обладают граждане РФ, проживающие или находящиеся в период подготовки или проведения выборов за пределами территории Российской Федерации. Не имеют этих прав граждане, признанные судом недееспособными или содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда.

Иностранные граждане, лица без гражданства, иностранные юридические лица, международные организации и общественные движения не вправе осуществлять деятельность, способствующую либо препятствующую подготовке и проведению выборов.

Назначение выборов. Проведение выборов в сроки, установленные Конституцией РФ и федеральным законом, является

обязательным. Выборы назначает Президент РФ. Решение о назначении выборов должно быть принято не ранее чем за 110 дней и не позднее чем за 90 дней до дня голосования. Днем выборов является первое воскресенье месяца, в котором истекает конституционный срок, на который была избрана Государственная Дума прежнего созыва. В случае если Президент РФ не назначит выборы в установленный срок, выборы депутатов Государственной Думы назначаются Центральной избирательной комиссией РФ и проводятся в первое воскресенье месяца, в котором истекает конституционный срок, на который была избрана Государственная Дума.

При роспуске Государственной Думы в случаях и порядке, предусмотренных Конституцией РФ, Президент РФ одновременно назначает досрочные выборы депутатов Государственной Думы нового созыва. Днем выборов в этом случае является последнее воскресенье перед истечением трех месяцев со дня роспуска Государственной Думы. В случае если Президент РФ, распустив Государственную Думу, не назначит новые выборы, выборы назначаются Центральной избирательной комиссией РФ и проводятся в последнее воскресенье по истечении трех месяцев со дня роспуска Государственной Думы.

Система избрания. Как отмечалось, Государственная Дума состоит из 450 депутатов. Депутаты избираются по федеральному избирательному округу пропорционально числу голосов, поданных за федеральные списки кандидатов в депутаты. Федеральный избирательный округ включает в себя всю территорию Российской Федерации. Избиратели, проживающие за пределами страны, считаются приписанными к этому округу.

Этот порядок избрания депутатов Государственной Думы будет впервые введен в действие на очередных выборах в Думу в 2007 г. Ранее депутаты избирались по различным системам: половина палаты избиралась по одномандатным округам (один депутат от каждого округа — так называемая мажоритарная система), а другая половина — по единому федеральному избирательному округу, когда депутаты определялись пропорционально количеству голосов, поданных за то или иное избирательное объединение (так называемая пропорциональная система). Изменение закона исходит из того, что новый порядок выборов даст значительный стимул становлению в стране прочной партийной системы, приведет к сокращению числа мелких политических

партий, улучшит распределение мандатов и представительство региональных групп кандидатов.

Избирательные участки. Для проведения голосования и подсчета голосов избирателей при выборах депутатов Государственной Думы образуются избирательные участки. Их образует глава местной администрации по согласованию с соответствующей территориальной избирательной комиссией не позднее чем за 50 дней до дня голосования с учетом местных и иных условий в целях создания максимальных удобств для избирателей. Избирательный участок должен включать не более 3 тыс. избирателей, обычно он находится в границах административно-территориального деления в субъекте РФ.

Списки избирателей составляются соответствующей избирательной комиссией не позднее чем за 21 день до дня голосования на основании сведений об избирателях, представляемых главой местной администрации. Избиратель может быть включен в список избирателей только на одном избирательном участке. Закон регламентирует порядок включения в списки избирателей всех категорий граждан, находящихся в день выборов за пределами своего постоянного проживания (в санаториях, больницах, общежитиях, за рубежом, на военной службе и др.). Списки избирателей представляются для всеобщего ознакомления не позднее чем за 20 дней до дня выборов, и каждый гражданин вправе обжаловать невключение в список в вышестоящую избирательную комиссию или в суд.

Избирательные комиссии. Подготовка и проведение выборов депутатов Государственной Думы обеспечивают избирательные комиссии: Центральная избирательная комиссия РФ, избирательные комиссии субъектов РФ, территориальные (районные, городские и другие) избирательные комиссии и участковые избирательные комиссии.

Избирательные комиссии формируются и действуют в соответствии с Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и другими федеральными законами. Все решения и действия любой избирательной комиссии могут быть обжалованы в вышестоящую комиссию и в суд.

Политическая партия, выдвинувшая федеральный список кандидатов, в случае регистрации получает право назначить одного члена каждой избирательной комиссии с правом совещательного голоса.

Выдвижение кандидатов в депутаты. Кандидаты в депутаты выдвигаются в составе федеральных списков кандидатов. Выдвижение осуществляется политическими партиями, имеющими в соответствии с Федеральным законом «О политических партиях» право принимать участие в выборах, в том числе выдвигать списки кандидатов. Политическая партия вправе выдвинуть в составе своего списка гражданина, не являющегося членом данной партии (таких лиц должно быть не более 50%). Поэтому каждый гражданин вправе обратиться в региональное отделение партии с предложением включить его в список.

Решение о выдвижении списка принимается тайным голосованием на съезде политической партии. Выдвижение осуществляется не ранее чем через 10 дней и заканчивается не позднее чем через 30 дней со дня публикации решения о назначении выборов. Федеральный список разбивается на региональные группы, которые образуются пропорционально численности избирателей. Региональная часть каждого списка должна охватывать все субъекты РФ, а в общефедеральную часть списка включается не более трех кандидатов. Всего же в списке должно быть не более 500 человек.

Утвердив федеральный список партии, последняя представляет его и все необходимые документы по каждому кандидату в Центральную избирательную комиссию. В случае отказа принять список решение комиссии может быть обжаловано в Верховный Суд РФ, который обязан рассмотреть жалобу в пятидневный срок.

В поддержку списка партии ее участники собирают подписи избирателей (не менее 200 тыс.) или вносят избирательный залог (15% от предельных расходов из средств избирательного фонда). Но те партии, которые уже представлены в Думе, от того и другого освобождены. Центральная избирательная комиссия регистрирует списки кандидатов и передает их в СМИ.

После регистрации все кандидаты приобретают права, необходимые им для ведения предвыборной кампании (освобождаются от работы с компенсацией, бесплатно пользуются транспортом и др.). Кандидаты в депутаты, замещающие государственные или муниципальные должности либо находящиеся на государственной или муниципальной службе, а также кандидаты, являющиеся должностными лицами, журналистами, другими творческими работниками организаций, осуществляющих выпуск средств массовой информации, при проведении своей избира-

тельной кампании не вправе использовать преимущества своего должностного или служебного положения.

Кандидат в депутаты после регистрации не может быть привлечен к уголовной ответственности, арестован или подвергнут административному наказанию в судебном порядке без согласия Генерального прокурора Российской Федерации.

Предвыборная агитация. Граждане РФ, политические партии и иные избирательные объединения вправе проводить предвыборную агитацию в допускаемых законом формах и законными методами.

Предвыборной агитацией признаются призывы голосовать за или против федерального списка, за или против кандидатов, выражение предпочтения какой-либо партии, описание последствий избрания тех или иных кандидатов, распространение информации о кандидатах позитивного и негативного характера и др.

Запрещается проводить предвыборную агитацию, распространять любые агитационные предвыборные материалы органам государственной власти и органам местного самоуправления, а также их должностным лицам при исполнении ими служебных обязанностей, воинским частям, военным учреждениям и организациям, благотворительным и религиозным организациям, членам избирательных комиссий с правом решающего голоса, иностранцам. Установлен и ряд других ограничений, а также сроки окончания предвыборной агитации.

Кандидатам, политическим партиям и их уполномоченным представителям запрещается осуществлять подкуп избирателей: вручать избирателям денежные средства, подарки и иные материальные ценности иначе как за выполнение предвыборной организационной работы (сбор подписей, агитационную работу), производить вознаграждение избирателей, проводить льготную распродажу товаров, бесплатно распространять любые товары, за исключением печатных, в том числе иллюстративных, материалов, а также значков, специально изготовленных для избирательной кампании и др. Государство гарантирует свободу проведения предвыборной агитации в соответствии с законом, всем политическим партиям, зарегистрировавшим федеральные списки кандидатов, гарантируются равные условия доступа к средствам массовой информации для проведения агитации.

В целях проведения предвыборной агитации политические партии, зарегистрировавшие федеральные списки кандидатов, вправе использовать государственные телерадиокомпании. Все

это направлено на создание равных условий для предвыборной агитации всех кандидатов. Государственные органы и органы местного самоуправления обязаны оказывать содействие политическим партиям в организации и проведении предвыборных собраний, встреч кандидатов в депутаты и доверенных лиц с избирателями.

Финансирование выборов. Расходы по подготовке и проведению выборов депутатов Государственной Думы, а также по обеспечению деятельности избирательных комиссий в течение срока их полномочий производятся за счет средств федерального бюджета. Политические партии, выдвинувшие федеральные списки кандидатов, формируют избирательные фонды для финансирования своей избирательной кампании.

Предельная сумма расходов политической партии за счет средств избирательного фонда не может превышать 400 млн руб., но ежегодно индексируется. В целом бюджетные расходы по выборам Думы в 2003 г. составили 2,8 млрд руб., но в 2007 г. прогнозируется сокращение этой суммы.

Не допускаются пожертвования в избирательные фонды со стороны иностранных государств и граждан, лиц, не имеющих гражданства, российских юридических лиц с иностранным участием, если доля иностранного капитала в их уставном капитале превышает 30%, международных организаций и международных общественных движений, органов государственной власти и местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждений и унитарных предприятий, воинских частей, военных учреждений и организаций, благотворительных и религиозных организаций и др.

Политические партии, получившие на выборах менее 3% голосов избирателей, обязаны возместить в полном объеме стоимость эфирного времени и печатной площади в государственных СМИ.

Законом установлены порядок расходования и учета денежных средств, финансовая отчетность, контроль за источниками поступления, за целевым расходованием средств, выделенных избирательным комиссиям, и т. д.

Голосование и определение результатов выборов. Для выборов депутатов Государственной Думы каждый избиратель получает бюллетень в форме, устанавливаемой Центральной избирательной комиссией, в котором в определенном порядке перечислены

все списки кандидатов. Избиратель вправе выбрать тот список, за который он желает проголосовать.

Подсчет голосов производит участковая избирательная комиссия, которая передает протокол в вышестоящую комиссию, и так вплоть до Центральной избирательной комиссии, которая устанавливает и объявляет о результатах выборов. Однако в целях установления общественного контроля за подсчетом голосов один экземпляр протокола любой избирательной комиссии предоставляется для ознакомления доверенным лицам, наблюдателям и др.

Центральная избирательная комиссия признает выборы несостоявшимися в случае, если:

- 1) в выборах приняло участие менее 25% избирателей, включенных в списки избирателей;
- 2) ни один из списков кандидатов не получил 7% голосов избирателей;
- 3) все списки получили в совокупности 60% и менее голосов избирателей.

Центральная избирательная комиссия признает результаты выборов недействительными:

- 1) если допущенные при проведении голосования или установлении итогов голосования нарушения не позволяют с достоверностью установить результаты волеизъявления избирателей;
- 2) если выборы признаны недействительными на участках, которые в совокупности включали не менее 25% от общего числа избирателей;
- 3) по решению суда.

К распределению депутатских мандатов допускаются только федеральные списки, которые получили семь и более процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании. Требуется также, чтобы списков было не менее двух и за них было подано в совокупности более 60% голосов. В этом случае иные списки к распределению мандатов не допускаются.

Распределение депутатских мандатов начинается с того, что сумма голосов избирателей, поданных по федеральному округу за федеральные списки, делится на 450, т. е. число распределяемых мандатов. Полученный результат есть первое избирательное частное. Затем число голосов, полученных каждым федеральным списком, делится на это избирательное частное. Целая часть полученного в результате деления числа есть число депутатских мандатов, которое получает соответствующий федеральный список кандидатов.

Если же после указанных действий остаются нераспределенные мандаты, то производится их вторичное распределение. Нераспределенные мандаты передаются по одному тем федеральным спискам кандидатов, у которых оказывается наибольшей дробная часть числа, полученного в результате первого деления. При равенстве дробных частей преимущество отдается тому федеральному списку кандидатов, за который подано больше голосов избирателей.

Поскольку федеральный список разбит на региональные группы, то после определения депутатов по определенной части списка производится распределение мандатов внутри федерального списка, т. е. между региональными группами.

Если в результате всех этих действий Дума останется в неправомочном составе, нераспределенные мандаты передаются спискам кандидатов, не допущенных к их распределению. Эти мандаты распределяются пропорционально полученному числу голосов избирателей. Если же выборы признаны несостоявшимися или недействительными, Центральная избирательная комиссия назначает повторные выборы не позднее чем через четыре месяца.

Центральная избирательная комиссия регистрирует депутатов и выдает им удостоверения.

§ 5. Формирование Совета Федерации

Согласно Конституции РФ (ч. 2 ст. 95) в Совет Федерации входят по два представителя от каждого субъекта Российской Федерации: по одному от представительного и исполнительного органов государственной власти. В то же время в ч. 2 ст. 96 указано, что формирование Совета Федерации устанавливается федеральным законом.

Эти конституционные положения позволяют сделать два очевидных вывода. Во-первых, в Совете Федерации должно насчитываться по два представителя от каждого субъекта РФ, вследствие чего и председатель палаты должен быть избран из этого числа членов. Во-вторых, поскольку в одной и той же статье Конституции законодатель указал, что Совет Федерации «формируется», а Государственная Дума образуется путем «выборов», то тем самым он с очевидностью установил, что порядок образования Совета Федерации отличается от порядка образования Думы. Однако без ответа оставались существенные вопросы: кто и каким образом в субъектах РФ назначает или избирает этих двух

представителей двух ветвей государственной власти. Должны ли они избираться населением каждого субъекта РФ или делегироваться главой администрации и органом законодательной власти. Если остановиться на выборности населением, то возникает дополнительная необходимость обеспечить, чтобы такие выборные лица выражали точку зрения законодательной и исполнительной власти. Но как этого добиться? Эти вопросы вызвали острую дискуссию в парламентских кругах, которая, затянувшись до конца 1995 г., когда срок полномочий Совета Федерации первого созыва истекал, едва не привела к параличу всей федеральной парламентской системы. Постепенно всем стало ясно, что провести выборы членов Совета Федерации в субъектах Федерации синхронно с выборами депутатов Государственной Думы уже по времени невозможно, а избранная в установленный срок Государственная Дума второго созыва не могла бы начать функционировать, пока не образован Совет Федерации.

В этих условиях, после рассмотрения в Государственной Думе многих вариантов законопроектов, Думой был принят весьма лаконичный Закон (всего четыре статьи), ставший известным по имени его инициатора как «Закон Чилингарова».

Закон установил, что в Совет Федерации в качестве представителей от каждого субъекта РФ должны входить глава законодательного (представительного) и глава исполнительного органов государственной власти. Это положение было коренным образом изменено Федеральным законом «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации».

Закон устанавливает общие требования к членам Совета Федерации и порядок избрания (назначения) представителей от представительного и исполнительного органов государственной власти субъекта РФ. Членом Совета Федерации может быть избран (назначен) гражданин Российской Федерации не моложе 30 лет, обладающий в соответствии с Конституцией РФ правом избирать и быть избранным в органы государственной власти.

Член Совета Федерации — представитель от представительного органа государственной власти субъекта РФ избирается законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ на срок полномочий этого органа, а при формировании этого органа путем ротации — на срок полномочий однократно избранных депутатов этого органа. Член Совета Федерации — представитель от двухпалатного законодательного ор-

гана избирается поочередно от каждой палаты на половину срока полномочий соответствующей палаты. В случае досрочного прекращения полномочий члена Совета Федерации — представителя от законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ новый член Совета Федерации — представитель от этого органа должен быть избран не позднее трех месяцев со дня прекращения полномочий предыдущего члена Совета Федерации.

Кандидатуры для избрания представителя в Совете Федерации от законодательного органа вносятся на рассмотрение этого органа его председателем.

В двухпалатном законодательном органе кандидатуры вносятся на рассмотрение данного органа поочередно председателями палат. Группа депутатов численностью не менее одной трети от общего числа депутатов может внести на рассмотрение этого органа альтернативные кандидатуры.

Представитель в Совете Федерации от исполнительного органа государственной власти субъекта РФ не позднее трех месяцев назначается высшим должностным лицом на срок его полномочий. Указ (постановление) о назначении представителя в Совете Федерации от исполнительного органа вступает в силу, если на очередном или внеочередном заседании законодательного органа две трети от общего числа его депутатов не проголосуют против назначения данного представителя в Совете Федерации.

Кандидаты для избрания (назначения) в качестве представителя в Совете Федерации обязаны представить соответственно в законодательный орган или высшему должностному лицу (руководителю высшего исполнительного органа):

- 1) сведения о размере и об источниках доходов кандидата за год, предшествующий году избрания (назначения);
- 2) сведения об имуществе, принадлежащем кандидату на праве собственности.

Полномочия члена Совета Федерации начинаются со дня принятия Советом Федерации решения о подтверждении полномочий данного члена Совета Федерации. Полномочия прекращаются со дня принятия Советом Федерации решения о подтверждении полномочий нового члена Совета Федерации — представителя от того же органа государственной власти субъекта РФ.

Полномочия члена Совета Федерации прекращаются досрочно по основаниям, предусмотренным Федеральным законом «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государст-

венной Думы Федерального Собрания Российской Федерации». Порядок принятия Советом Федерации решений о подтверждении полномочий вновь избранных (назначенных) членов Совета Федерации и решений о прекращении полномочий устанавливается Регламентом Совета Федерации.

По представлению Председателя Совета Федерации полномочия члена Совета Федерации могут быть также досрочно прекращены избравшим (назначившим) его органом государственной власти субъекта РФ в том же порядке, в котором осуществляется его избрание (назначение). Но орган государственной власти субъекта РФ вправе не рассматривать такое представление Председателя Совета Федерации.

Решение вопроса о порядке формирования Совета Федерации в 1995 г. трудно было назвать удачным. По Конституции РФ Совет Федерации — это постоянно действующий орган, что можно обеспечить при условии, если для его членов исполнение их обязанностей в палате является единственным родом занятий. Но этого не было, так как главы законодательных и исполнительных органов государственной власти в субъектах РФ тоже избирались в постоянно действующие органы и к тому же были весьма перегружены текущей работой. Получалось, что при этих условиях состав Совета Федерации объективно не мог стать постоянным на какой-то единый срок. Но другого решения законодатели в то время не нашли.

Нынешний порядок формирования Совета Федерации исправляет недостаток прежнего порядка, поскольку включает в состав Совета Федерации членов на постоянной профессиональной основе. Но при этом состав палаты все же подвержен частым изменениям, поскольку избрание в субъектах РФ глав представительных органов и наделение полномочиями глав исполнительных органов государственной власти осуществляется несинхронно. Вследствие этого в течение каждого года в Совете Федерации происходит смена каких-то его членов.

§ 6. Внутренняя организация палат. Регламенты

Федеральное Собрание является постоянно действующим органом. Этим оно отличается от Верховного Совета РСФСР в советский период, а также от Съезда народных депутатов РФ, которые собирались на кратковременные сессии два-четыре раза в году. Сессионный порядок работы делал невозможным глубокую

проработку законопроектов и осуществление многих других функций, которыми формально были наделены эти представительные органы.

Постоянно действующий характер Федерального Собрания гарантируется тем, что созыв палат не зависит от главы государства, а обеспечивается по собственному праву, закрепленному Конституцией РФ. Государственная Дума собирается на первое заседание на 30-й день после избрания, хотя Президент РФ может созвать заседание Думы ранее этого срока. Первое заседание Государственной Думы открывает не глава государства, а старейший по возрасту депутат. Только с момента начала работы Государственной Думы нового созыва полномочия Государственной Думы прежнего созыва прекращаются (ст. 99 Конституции РФ).

Федеральное Собрание является единым парламентским органом, но это не означает, что его палаты действуют во всех случаях совместно. Напротив, Конституция РФ устанавливает, что Совет Федерации и Государственная Дума заседают раздельно. Палаты могут собираться совместно только в трех установленных Конституцией РФ случаях:

- 1) для заслушивания посланий Президента РФ;
- 2) для заслушивания посланий Конституционного Суда РФ;
- 3) для заслушивания выступлений руководителей иностранных государств.

Отсюда следует, что палаты Федерального Собрания совместно не рассматривают какие-либо общие вопросы и не принимают никаких совместных решений. В отношении указанных выше посланий они вправе только выслушать их, собравшись на совместное заседание, а обсуждать, если потребуется, только врозь. На практике так и происходит — Президенту РФ, например, после зачитывания им своего послания присутствующими депутатами Государственной Думы и членами Совета Федерации даже не задаются вопросы.

Главной гарантией, обеспечивающей раздельную работу палат Федерального Собрания, является отсутствие общего руководящего органа и должностного лица, какими были в прежнем парламенте России Президиум Верховного Совета и Председатель Верховного Совета. Следовательно, нет и процедуры совместных заседаний палат. В организационно-техническом отношении раздельный характер работы палат Федерального Собрания обеспечивается тем, что они расположены в разных зданиях на разных улицах г. Москвы, имеют собственные вспомогательные аппараты.

Конституция РФ указывает Совету Федерации и Государственной Думе на то, что их заседания должны быть открытыми. В то же время она допускает, чтобы палаты проводили закрытые заседания, но только в случаях, предусмотренных их регламентами.

Конституция РФ устанавливает, что каждая из палат принимает свой регламент и решает вопросы внутреннего распорядка своей деятельности. Этим положение отличается от ранее существовавшего, когда обе палаты Верховного Совета РФ имели единый регламент. Регламенты палат Федерального Собрания отражают специфику каждой палаты, они поэтому не идентичны. Регламенты палат принимаются и изменяются в соответствии с порядком, который они же и предусматривают.

Руководители палат. Конституционные основания для избрания руководящих деятелей одинаковы для каждой палаты. Совет Федерации избирает из своего состава Председателя Совета Федерации и его заместителей. Государственная Дума также избирает Председателя, первого заместителя и заместителей из своего состава. Конкретный порядок избрания руководителей установлен в регламенте каждой палаты.

Председатели палат занимают высокое место в иерархии государственных должностей (их часто называют «спикерами», хотя этим английским термином в англоязычных странах называют только главу нижней палаты). Выборность Председателя Совета Федерации из состава палаты подчеркивает его независимость от исполнительной власти, которой, например, нет в США, где председателем сената, состоящего из представителей штатов, является по должности вице-президент США, избираемый вместе с Президентом. В США такое положение объясняют необходимостью тесной связи и взаимодействия законодательной и исполнительной властей. Председатель Совета Федерации обеспечивает связь с Президентом РФ путем консультаций, но он не связан никакими обязательствами по отношению к главе государства, кроме уважения его конституционных прав и статуса.

Председатель Государственной Думы избирается на срок legislatures палаты, т. е. на четыре года, хотя по решению Думы может быть освобожден от должности досрочно. Председатель Совета Федерации избирается без указания срока пребывания в этой должности, но тоже может быть в любое время переизбран палатой.

В Совете Федерации установлено, что Председатель и его заместители не могут быть представителями одного субъекта РФ.

Председатель Совета Федерации ведет заседание палаты, подписывает постановления, ведает внутренним распорядком, направляет в комитеты законопроекты, направляет Президенту РФ для подписания и обнародования одобренные Советом Федерации законы, публикует для всеобщего сведения уведомления о принятых законах РФ о поправках к Конституции РФ, направляет для рассмотрения в законодательные органы субъектов РФ принятые законы о поправках к Конституции РФ, представляет палату во взаимоотношениях с Президентом РФ, Государственной Думой, Правительством и другими органами государственной власти, а также с парламентами иностранных государств, контролирует деятельность аппарата и др. Заместители Председателя замещают Председателя в его отсутствие, по поручению Председателя могут подписывать постановления палаты, осуществляют ряд других полномочий. Председатель Совета Федерации и его заместители могут быть освобождены от занимаемой должности на основании решения Совета Федерации.

В Государственной Думе Председатель, Первый заместитель и заместители Председателя вправе совмещать пребывание в этой должности и руководство депутатским объединением. Председатель Государственной Думы ведет заседания палаты, ведает внутренним распорядком палаты, представляет палату во взаимоотношениях с Президентом РФ, Советом Федерации, Правительством и другими органами государственной власти, а также с парламентами зарубежных государств и др. Заместители Председателя ведут заседания палаты, замещают Председателя в его отсутствие, осуществляют ряд других полномочий.

В Государственной Думе создается Совет Государственной Думы, в состав которого входят Председатель и его заместители. Совет создается для предварительной подготовки организационных решений по вопросам деятельности палаты (разработка проекта общей программы работы Думы на очередную сессию, составление календаря рассмотрения вопросов, направление в комитеты законопроектов, принятие решений о проведении парламентских слушаний, утверждение распределения обязанностей между заместителями Председателя и др.). О всех решениях Совета Председатель Государственной Думы информирует депутатов.

Комитеты и комиссии. Согласно Конституции РФ обе палаты образуют комитеты и комиссии, которые осуществляют подготовку и предварительное рассмотрение законопроектов, организуют парламентские слушания и др. Вес члены Совета Федера-

ции и депутаты Государственной Думы (за исключением Председателя) обязаны войти в один из комитетов своей палаты. Численный состав каждого комитета определяется самой палатой (в Совете Федерации он не может включать менее 7 членов, в Государственной Думе составляет от 12 до 35 депутатов). Персональный состав комитетов и комиссий утверждается каждой палатой после того, как каждый член Совета Федерации и депутат Государственной Думы определит свое желание работать в том или другом комитете. Председатель и заместители Председателя комитетов в Государственной Думе избираются палатой, а в Совете Федерации — на заседании комитета (только Председатель комитета утверждается палатой).

Комитеты и комиссии Совета Федерации и Государственной Думы имеют высокий статус. Они, например, вправе запрашивать документы и материалы, необходимые для их деятельности, а также приглашать на свои заседания должностных лиц органов государственной власти, общественных объединений, предприятий, учреждений, организаций. Органы государственной власти, общественные объединения, предприятия, учреждения и организации и их должностные лица обязаны предоставлять комитетам и комиссиям палат запрашиваемые ими документы и материалы.

Комитеты палат играют важную роль в законодательном процессе. Именно здесь происходит экспертная оценка законопроектов и в них вносятся многочисленные поправки. Поскольку Государственная Дума заседает в течение года с небольшими перерывами и так как именно здесь находится центр законотворческой работы, комитеты этой палаты более заметны в своей деятельности. Председатели ведущих комитетов — это известные фигуры в общественной жизни, они к тому же довольно часто выступают с критикой исполнительной власти, разного рода заявлениями. В работе комитетов Государственной Думы проявляются межпартийные разногласия, часто задерживающие прохождение законопроектов.

Работа комитетов палат протекает с соблюдением процедуры, предусмотренной регламентами палат. Многие правила устанавливаются и самими комитетами. Процедура в палатах в целом не очень строгая, она допускает участие многих приглашенных лиц и дает возможность для проявления себя каждому члену палаты. Процедурные полномочия Председателя комитета значительны, но они не дают оснований для диктата или самоуправства. В целом работа комитетов протекает достаточно активно, хотя неред-

ки случаи затягивания с решением судьбы законопроектов (в Государственной Думе).

Совет Федерации образует комитеты:

- 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 взаимодействию со Счетной палатой РФ;
- по международным делам;
- по делам Содружества Независимых Государств;
- по Регламенту и организации парламентской деятельности;
- по методологии реализации конституционных полномочий Совета Федерации;
- по социальной политике;
- по науке, культуре, образованию, здравоохранению и экологии;
- по делам молодежи и спорту;
- по экономической политике, предпринимательству и собственности;
- по промышленной политике;
- по естественным монополиям;
- по природным ресурсам и охране окружающей среды;
- по аграрно-продовольственной политике;
- по делам Севера и малочисленных народов.

Созданы также постоянные комиссии по информационной политике и по контролю за обеспечением деятельности Совета Федерации, имеющие равные права с комитетами.

Совет Федерации может принять решение о ликвидации отдельных комитетов либо об образовании новых комитетов. Комитеты могут образовывать подкомитеты. Каждый комитет имеет утвержденную Регламентом компетенцию.

Как и сам Совет Федерации, его комитеты формируются без указания срока их полномочий, вследствие чего по мере вхождения в Совет новых членов происходят изменения состава комитетов. Заседание комитета или комиссии Совета Федерации правомочно, если на нем присутствует более половины от общего числа членов комитета, комиссии. Заседания проводятся по мере

необходимости, но не реже двух раз в месяц. Они могут проводиться непосредственно в субъектах РФ.

Комитеты и комиссии Совета Федерации для подготовки вопросов, организации парламентских слушаний, «круглых столов» могут создавать рабочие группы с привлечением представителей государственных органов, общественных объединений, научных учреждений, а также ученых и других специалистов. Государственные органы, общественные объединения, должностные лица обязаны предоставлять комитетам и комиссиям Совета Федерации любые запрашиваемые у них материалы и документы.

Государственная Дума образует следующие комитеты:

- по конституционному законодательству и государственному строительству;
- по гражданскому, уголовному, арбитражному и процессуальному законодательству;
- по труду и социальной политике;
- по бюджету и налогам;
- по кредитным организациям и финансовым рынкам;
- по экономической политике, предпринимательству и туризму;
- по собственности;
- по промышленности, строительству и наукоемким технологиям;
- по энергетике, транспорту и связи;
- по обороне;
- по безопасности;
- по международным делам;
- по делам Содружества Независимых Государств и связям с соотечественниками;
- по делам Федерации и региональной политике;
- по вопросам местного самоуправления;
- по Регламенту и организации работы Государственной Думы;
- по информационной политике;
- по охране здоровья;
- по образованию и науке;
- по делам женщин, семьи и детей;
- по аграрным вопросам;
- по природным ресурсам и природопользованию;
- по экологии;
- по культуре;
- по делам общественных объединений и религиозных организаций;

- по делам национальностей;
- по физической культуре, спорту и делам молодежи;
- по проблемам Севера и Дальнего Востока;
- по делам ветеранов.

В случае необходимости могут образовываться и другие комитеты.

Комитеты Государственной Думы образуются на срок полномочий Государственной Думы данного созыва. Они формируются, как правило, на основе принципа пропорционального представительства депутатских объединений. Комитет может создавать подкомитеты по основным направлениям своей деятельности.

Заседания комитетов и комиссий проводятся по мере необходимости, но не реже двух раз в месяц. По требованию депутатского объединения или не менее одной четверти от общего числа членов комитета или комиссии проводится внеочередное заседание. Решение принимается большинством голосов от общего числа членов комитета или комиссии, присутствующих на заседании. Различные комитеты и комиссии часто проводят совместные заседания.

Комитеты и комиссии имеют право вносить на заседание Совета Государственной Думы предложения по повестке заседания Думы. Представитель комитета или комиссии имеет право выступать на заседаниях палаты, заседаниях других комитетов и комиссий Государственной Думы с докладами и содокладами по вопросам, относящимся к ведению представляемого им комитета или комиссии.

Для подготовки отдельных вопросов, парламентских слушаний комитеты и комиссии Государственной Думы создают рабочие группы из числа членов комитета или комиссии, других депутатов Государственной Думы, а также представителей государственных органов и общественных объединений, научных учреждений, а также специалистов. Комитеты и комиссии привлекают к своей работе экспертов, назначают независимую экспертизу законопроектов.

Комиссии Государственной Думы формируются из числа членов комитетов палаты. Государственная Дума образует Комиссию по мандатным вопросам и вопросам депутатской этики. Она рассматривает вопросы о досрочном прекращении полномочий депутата Государственной Думы; о даче согласия по представлению Генерального прокурора РФ на задержание, арест, личный допрос депутата и на проведение в отношении его обыска; о даче

согласия по представлению Генерального прокурора на привлечение депутата к уголовной или административной ответственности в связи с передачей уголовного дела или дела об административном правонарушении в суд; о нарушениях статуса депутата Государственной Думы. Комиссия также рассматривает вопросы о нарушениях депутатами общепринятых правил взаимоотношений друг с другом, проявляющихся в использовании в своих выступлениях грубых, оскорбительных выражений, наносящих ущерб чести и достоинству других депутатов и иных лиц; жалобы избирателей, связанные с нарушениями правил депутатской этики.

Комиссия может рекомендовать лишить депутата, нарушившего правила депутатской этики, права выступать на одном или нескольких заседаниях палаты; огласить на заседании палаты и распространить в средствах массовой информации факты нарушения депутатом правил депутатской этики; рекомендовать депутату принести публичные извинения.

Депутатские объединения. В Государственной Думе создаются депутатские объединения: фракции и депутатские группы. Фракциями именуется группы депутатов, избранные по спискам политических партий. Депутаты, не вошедшие во фракции, вправе образовать депутатские группы. Регистрации подлежат депутатские группы численностью не менее 55 депутатов Государственной Думы. Фракции и депутатские группы обладают равными правами. Депутат вправе состоять только в одном депутатском объединении. Внутренняя деятельность депутатских объединений организуется ими самостоятельно.

Партийные фракции и депутатские группы часто объединяются между собой для голосования по тому или иному вопросу. Партийные фракции и группы составляют неформальную основу деятельности Государственной Думы, их позиция и влияние определяют конечные решения палаты. Ведя нескончаемые словесные дуэли между собой, они в то же время сотрудничают в кулуарах в поисках политических компромиссов.

Общий порядок работы палат. Различный характер состава и компетенции палат накладывает отпечаток на порядок их работы. Порядок работы Государственной Думы учитывает фракционную структуру ее состава, необходимость более строгой дисциплины проведения пленарных заседаний. Естественно, что получить слово для выступления каждому из 450 депутатов Государственной Думы сложнее, чем меньшим по численности членам Совета Федерации. Буквально все стадии ежедневной работы палат —

открытие, обсуждение вопросов, голосование, перерывы и т. д. — детально регулируются Регламентами, поскольку нередко именно использование тех или иных правил процедуры становится способом политического решения проблемы.

. Заседание Совета Федерации правомочно, если на нем присутствует более половины от общего числа членов Совета Федерации. Для определения правомочности заседания перед началом утреннего и вечернего заседаний проводится регистрация членов Совета Федерации. Перед голосованием проводится дополнительная регистрация. Заседания Совета Федерации проводятся с 25 января по 15 июля и с 16 сентября по 31 декабря.

Внеочередные заседания Совета Федерации могут созываться по предложению Президента РФ, Председателя Совета Федерации, Совета палаты, комитетов Совета Федерации либо по предложению не менее одной пятой от общего числа членов Совета Федерации.

Первоочередному рассмотрению на заседании Совета Федерации подлежат:

- 1) послания и обращения Президента РФ;
- 2) проекты законов о поправках к гл. 3—8 Конституции РФ, федеральные конституционные законы и федеральные законы, одобренные Думой и подлежащие обязательному рассмотрению Советом Федерации в соответствии со ст. 106 Конституции РФ;
- 3) проекты актов Совета Федерации по вопросам, отнесенным к ведению Совета Федерации в соответствии с ч. 1 ст. 102 Конституции РФ;
- 4) предложения о пересмотре положений гл. 1, 2 и 9 Конституции РФ;
- 5) предложения о направлении запросов Совета Федерации в Конституционный Суд РФ.

Председательствующий на заседании Совета Федерации объявляет об открытии и закрытии заседания, а также о выступающих; ведет заседание; предоставляет слово для выступления в порядке поступления заявок; обеспечивает соблюдение положений Регламента; ставит на голосование проекты постановлений, заявлений, обращений Совета Федерации, другие вопросы; оглашает предложения членов Совета Федерации по рассматриваемым на заседании вопросам и объявляет последовательность постановки их на голосование; отвечает на вопросы, поступившие в его адрес; дает справки; обеспечивает порядок в зале заседаний; подписывает протокол и стенограмму заседания.

Во время заседания председательствующий не вправе высказывать собственное мнение, комментировать выступления членов Совета Федерации, давать характеристику выступающим. Участвуя в открытом голосовании, осуществляемом без использования электронной системы, председательствующий голосует последним. При нарушении председательствующим положений Регламента, подтвержденном соответствующим решением палаты, Совет Федерации вправе передать функции председательствующего до завершения рассмотрения обсуждаемого вопроса другому председательствующему, приняв соответствующее решение.

На заседаниях Совета Федерации предусматриваются следующие основные виды выступлений: доклад, содоклад, заключительное слово, выступление кандидата на выборную должность, выступления в прениях, по обсуждаемой кандидатуре, по мотивам голосования, по порядку ведения заседания, а также предложение, справка, информация, заявление, обращение.

С согласия большинства присутствующих на заседании членов Совета Федерации председательствующий устанавливает общее время обсуждения вопроса повестки дня. Совет Федерации вправе принимать решения о продлении или сокращении времени для выступлений. Право внеочередного выступления на заседании Совета Федерации предоставляется Президенту РФ, Председателю и членам Правительства РФ, Председателям Совета Федерации и Государственной Думы, Председателю Конституционного Суда РФ, Председателю Верховного Суда РФ, Председателю Высшего Арбитражного Суда РФ, Генеральному прокурору РФ, Председателю Счетной палаты.

Никто не вправе выступать на заседании Совета Федерации без разрешения председательствующего. Нарушивший это правило лишается слова без предупреждения. Переуступка права на выступление допускается только в пользу члена Совета Федерации — представителя от того же субъекта РФ. Член Совета Федерации может выступить по одному и тому же вопросу не более двух раз.

Регламент устанавливает, что выступающий на заседании не должен использовать в своей речи грубые и некорректные выражения, призывать к незаконным действиям, допускать необоснованные обвинения в чей бы то ни было адрес. В случае совершения нарушений выступающий может быть лишен слова без предупреждения.

Регламент отводит место регулированию вопроса формирования повестки дня. Проект формируется Советом палаты и представляется Председателем Совета Федерации. В первую очередь в проект повестки дня заседания Совета Федерации вносятся вопросы, подлежащие включению в повестку дня очередного заседания Совета Федерации без обсуждения и голосования.

Предложения о внесении изменений и дополнений в принятый за основу проект повестки дня заседания вносятся комитетом и комиссией, членом Совета Федерации в том случае, если инициатором предложения представлен проект постановления Совета Федерации по вопросу, предлагаемому для включения в повестку дня. Палата вправе принять решение о прекращении прений по вопросу повестки дня. Из проекта повестки дня заседания Совета Федерации не могут быть исключены вопросы, подлежащие в соответствии с Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами и Регламентом обязательному рассмотрению в Совете Федерации. Проект повестки дня ставится на голосование и принимается большинством голосов от общего числа членов Совета Федерации.

Как уже отмечалось, Государственная Дума собирается на первое заседание на 30-й день после избрания, если Президент РФ не созвал ее ранее этого срока. Первое заседание открывает старейший по возрасту депутат. В дальнейшем до избрания Председателя или заместителя Председателя поочередно на заседаниях председательствуют представители всех депутатских объединений. Государственная Дума сразу избирает Счетную комиссию, Временную комиссию по Регламенту и организации работы Государственной Думы, Временный секретариат. На первом заседании депутаты проводят выборы Председателя Государственной Думы, его заместителей.

Президент РФ, его полномочный представитель, Председатель и члены Совета Федерации, Председатель и члены Правительства РФ, члены Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ, Высшего Арбитражного Суда РФ, Председатель, его заместители и аудиторы Счетной палаты, Уполномоченный по правам человека, Генеральный прокурор РФ, Председатель Центральной избирательной комиссии РФ вправе присутствовать на любом открытом или закрытом заседании палаты. Другие лица могут присутствовать на закрытых заседаниях палаты только по специальному приглашению. На открытых заседаниях могут при-

существовать члены Общественной палаты, уполномоченные ее Советом.

Государственная Дума по предложению депутатов, депутатских объединений, комитетов и комиссий вправе пригласить на свое заседание в целях получения информации по вопросам, носящим чрезвычайный характер, Председателя Правительства РФ и его заместителей, Генерального прокурора РФ, Председателя Центрального банка РФ, Председателя Центральной избирательной комиссии РФ, иных должностных лиц. Приглашения направляются не позднее чем за 10 дней до заседания Государственной Думы.

Для Президента РФ в зале заседаний отводится специальное место, над которым помещаются Государственный флаг и Государственный герб Российской Федерации. Отводятся также специальные места для других указанных выше лиц. На заседаниях Государственной Думы ведутся протоколы и стенограммы. Депутат Государственной Думы вправе ознакомиться со стенограммой своего выступления до ее официального опубликования.

Государственная Дума собирается на сессии, как правило: весеннюю — с 12 января по 20 июня, осеннюю — с 1 сентября по 25 декабря. Заседания Государственной Думы проходят в среду и пятницу. Во время сессии проводятся заседания палаты, заседания Совета Государственной Думы, заседания комитетов и комиссий, парламентские слушания, работа депутатов в комитетах и комиссиях, фракциях и депутатских группах, а также с избирателями.

Совет Государственной Думы собирается дважды в неделю. Комитеты и комиссии заседают в понедельник и четверг. Вторник отводится для работы депутатов в комитетах и комиссиях, фракциях и депутатских группах. Каждая последняя неделя месяца предназначается для работы депутатов Государственной Думы с избирателями.

Заседания Думы проводятся открыто, гласно и освещаются в СМИ. На заседания могут быть приглашены представители государственных органов, общественных организаций, эксперты, специалисты. Представители СМИ могут присутствовать при условии их аккредитации в Думе. Два раза в месяц по средам на заседании, как правило, проводится «правительственный час» для ответов федеральных министров и других должностных лиц на вопросы депутатов. На «правительственном часе» рассматривается один из блоков вопросов, относящихся к сфере деятельности

исполнительных органов государственной власти: «Экономическое развитие и торговля», «Финансовая и налоговая политика», «Промышленность и энергетика» и др. План проведения «правительственного часа» на очередную сессию утверждается палатой, как правило, на одном из последних заседаний текущей сессии Государственной Думы. Письменные вопросы и предложения по блоку вопросов, предлагаемому к рассмотрению на «правительственном часе», направляются депутатами в Совет Государственной Думы не позднее чем за 10 дней до проведения указанного «правительственного часа». В случае если приглашенный на «правительственный час» федеральный министр не имеет возможности прибыть на заседание, он уведомляет Председателя Думы с указанием причины отсутствия.

Заседание Государственной Думы начинается с регистрации присутствующих депутатов, которую проводит председательствующий. Заседание является правомочным, если на нем присутствует большинство от общего числа депутатов палаты (т. е. 226 человек). Депутат обязан присутствовать на ее заседаниях, о невозможности присутствовать на заседании палаты по уважительной причине депутат обязан заблаговременно информировать Председателя Государственной Думы.

Выступающий в палате не вправе нарушать правила депутатской этики — употреблять в своей речи грубые, оскорбительные выражения, наносящие ущерб чести и достоинству депутатов Государственной Думы и других лиц, допускать необоснованные обвинения в чей-либо адрес, использовать заведомо ложную информацию, призывать к незаконным действиям. В случае нарушения указанных правил председательствующий предупреждает выступающего, а в случае повторного нарушения лишает его права выступления в течение всего дня заседания. Решением палаты он может быть лишен этого права на срок до одного месяца.

Депутаты своевременно извещаются о вопросах, вносимых на рассмотрение палаты. Проекты федеральных законов, постановлений Государственной Думы и другие необходимые материалы предоставляются депутатам не позднее чем за три дня до их рассмотрения на заседании палаты. Заседания проводятся в соответствии с разработанной Советом Государственной Думы и заблаговременно разосланной депутатам примерной программой работы сессии Думы, утверждаемой на одном из ее первых заседаний, с календарем рассмотрения вопросов на очередной месяц и порядком работы на очередное заседание. Изменения в этот кален-

дарь рассмотрения вопросов могут быть внесены палатой по письменному требованию комитетов, депутатских объединений и депутатов.

Внеочередному рассмотрению на заседании Государственной Думы подлежат послания и обращения Президента РФ, законопроекты, внесенные в качестве срочных Президентом РФ или Правительством РФ, проекты федеральных законов о федеральном бюджете и о бюджетной системе, федеральные законы, возвращенные на повторное рассмотрение Государственной Думы в порядке, предусмотренном ст. 105 и 107 Конституции РФ, проекты федеральных законов о ратификации международных договоров, проекты Регламента и постановлений Государственной Думы о внесении в него изменений, проекты постановлений и направлений представителей в Конституционный Суд.

Иные законопроекты и вопросы могут рассматриваться во внеочередном порядке только по решению палаты, принятому большинством голосов от общего числа депутатов палаты.

Председательствующий на заседании Государственной Думы имеет широкие права. Он руководит общим ходом заседания, следит за соблюдением Регламента, предоставляет слово для выступления, обеспечивает выполнение организационных решений Государственной Думы, ставит на голосование каждое предложение депутатов в порядке поступления, проводит голосование и оглашает его результаты, контролирует ведение протоколов и стенограмм заседаний.

Председательствующий на заседании вправе: в случае нарушения положений Регламента предупреждать депутата, а при повторном нарушении — лишать его слова (депутат, допустивший грубые, оскорбительные выражения в адрес председательствующего, других депутатов, лишается слова без предупреждения), указывать на допущенные в ходе заседания нарушения положений Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов, Регламента, а также исправлять фактические ошибки, допущенные в выступлениях, удалять из зала заседаний приглашенных лиц, мешающих работе Государственной Думы.

Председательствующий на заседании Государственной Думы не вправе высказывать собственное мнение по существу обсуждаемых вопросов, комментировать выступления депутатов, давать характеристику выступающим. Участвуя в открытом голосовании без использования электронной системы, председательствующий

голосует последним. При нарушении председательствующим требований Регламента Государственная Дума вправе назначить другого председательствующего до принятия решения по обсуждаемому вопросу.

Специальный порядок работы палат. Наряду с общим порядком работы палат Регламенты палат устанавливают специальный порядок рассмотрения вопросов, отнесенных Конституцией к их ведению.

В Регламенте Совета Федерации предусмотрен порядок: утверждения изменения границ между субъектами Российской Федерации, утверждения указов Президента РФ о введении военного положения и о введении чрезвычайного положения, решения вопроса о возможности использования Вооруженных Сил РФ за пределами территории Российской Федерации, назначения выборов Президента РФ, рассмотрения Советом Федерации вопроса об отрешении Президента РФ от должности, назначения на должность судей Конституционного Суда, Верховного Суда, Высшего Арбитражного Суда РФ, назначения на должность и освобождения от должности Генерального прокурора РФ и его заместителей, назначения на должность и освобождения от должности заместителя Председателя Счетной палаты РФ и половины состава ее аудиторов, назначения на должность и освобождения от должности членов Центральной избирательной комиссии РФ, назначения членов Высшей квалификационной коллегии судей — представителей общественности, рассмотрения вопросов внешней политики и межпарламентского сотрудничества, проведения консультаций по вопросам о назначениях и отзыве дипломатических представителей, подготовки, рассмотрения и принятия обращений Совета Федерации в Конституционный Суд РФ.

В Регламенте Государственной Думы предусмотрен порядок: дачи согласия Президенту РФ на назначение Председателя Правительства РФ, рассмотрения вопросов, связанных с доверием Правительству РФ, назначения на должность и освобождения от должности Уполномоченного по правам человека, назначения на должность и освобождения от должности Председателя Счетной палаты и половины состава ее аудиторов, назначения на должность и освобождения от должности Председателя Центрального банка РФ, выдвижения Государственной Думой обвинения против Президента РФ, объявления амнистии, рассмотрения внешнеполитических вопросов, ратификации международных договоров РФ, международного межпарламентского сотрудничества,

консультаций с комитетами о назначении и отзыве дипломатических представителей, обращения в Конституционный Суд РФ.

Порядок голосования и принятия решений. Голосованием и принятием решения завершается рассмотрение законопроектов и других актов палат. Голосование поэтому должно быть максимально демократическим, исключать любую возможность подавления тех или иных парламентариев при выражении ими своего мнения.

Решения Совета Федерации принимаются открытым или тайным голосованием, причем открытое голосование может быть поименным. Голосование осуществляется с использованием электронной системы или бюллетенями.

Решение считается принятым, если за него проголосовало более половины от общего числа членов Совета Федерации, если иной порядок не предусмотрен Конституцией РФ и Регламентом. По процедурному вопросу решение принимается большинством голосов членов Совета Федерации, присутствующих на заседании. Голосование считается состоявшимся, если число членов Совета Федерации, присутствующих на заседании, не меньше числа членов Совета Федерации, необходимого для принятия решения.

Открытое голосование в Совете Федерации проводится с помощью электронной системы, если не принято иное решение. После объявления председательствующим о начале голосования никто не вправе прервать голосование. Тайное голосование осуществляется с использованием электронной системы или бюллетеней. Поименное голосование проводится по решению, принимаемому не менее чем одной пятой от общего числа членов Совета Федерации, присутствующих на заседании, с использованием электронной системы или именными бюллетенями.

В Государственной Думе решения принимаются на ее заседаниях открытым или тайным голосованием. Открытое голосование может быть поименным. Голосование осуществляется с использованием электронной системы подсчета голосов, без использования указанной электронной системы, а также с использованием именных бюллетеней.

Постановление Государственной Думы принимается большинством голосов от общего числа депутатов Государственной Думы, если иное не предусмотрено Конституцией РФ или Регламентом. По процедурным вопросам решение принимается большинством голосов депутатов, принявших участие в голосовании.

Депутат, отсутствовавший во время голосования, не вправе подать свой голос по истечении времени, отведенного для голосования.

Депутат обязан обеспечить надлежащее хранение и использование карточки для голосования. Свое право на голосование он осуществляет лично. Соблюдение требования о необходимости личного голосования депутата как существенный элемент надлежащего порядка принятия федеральных законов является обязательным. При использовании для голосования электронной системы допускается передача депутатом своего голоса другому депутату в связи с отсутствием на заседании Думы по уважительным причинам.

Заявление о передаче своего голоса другому депутату в период отсутствия на заседании палаты депутат составляет на имя Председателя Государственной Думы на депутатском бланке с указанием причины отсутствия, времени, на которое передается голос, а также с указанием того, как распорядиться голосом при голосовании по вопросам, рассматриваемым палатой. Заявление о передаче своего голоса в период отсутствия на заседании палаты депутат вправе также направить телеграммой. Заявления и телеграммы непосредственно передаются в Комитет по Регламенту и организации работы Государственной Думы для учета и хранения.

При выдвижении нескольких кандидатур или предложении более двух вариантов решения рассматриваемого палатой вопроса голосование может быть проведено в два тура по решению Думы. Если во втором туре голосования не набрал требуемого числа голосов ни один из вариантов решения, то данный вопрос снимается с рассмотрения.

Открытое голосование на заседании Думы проводится с использованием электронной системы подсчета голосов либо по решению палаты без использования электронной системы. При проведении открытого голосования без использования электронной системы подсчет голосов поручается Счетной комиссии, которая избирается палатой. После объявления председательствующим о начале голосования никто не вправе прервать голосование. По окончании подсчета голосов председательствующий объявляет о результатах.

Тайное голосование проводится по решению палаты, принимаемому большинством голосов от числа депутатов, принявших участие в голосовании. Тайное голосование проводится с исполь-

зованием электронной системы подсчета голосов или с использованием бюллетеней. Для проведения тайного голосования и определения его результатов палата избирает открытым голосованием Счетную комиссию.

Бюллетени для тайного голосования изготавливаются под контролем Счетной комиссии по предложенной ею и утвержденной решением палаты форме. Бюллетень для тайного голосования опускается в специальный ящик, печатанный Счетной комиссией.

О результатах тайного голосования Счетная комиссия составляет протокол, в соответствии с которым председательствующий на заседании палаты объявляет, какое решение принято.

Поименное голосование проводится по решению палаты, принимаемому большинством голосов от числа депутатов, принявших участие в голосовании, и осуществляется с использованием электронной системы подсчета голосов или именных бюллетеней. Результаты поименного голосования помещаются в стенографическом отчете заседания Государственной Думы и могут быть опубликованы в средствах массовой информации.

Исключительно важная роль голосования, проводимого с помощью электронного оборудования, и возможность разного рода технических неполадок заставляют палаты проводить работу по контролю за использованием электронной системы. В Совете Федерации для этих целей создается специальная Комиссия, в которую входят члены Совета Федерации. В Государственной Думе эту работу проводит группа в Комитете по регламенту и организации работы палаты. В Регламентах палат установлены определенные права и обязанности членов этих подразделений, направленные на обеспечение работы электронных систем при определении результатов голосования, регистрации парламентариев и других задач.

Парламентские слушания. В соответствии с ч. 3 ст. 101 Конституции РФ Совет Федерации и Государственная Дума по вопросам своего ведения проводят парламентские слушания. Эти слушания бывают как открытые, так и закрытые. Парламентские слушания могут проводиться совместно с комитетами, комиссиями двух палат, они представляют собой способ широкого обсуждения актуальных государственных и общественных проблем. Слушания завершаются не решениями, а рекомендациями. Организация проведения парламентских слушаний возлагается на со-

ответствующий комитет. Состав лиц, приглашенных на парламентские слушания, определяется этим комитетом.

В Совете Федерации председательствующим на парламентских слушаниях может быть Председатель Совета Федерации, его заместители, председатель или заместитель председателя комитета, комиссии.

В Государственной Думе парламентские слушания проводятся по инициативе Совета Государственной Думы, комитетов и комиссий, депутатских объединений в Государственной Думе. Организация и проведение парламентских слушаний возлагаются Советом Государственной Думы на соответствующие комитет или комиссию. На парламентских слушаниях, как предусмотрено Регламентом, обсуждаются законопроекты, требующие публичного обсуждения, международные договоры, представленные на ратификацию, проект федерального бюджета и отчет о его исполнении, другие важнейшие вопросы внутренней и внешней политики. Состав лиц, приглашенных на парламентские слушания, определяется комитетами и комиссиями, которыми организуются эти слушания.

Парламентские слушания, как правило, открыты для представителей средств массовой информации и общественности. Но комитет или комиссия, организующие проведение парламентских слушаний, могут принять решение о проведении закрытых парламентских слушаний. Президент РФ и другие высшие руководители, депутаты Государственной Думы вправе участвовать как в открытых, так и в закрытых парламентских слушаниях. Представители средств массовой информации и общественности на закрытые парламентские слушания не допускаются. Продолжительность парламентских слушаний определяет комитет или комиссия исходя из характера обсуждаемых вопросов.

Все приглашенные лица выступают на парламентских слушаниях только с разрешения председательствующего. Эти лица не вправе вмешиваться в ход парламентских слушаний, прерывать их выкриками, аплодисментами. Председательствующий может удалить нарушителей из зала заседаний.

Парламентские слушания могут заканчиваться принятием рекомендаций по обсуждаемому вопросу. Такие рекомендации принимаются путем одобрения большинством принявших участие в слушаниях депутатов. Рекомендации открытых парламентских слушаний могут публиковаться в печати. Материалы закрытых парламентских слушаний предназначаются только для депу-

татов, полномочных представителей Президента РФ в палатах Федерального Собрания, а также государственных органов, представители которых принимали участие в парламентских слушаниях.

Парламентское расследование. Палаты Федерального Собрания осуществляют деятельность по расследованию фактов и обстоятельств, имеющих негативные последствия для общества и государства. В этих целях был принят Федеральный закон «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации» (в редакции от 30 декабря 2006 г.).

Названный Закон устанавливает предмет парламентского расследования, основания для его возбуждения, называет основные положения, касающиеся процедуры его проведения, а также обязанности должностных лиц и граждан, привлеченных к участию в парламентском расследовании. В соответствии с Законом парламентскому расследованию подлежат факты грубого или массового нарушения гарантированных Конституцией РФ прав и свобод человека и гражданина, обстоятельства, связанные с возникновением чрезвычайных ситуаций (ЧС) техногенного характера, и обстоятельства, связанные с наступлением негативных последствий ЧС природного и техногенного характера. Для расследования указанных фактов и обстоятельств палатами Федерального Собрания РФ на паритетных началах создается комиссия по расследованию, которая формируется на время расследования и после его завершения распускается. Закон предусматривает обязанность должностных лиц предоставлять комиссии требуемую информацию (документы, материалы), а также обязанность должностных лиц и граждан, приглашенных комиссией, прибыть на ее заседание и дать все необходимые объяснения по расследуемым комиссией фактам и обстоятельствам. По результатам парламентского расследования комиссия готовит итоговый доклад, который утверждается палатами Федерального Собрания РФ и направляется Президенту РФ и в Правительство РФ, после чего парламентское расследование считается завершенным.

Аппараты палат. В организации работы палат важную роль играют аппараты, создаваемые в каждой палате и действующие в соответствии с собственным регламентом или положением. Структура и штат Аппарата утверждаются самими палатами. Основными задачами Аппарата являются: правовое, информационно-аналитическое, организационное, документационное и финансово-хозяйственное обеспечение деятельности палаты, право-

вое и организационное обеспечение межпарламентских связей. Работники аппаратов назначаются руководством палат в соответствии с Федеральным законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

§ 7. Компетенция Федерального Собрания

Понятие компетенции парламента. Компетенция парламента — это объем полномочий, через которые раскрываются основные функции данного органа государственной власти. Компетенция устанавливается Конституцией РФ исходя из принципа разделения властей. Полномочия парламента не дублируют полномочия исполнительной и судебной властей, они отражают его основное назначение как представительного и законодательного органа.

Парламентам свойственны три классические основные функции, на которых, собственно, и выросла представительная система:

- 1) принятие законов;
- 2) утверждение государственного бюджета;
- 3) в определенных формах контроль за исполнительной властью.

Две первые функции практически нигде и никогда не подвергались сомнению, в то время как третья породила различные подходы. При парламентарных формах правления контроль за исполнительной властью носит многосторонний характер, а главное — включает право парламента принимать вотум недоверия правительству и тем самым отправлять его в отставку. В президентской республике такого права у парламента нет, но парламента в разных формах участвует в формировании исполнительных органов государственной власти и имеет определенные возможности влиять на исполнительную власть.

Эти классические функции парламента, сложившиеся еще в XVII в., с разными модификациями определяют компетенцию парламента и в настоящее время. Считается, что именно через эти функции выражается суверенная воля народа, а следовательно, обеспечивается демократическое правление.

Однако признанием основных функций парламента дело не исчерпывается. Важно также определить его предметную законодательную компетенцию, которая составляет главную часть общей компетенции любого парламента. Предметная компетенция призвана обозначить круг вопросов, по которым парламента впра-

ве принимать законы. При различных подходах такая предметная компетенция может оказаться абсолютной или ограниченной. В Великобритании, например, для парламента не существует никаких ограничений, он вправе принимать любые законы, чем определяется его безусловное верховенство в системе органов государства. Формально на аналогичных позициях стояли конституционные системы тоталитарных государств. Пример ограниченной компетенции демонстрирует Франция, в Конституции которой закреплен точный перечень вопросов, по которым (и только по которым) парламент вправе принимать законы (за пределами перечня — прерогатива правительства). Более того, в этой стране правительство вправе с разрешения парламента издавать ординансы, обычно относимые к сфере законов. Установление в конституциях ряда стран точного перечня вопросов, по которым парламент вправе принимать законы, часто предназначено не для создания препятствий парламенту в рассмотрении других вопросов, а для ясного указания на то, что никакой другой орган власти не вправе решать эти вопросы. Иногда парламенту прямо запрещается вмешиваться в прерогативы исполнительной власти (Колумбия). Но это практика унитарных государств.

В федеративных государствах определение предметной компетенции — дело более сложное, поскольку власть разделена не только по горизонтали, но и по вертикали, т. е. между федерацией и ее субъектами. Поэтому требуется иметь четкий водораздел между предметами ведения всех законодательных органов. В США, например, Конституция в этих целях исчерпывающе закрепляет предметную компетенцию Конгресса, оставляя все другие вопросы в ведении штатов. Основной закон ФРГ решает проблему по-другому: он не только делит вопросы законодательной компетенции между федерацией и ее субъектами (землями), но и предусматривает их совместную компетенцию, т. е. круг вопросов, по которым по определенным правилам законодательствуют как федерация, так и земли.

В Российской Федерации предметная законодательная компетенция Федерального Собрания конституционно в полном объеме и системно не установлена. Главные ориентиры для определения этой компетенции содержатся в ст. 71 и 72 Конституции РФ, в которых перечисляются вопросы ведения Российской Федерации и совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. Однако круг вопросов, составляющих понятия «ведение Российской Федерации» и «совместное ведение Российской Федерации и ее

субъектов», шире предметной компетенции Федерального Собрания, поскольку по предметам ведения и совместного ведения правовое регулирование осуществляют не только Федеральное Собрание, но и другие федеральные органы государственной власти (Президент РФ, Правительство РФ, другие федеральные исполнительные органы). Федеральное Собрание не вправе принимать законы по вопросам, входящим, согласно Конституции РФ, в компетенцию Президента РФ (например, по определению основных направлений внутренней и внешней политики, как это установлено в ч. 3 ст. 80 Конституции РФ). Следовательно, Федеральное Собрание принимает законы по любым вопросам, входящим в ведение РФ и совместное ведение РФ и ее субъектов, если эти вопросы не входят в компетенцию других органов государственной власти и не вторгаются в сферу ведения субъектов Российской Федерации.

Предметная компетенция указана в Конституции РФ и в другой форме. О ней говорят те статьи Основного Закона, в которых Федеральному Собранию прямо предписывается принять федеральный конституционный закон или федеральный закон по конкретному вопросу. Например, федеральные конституционные законы принимаются по определению режима военного положения, порядка введения чрезвычайного положения, по установлению судебной системы РФ и др. Федеральные законы определяют порядок выпуска государственных займов, порядок несения военной службы и др. Тем самым во всех таких статьях Конституции РФ закрепляется соответствующее полномочие Федерального Собрания.

Предметная компетенция определяет как бы общую направленность законодательной деятельности Федерального Собрания. Но компетенция палат в этой сфере все же неодинакова. Так, Совет Федерации обязан рассмотреть принятые Государственной Думой законы только по указанным в Конституции РФ вопросам (ст. 106): бюджет, налоги и сборы, война и мир и др. По другим же вопросам рассмотрение Советом Федерации законов, принятых Государственной Думой, не обязательно, по истечении определенного срока они могут быть переданы Государственной Думой Президенту РФ на подпись и обнародование и без одобрения Советом Федерации (ч. 4 ст. 105).

Так решается проблема предметной компетенции Федерального Собрания в сфере законотворчества. Но каждая из палат Федерального Собрания обладает еще и специальной компетенцией, прямо установленной Конституцией РФ. Эта специальная

конституционная компетенция прежде всего отражает стремление законодателя привлечь к участию в решении наиболее важных вопросов жизни государства органы как исполнительной, так и законодательной и судебной власти. Разделение полномочий по решению того или иного вопроса призвано воспрепятствовать одностороннему подходу какого-либо одного органа власти и обеспечить взвешенное решение с учетом мнений различных органов власти. Например, в отрешении Президента РФ от власти участвуют следующие органы государственной власти (каждый со своими полномочиями): Государственная Дума, Совет Федерации, Верховный Суд РФ, Конституционный Суд РФ.

Специальная компетенция, кроме того, предусматривает исключительное право одной палаты принимать решение по тому или иному вопросу в полном объеме. Например, только Государственная Дума вправе собственным решением объявить амнистию. Только Совет Федерации может назначить выборы Президента РФ и т. д. Рассмотрим специальную компетенцию каждой палаты Федерального Собрания.

Специальная компетенция Совета Федерации. Эта компетенция, или вопросы ведения Совета Федерации, установлена в ряде статей Конституции (в основном ст. 102) и федеральных законов. Регламент Совета Федерации предусматривает специальный порядок рассмотрения каждого такого вопроса.

В компетенцию Совета Федерации входят следующие вопросы.

1. Утверждение изменения границ между субъектами РФ.

Вопрос об изменении границ между субъектами РФ рассматривается Советом Федерации по взаимному согласию субъектов РФ, границы между которыми предполагается изменить. Для рассмотрения вопроса об утверждении изменения границ в Совет Федерации представляются соглашение об изменении границ, подписанное высшими должностными лицами и утвержденное законодательными органами каждого из этих субъектов, обоснование указанного соглашения, согласованное субъектами РФ, и карта местности. Соглашение об изменении границ между субъектами Российской Федерации прорабатывается в Комитете по делам Федерации и региональной политике. После того как Комитет вынесет заключение, проводится заседание Совета Федерации, на которое приглашаются полномочные представители законодательных и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ, границы между которыми предполагается изменить, представители Правительства РФ. Решение об утвер-

ждении изменения границ между субъектами РФ принимается большинством голосов от общего числа членов Совета Федерации и оформляется постановлением Совета Федерации. Это постановление является окончательным, оно направляется в законодательные и исполнительные органы соответствующих субъектов РФ, а также в федеральные органы исполнительной власти для исполнения.

2. Утверждение указов Президента РФ о введении военного положения и о введении чрезвычайного положения.

Указ Президента РФ о введении на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях военного положения или чрезвычайного положения незамедлительно направляется Председателем в комитеты Совета Федерации.

Вопрос об утверждении указа Президента РФ рассматривается Советом Федерации в срок, не превышающий 48 часов для военного положения и 72 часов для чрезвычайного положения. Решение принимается большинством голосов от общего числа членов Совета Федерации и оформляется постановлением Совета Федерации. Если решение об утверждении указа Президента РФ не набрало большинства голосов от общего числа членов Совета Федерации, указ Президента РФ о введении военного положения или чрезвычайного положения не утверждается, что оформляется постановлением Совета Федерации. Постановление Совета Федерации незамедлительно направляется Президенту РФ и в соответствующие органы исполнительной власти для исполнения.

В случае неутверждения Советом Федерации указа Президента РФ действие указа прекращается с момента его обнародования со следующего дня или через 72 часа.

3. Решение вопроса о возможности использования Вооруженных Сил РФ за пределами территории Российской Федерации.

Этот вопрос решается по предложению Президента РФ. Заключение по обращению дают комитеты по обороне и безопасности и по международным делам или Комитет по СНГ. На заседание Совета Федерации приглашаются Президент РФ, Председатель Правительства РФ. Решение принимается большинством голосов от общего числа членов Совета Федерации и оформляется постановлением. Если решение не набрало большинства голосов от общего числа членов Совета Федерации, Вооруженные Силы не могут использоваться за пределами территории Российской Федерации, что также оформляется постановлением Совета

Федерации. Постановление Совета Федерации в течение двух дней со дня его принятия направляется Президенту РФ.

4. Назначение выборов Президента РФ.

Основанием для рассмотрения Советом Федерации вопроса о назначении выборов Президента РФ может быть истечение срока пребывания Президента РФ в должности, а также досрочное прекращение Президентом исполнения полномочий в соответствии с ч. 2 ст. 92 Конституции РФ. Досрочные выборы в случае отставки Президента РФ назначаются Советом Федерации в двухнедельный срок с момента досрочного прекращения исполнения полномочий Президентом РФ. Решение о назначении выборов Президента РФ принимается большинством голосов и подлежит опубликованию не позднее чем через пять дней.

5. Отрешение Президента РФ от должности.

Совет Федерации вправе отрешить Президента РФ от должности только на основании выдвинутого Государственной Думой обвинения в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления, подтвержденного заключением Верховного Суда РФ о наличии в действиях Президента РФ признаков преступления и заключением Конституционного Суда РФ о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения.

Совет Федерации начинает рассмотрение обвинения Президента РФ в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления после получения из Государственной Думы постановления о выдвижении обвинения против Президента РФ и заключения Верховного Суда РФ о наличии в действиях Президента РФ признаков преступления. Вместе с постановлением Государственной Думы о выдвижении обвинения против Президента РФ в Совет Федерации направляются заключение специальной комиссии, образованной Государственной Думой для оценки обоснованности обвинения, выдвинутого против Президента РФ, и стенограмма заседания Государственной Думы, на котором рассматривался вопрос о выдвижении обвинения против Президента РФ. По получении из Государственной Думы этих документов Председатель Совета Федерации немедленно направляет их в Комитет по конституционному законодательству и судебно-правовым вопросам и созывает Совет Федерации для принятия решения о направлении запроса в Конституционный Суд РФ для дачи заключения о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения.

Вопрос об отрешении Президента РФ от должности без обсуждения включается первым в повестку дня заседания, созываемого в срок, не превышающий 72 часов с момента получения заключения Конституционного Суда РФ. На заседании, на котором предполагается рассмотреть вопрос об отрешении Президента РФ от должности, приглашаются Президент РФ, Председатель Государственной Думы, Председатель Правительства РФ, Председатель Конституционного Суда РФ, Председатель Верховного Суда РФ, члены специальной комиссии, образованной Государственной Думой для оценки обоснованности обвинения, выдвинутого против Президента РФ.

Рассмотрение вопроса об отрешении Президента РФ начинается с сообщения Председателя Государственной Думы об основаниях выдвижения обвинения против Президента РФ. Затем слово предоставляется Председателю Конституционного Суда РФ для оглашения заключения о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения. После этого слово предоставляется Председателю Верховного Суда РФ для оглашения заключения о наличии в действиях Президента РФ признаков преступления. После этого заслушивается заключение Комитета Совета Федерации по конституционному законодательству. Президенту РФ либо его представителю может быть предоставлено слово по его желанию.

Постановление об отрешении Президента РФ от должности принимается тайным голосованием с использованием бюллетеней. Решение считается принятым, если за него проголосовало не менее двух третей от общего числа членов Совета Федерации, и оформляется постановлением. Если решение Совета Федерации об отрешении Президента РФ не набрало необходимого количества голосов, рассмотрение обвинения против Президента РФ прекращается, что оформляется также постановлением. Постановление Совета Федерации незамедлительно доводится через средства массовой информации до всеобщего сведения.

В соответствии с ч. 3 ст. 93 Конституции РФ решение Совета Федерации об отрешении Президента РФ от должности должно быть принято не позднее чем в трехмесячный срок после выдвижения Государственной Думой обвинения против Президента РФ.

6. Назначение на должность судей Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ.

Эти конституционные полномочия Совета Федерации дополняются п. 7 Положения об Экономическом Суде Содружества Независимых Государств, утвержденного Соглашением о статусе Экономического Суда Содружества Независимых Государств 6 июля 1992 г., в соответствии с которым судьи Экономического Суда Содружества Независимых Государств назначаются в порядке, установленном для назначения судей Высшего Арбитражного Суда РФ.

Кандидатуры для назначения на эти должности представляет Президент РФ. Совет Федерации рассматривает вопросы о назначении на должность судей в срок не позднее 14 дней с момента получения представления. Кандидатуры предварительно обсуждаются в Комитете по конституционному законодательству, который готовит заключение по каждой кандидатуре.

Назначенным на должность судьи считается лицо, получившее при тайном голосовании большинство голосов от общего числа членов Совета Федерации. Если кандидатуры, представленные для назначения на должности судей, при голосовании не наберут требуемого количества голосов, то они отклоняются.

После оглашения результатов голосования по кандидатурам судей Конституционного Суда РФ Председатель Совета Федерации приводит к присяге лиц, назначенных на должности судей Конституционного Суда РФ. Приведение к присяге проходит в торжественной обстановке при наличии в зале заседаний Государственного герба Российской Федерации и Государственного флага Российской Федерации. Лицо, назначенное на должность судьи Конституционного Суда РФ, произносит текст присяги вслух, стоя на трибуне, положив руку на текст Конституции РФ. Присягу судей Конституционного Суда все находящиеся в зале заседаний заслушивают стоя. Принесение присяги удостоверяется личной подписью судьи под текстом присяги с указанием даты ее принесения. Документ остается на хранении в Совете Федерации. Председатель Совета Федерации передает судье мантию как символ судебной власти. После принесения судьями Конституционного Суда РФ присяги звучит Государственный гимн Российской Федерации.

7. Назначение на должность и освобождение от должности Генерального прокурора РФ.

Кандидатуру для назначения на должность Генерального прокурора РФ представляет Совету Федерации Президент РФ. Совет Федерации рассматривает вопрос о назначении на должность Ге-

нерального прокурора РФ в течение 30 дней со дня, следующего за днем получения представления Президента РФ. Кандидатура предварительно обсуждается в Комитете по конституционному законодательству и судебно-правовым вопросам, который готовит заключение по представленной кандидатуре. Генеральный прокурор РФ считается назначенным на должность, если при тайном голосовании за представленную кандидатуру проголосовало большинство от общего числа членов Совета Федерации. Назначение оформляется постановлением Совета Федерации. Если кандидатура, представленная Президентом РФ, при голосовании не наберет требуемого количества голосов, Президент РФ в течение 30 дней представляет новую кандидатуру для назначения на должность Генерального прокурора РФ.

Вопрос об освобождении от должности Генерального прокурора РФ рассматривается Советом Федерации на основании предложения Президента РФ. Если это предложение не набрало большинства голосов от общего числа членов Совета Федерации, оно отклоняется, что оформляется постановлением Совета Федерации. Генеральный прокурор РФ считается освобожденным от должности, если в результате тайного голосования за его освобождение от должности проголосовало большинство от общего числа членов Совета Федерации. Освобождение от должности Генерального прокурора РФ также оформляется постановлением Совета Федерации.

При отклонении Советом Федерации кандидатуры, представленной Президентом РФ для назначения на должность Генерального прокурора РФ, или предложения Президента РФ об освобождении от должности Генерального прокурора РФ Совет Федерации принимает постановление с предложением Президенту РФ о проведении консультаций с целью устранения возникших разногласий.

Назначение и освобождение заместителей Генерального прокурора проводится в аналогичном порядке, но предложение вносит Генеральный прокурор РФ.

8. Назначение на должность и освобождение от должности заместителя Председателя Счетной палаты РФ и половины состава ее аудиторов.

Заместитель Председателя Счетной палаты назначается на должность Советом Федерации по представлению Президента РФ. Предложения о кандидатах на эту должность могут вноситься Президенту комитетами и комиссиями Совета Федерации,

а также не менее одной пятой от общего числа членов Совета Федерации. Кандидатуру для назначения на должность заместителя Председателя Счетной палаты Президент представляет не позднее чем за три месяца до истечения полномочий действующего заместителя Председателя. В случае досрочного освобождения от должности Президент представляет кандидатуру на эту должность в двухнедельный срок со дня указанного освобождения. В случае отклонения предложенной кандидатуры Президент в течение двух недель вносит новую кандидатуру. При этом Президент вправе вновь представить на рассмотрение Совета Федерации ту же кандидатуру либо внести другую кандидатуру.

Кандидатуры для назначения на должности аудиторов представляют комитеты и комиссии Совета Федерации. Вопрос о лишении неприкосновенности заместителя Председателя и аудиторов Счетной палаты, назначенных на должность Советом Федерации, решается Советом Федерации по представлению Генерального прокурора РФ.

9. Назначение членов Центральной избирательной комиссии РФ.

В соответствии с Федеральным законом об основных гарантиях избирательных чправ граждан Российской Федерации Совет Федерации назначает на должность пять членов Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. Кандидатуры для назначения на эти должности предлагают Совету Федерации законодательные (представительные) и исполнительные органы государственной власти субъектов РФ. Назначение производится тайным голосованием. Назначение на должность членов Центральной избирательной комиссии оформляется постановлением Совета Федерации.

10. Обращение в Конституционный Суд РФ.

В соответствии со ст. 125 Конституции РФ Совет Федерации может обратиться в Конституционный Суд РФ с запросами о соответствии Конституции РФ федеральных законов, нормативных актов Президента РФ, Государственной Думы, Правительства РФ и ряда других правовых актов. Не может быть направлено в Конституционный Суд РФ обращение Совета Федерации, по предмету которого Конституционным Судом ранее было вынесено постановление, сохраняющее свою силу.

Совет Федерации принимает постановление о направлении запроса или ходатайства Совета Федерации в Конституционный Суд, а также постановление о назначении официального пред-

ставителя (представителей) при рассмотрении обращения Совета Федерации в Конституционном Суде РФ.

Согласно Конституции РФ запрос о соответствии Конституции нормативных актов и договоров может быть направлен в Конституционный Суд РФ не только палатой, но и одной пятой членов Совета Федерации. В этом случае запрос подписывается членами Совета Федерации, направляющими его в Конституционный Суд, с указанием фамилии, имени, отчества, субъекта РФ, который они представляют.

Регламентом также установлен порядок назначения Советом Федерации членов Высшей квалификационной коллегии судей РФ — представителей общественности, порядок рассмотрения вопросов внешней политики и межпарламентского сотрудничества, порядок консультаций по вопросам о назначении и об отзыве дипломатических представителей, порядок принятия Регламента и внесения в него изменений и дополнений.

Специальная компетенция Государственной Думы. Эта компетенция, или вопросы ведения Государственной Думы, установлены в ряде статей Конституции РФ (в основном в ст. 103) и федеральных законов. Регламент Государственной Думы предусматривает специальный порядок рассмотрения каждого такого вопроса.

В специальную компетенцию Государственной Думы входят следующие вопросы.

1. Дача согласия Президенту РФ на назначение Председателя Правительства РФ.

Государственная Дума рассматривает официально представленную Президентом РФ кандидатуру на должность Председателя Правительства РФ в течение недели со дня внесения представления. Кандидат на должность Председателя Правительства РФ докладывает Государственной Думе программу основных направлений деятельности будущего Правительства, отвечает на вопросы депутатов. По окончании ответов на вопросы представители фракций и депутатских групп высказываются за выдвинутую кандидатуру или против нее.

Решение о даче согласия на назначение Председателя Правительства РФ принимается по усмотрению Государственной Думы тайным голосованием путем подачи бюллетеней или с применением электронной системы. Согласие на назначение считается полученным, если за предложенную кандидатуру проголосовало

большинство от общего числа депутатов. По результатам тайного голосования принимается постановление.

В случае отклонения кандидатуры Президент РФ в течение недели вносит на согласование палаты новую кандидатуру. В случае двукратного отклонения представленных кандидатур Президент РФ в течение недели вправе представить третью кандидатуру.

2. Выражение недоверия Правительству РФ.

В соответствии с ч. 3 ст. 117 Конституции РФ Государственная Дума может выразить недоверие Правительству РФ. Предложение о выражении недоверия может вносить группа численностью не менее одной пятой от общего числа депутатов палаты. Государственная Дума рассматривает вопрос о недоверии Правительству РФ в недельный срок после его внесения во внеочередном порядке. Постановление о недоверии принимается большинством голосов от общего числа депутатов открытым голосованием (палата вправе принять решение о поименном голосовании). Предложение о выражении недоверия Правительству считается отклоненным, если оно не собрало большинства голосов депутатов.

В случае если Президент РФ не согласится с решением Государственной Думы о недоверии Правительству РФ, Государственная Дума в течение трех месяцев вправе провести повторное голосование по вопросу о выражении такого недоверия. Председатель Правительства РФ может сам поставить перед Государственной Думой вопрос о доверии Правительству РФ.

Решение о доверии принимается большинством голосов от общего числа депутатов, результаты голосования оформляются постановлением. Если же решение о доверии не принимается, то голосуется решение об отказе в доверии Правительству РФ. А если и это решение не собирает требуемого числа голосов, то рассмотрение вопроса прекращается.

3. Назначение на должность и освобождение от должности Уполномоченного по правам человека.

Кандидатуры на эту должность предлагаются Президентом РФ, Советом Федерации, депутатами и депутатскими объединениями Государственной Думы.

Кандидат на должность Уполномоченного по правам человека выступает перед Государственной Думой с краткой программой предстоящей деятельности. Депутаты, присутствующие на заседании, вправе задавать вопросы кандидату, высказывать свое мнение по предложенной кандидатуре, выступать за или против нее.

О назначении Уполномоченного по правам человека принимается постановление. Если кандидатура на должность Уполномоченного по правам человека отклонена палатой, может быть предложена для нового рассмотрения та же или новая кандидатура. По вопросу о назначении на должность или об освобождении от должности Уполномоченного по правам человека Государственная Дума принимает постановление.

4. Назначение на должность и освобождение от должности Председателя Счетной палаты и половины состава ее аудиторов.

Председатель Счетной палаты назначается на должность Государственной Думой по представлению Президента РФ. Предложения о кандидатах на должность Председателя могут вноситься Президенту РФ депутатскими объединениями и комитетами Государственной Думы, а также не менее одной пятой от общего числа Думы. Президент РФ представляет кандидатуру не позднее чем за три месяца до истечения полномочий действующего Председателя Счетной палаты. В случае досрочного освобождения от должности Председателя Президент представляет кандидатуру на эту должность в двухнедельный срок со дня указанного освобождения. В случае отклонения предложенной кандидатуры Президент в течение двух недель вносит новую кандидатуру. При этом Президент вправе вновь представить на рассмотрение Думы ту же кандидатуру либо внести другую кандидатуру. Кандидат выступает перед Думой с краткой программой деятельности.

Кандидатуры на должность аудиторов Счетной палаты представляются депутатами Комитету по бюджету и налогам, который вносит на обсуждение палаты весь список. Вопрос об освобождении от должности этих должностных лиц решается простым большинством палаты по представлению того же Комитета.

5. Назначение на должность и освобождение от должности Председателя Центрального банка РФ.

Кандидатура на должность Председателя Центрального банка РФ представляется Президентом РФ. Кандидат выступает перед Думой с краткой программой предстоящей деятельности, отвечает на вопросы. Председатель Центрального банка считается назначенным, если за него проголосовало большинство от общего числа депутатов Государственной Думы.

Вопрос об освобождении от должности Председателя Центрального банка решается по представлению Президента РФ. Решение об этом принимается Государственной Думой большинством голосов от общего числа депутатов. Дума также назначает

членов Совета директоров ЦБ, избирает трех представителей в состав Национального банковского совета (коллегиального органа Банка России).

6. Выдвижение обвинения против Президента РФ.

Предложение о выдвижении обвинения против Президента РФ для отрешения его от должности может быть внесено по инициативе не менее одной трети от общего числа депутатов Государственной Думы. Предложение должно содержать конкретные указания на признаки преступления, которое вменяется в вину Президенту РФ. Предложение направляется на заключение специальной комиссии, образуемой палатой, для оценки соблюдения процедурных правил и фактической обоснованности обвинения. Специальная комиссия избирается Государственной Думой в составе Председателя, его заместителя и 13 членов комиссии. Председатель комиссии избирается Государственной Думой путем открытого голосования большинством голосов от общего числа депутатов палаты. Члены комиссии избираются палатой по представлению депутатских объединений общим списком большинством голосов от общего числа депутатов Государственной Думы. Состав комиссии формируется с учетом пропорционального представительства депутатских объединений. Специальная комиссия проверяет обоснованность выдвинутого против Президента РФ обвинения, соблюдение кворума, необходимого для выдвижения обвинения, правильность подсчета голосов и других процедурных правил, установленных Регламентом. Специальная комиссия заслушивает на своих заседаниях лиц, которые могут сообщить о фактах, положенных в основу предложения о выдвижении обвинения, рассматривает соответствующие документы, заслушивает представителя Президента РФ. Комиссия большинством голосов членов комиссии принимает заключение о наличии фактических обстоятельств, положенных в основу предложения о выдвижении обвинения, и о соблюдении процедуры выдвижения такого обвинения.

Предложение о выдвижении обвинения против Президента РФ и заключение специальной комиссии рассматриваются на заседании Государственной Думы. По решению палаты заседание может быть объявлено закрытым. В обсуждении предложения принимают участие депутаты Государственной Думы, а также приглашенные для этого эксперты и другие лица, оценки и показания которых имеют существенное значение.

По итогам обсуждения двумя третями голосов от общего числа депутатов палаты принимается постановление о выдвижении обвинения против Президента РФ в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления для отрешения его от должности. Постановление принимается тайным голосованием с использованием бюллетеней. В пятидневный срок оно направляется в Совет Федерации, а также для дачи заключений в Верховный Суд РФ и Конституционный Суд РФ.

7. Объявление амнистии.

Амнистия (от греч. *amnestia* — забвение, прощение) — освобождение от ответственности определенных лиц, осужденных по одной или нескольким статьям Уголовного кодекса, или в отношении которых только возбуждено или может быть возбуждено дело по данным статьям. Амнистия отличается от помилования, которое касается только конкретных лиц, совершивших преступление (право помилования принадлежит Президенту РФ).

Объявление амнистии осуществляется Государственной Думой путем принятия постановлений об объявлении амнистии и о порядке исполнения амнистии. Проект постановления вносится и рассматривается в порядке, установленном для внесения и рассмотрения законопроектов.

Постановления об объявлении амнистии принимаются большинством голосов от общего числа депутатов Государственной Думы. Они подлежат официальному опубликованию в течение трех дней.

8. Обращение в Конституционный Суд РФ.

В соответствии с Конституцией РФ Государственная Дума может обращаться с запросами в Конституционный Суд РФ о соответствии Конституции РФ нормативных актов Президента РФ, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства РФ, конституций республик, уставов, а также законов и иных нормативных актов субъектов РФ, международных договоров, не вступивших в силу для Российской Федерации. Государственная Дума может также обратиться с запросом в Конституционный Суд РФ о толковании Конституции РФ, а также с ходатайствами по спорам о компетенции, в которых она является одной из сторон.

Предложение об обращении с запросом в Конституционный Суд РФ вносится депутатским объединением или комитетом Государственной Думы. Решение об обращении с запросом в Конституционный Суд принимается большинством голосов депута-

тов. Запрос может быть также направлен группой депутатов Государственной Думы, насчитывающей не менее одной пятой от общего числа депутатов (90 человек). В последнем случае к проекту ходатайства прилагается перечень подписей запрашивающих.

Регламент Государственной Думы также устанавливает порядок рассмотрения вопроса о лишении депутата неприкосновенности, порядок рассмотрения внешнеполитических вопросов, порядок ратификации, прекращения и приостановления международных договоров, порядок решения вопросов международных связей Думы.

Полномочия Федерального Собрания в финансовой области. Это одна из наиболее важных и сложных областей деятельности государства, в связи с чем во всех странах предусматривается особый порядок принятия финансовых законов, и прежде всего государственного бюджета и налогов. Осознание необходимости контроля за установлением налогов, доходами и расходами государства послужило одной из главных причин, приведших к учреждению первых парламентов мира.

Бюджет представляет собой форму образования и расходования денежных средств для обеспечения функций органов государственной власти. Этот важнейший документ, всегда устанавливаемый отдельным законом, определяет источники поступления финансовых средств и классифицирует статьи расходов с тем, чтобы народные деньги использовались правительством строго по назначению. Бюджет принимается парламентом ежегодно в форме закона. В компетенцию представительного органа входит и контроль за исполнением бюджета, который включает как право проверок, так и утверждение отчета правительства об исполнении закона о бюджете.

Понятие «доходы» обычно охватывает поступления от налогов, займов и сборов, разного рода штрафов и пошлин, доходы от государственных предприятий и вкладов в банки, арендную плату и другие платежи в бюджет. Государственные расходы включают средства, которые направляются на субвенции и дотации субъектам Федерации, погашение внешнего и внутреннего государственного долга, содержание государственного аппарата и армии, социальную поддержку населения, экономические и культурные нужды и др.

Полномочия Федерального Собрания в области финансов регламентируются Конституцией РФ и рядом федеральных зако-

нов. Из Конституции РФ (ст. 71) вытекает, что Федеральное Собрание вправе принимать законы по таким вопросам ведения Российской Федерации, как финансовое, валютное, кредитное регулирование, денежная эмиссия, основы ценовой политики, федеральные банки, федеральный бюджет, федеральные налоги и сборы. В соответствии со ст. 72 Конституции РФ Федеральное Собрание вправе принимать законы по такому вопросу совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, как установление общих принципов налогообложения и сборов в Российской Федерации.

Бюджетный кодекс устанавливает общие принципы бюджетного законодательства, детально регламентирует бюджетный процесс, т. е. деятельность органов власти по составлению, рассмотрению, утверждению и исполнению бюджета. В этом процессе по смыслу закона значительные полномочия отводятся Государственной Думе. Составление и исполнение бюджета являются функциями органов исполнительной власти, а рассмотрение, утверждение и контроль за исполнением бюджета — функциями парламента.

Бюджетный кодекс установил, что Правительство РФ вносит в Государственную Думу и представляет Президенту РФ проект федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год не позднее 24 часов 26 августа текущего года, одновременно с предварительными итогами социально-экономического развития Российской Федерации за истекший период, прогнозом социально-экономического развития Российской Федерации на очередной год, основными направлениями бюджетной и налоговой политики, проектом федеральной адресной инвестиционной программы и др. Наряду с этими и рядом других материалов о внутреннем экономическом и финансовом положении страны Думе предоставляются международные договоры Российской Федерации, вступившие в силу и содержащие ее финансовые обязательства на очередной год, включая нератифицированные международные договоры о государственных внешних заимствованиях и государственных кредитах, программа государственных внешних заимствований и предоставления государственных кредитов Российской Федерацией иностранным государствам, структура внешнего и внутреннего долга страны и ряд других материалов. От Правительства требуются предложения по расходам на содержание Вооруженных Сил и других войск, а также ряд других документов.

Банк России до 26 августа текущего года представляет в Государственную Думу, Президенту РФ и Правительству РФ проект основных направлений единой государственной денежно-кредитной политики на очередной год.

Проект федерального закона о федеральном бюджете направляется в Комитет по бюджету для подготовки заключения, в соответствии с которым проект принимается к рассмотрению Государственной Думой либо подлежит возвращению в Правительство РФ на доработку.

Для обеспечения необходимой степени конфиденциальности рассмотрения отдельных разделов и подразделов расходов федерального бюджета и источников покрытия дефицита федерального бюджета Государственная Дума утверждает персональный состав рабочих групп, члены которых несут ответственность за сохранение государственной тайны.

В отличие от других законов Государственная Дума рассматривает проект федерального закона о федеральном бюджете в четырех чтениях. При этом федеральные законы о внесении изменений и дополнений в законодательные акты Российской Федерации о налогах и тарифах страховых взносов в государственные внебюджетные фонды на очередной год должны быть приняты Государственной Думой до утверждения основных характеристик федерального бюджета в первом чтении; федеральные законы о бюджетах внебюджетных фондов, о повышении минимального размера пенсии, о порядке индексации и перерасчета государственных пенсий, о повышении минимального размера оплаты труда должны быть приняты до рассмотрения во втором чтении проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной год. Используется также термин «нулевое» чтение, которым обозначают предварительное рассмотрение проекта совместно с Правительством.

1. Рассмотрение проекта закона в первом чтении.

В течение 30 дней со дня внесения проекта Государственная Дума рассматривает его в первом чтении. На этой стадии Дума рассматривает концепцию и прогноз социально-экономического развития Российской Федерации, основные направления бюджетной и налоговой политики, основные принципы взаимоотношений федерального бюджета с бюджетами субъектов РФ, программу государственных внешних займов и предоставления государственных кредитов Российской Федерацией иностранным государствам в части источников внешнего финан-

сирования покрытия дефицита федерального бюджета, а также основные характеристики федерального бюджета. К этим характеристикам относятся доходы федерального бюджета по группам, подгруппам и статьям классификации доходов бюджетов Российской Федерации; дефициты федерального бюджета в абсолютных цифрах и в процентах к расходам федерального бюджета и источники покрытия дефицита; общий объем расходов федерального бюджета в целом.

В течение 15 дней со дня внесения проекта закона комитеты Государственной Думы готовят и направляют в Комитет по бюджету заключения по проекту закона с предложениями о его принятии или отклонении, а также предложения и рекомендации по вопросам, рассматриваемым в первом чтении. В течение этого же периода субъекты права законодательной инициативы направляют в Комитет по бюджету поправки по основным характеристикам федерального бюджета. На основании заключений комитетов, поправок субъектов права законодательной инициативы по основным характеристикам федерального бюджета Комитет по бюджету готовит свое заключение по проекту закона, а также проект постановления Государственной Думы о принятии проекта федерального закона о федеральном бюджете в первом чтении и об основных характеристиках федерального бюджета и представляет их на рассмотрение на пленарном заседании Государственной Думы.

При рассмотрении проекта закона в первом чтении на пленарном заседании Государственная Дума заслушивает доклад Правительства РФ и содоклады Комитета по бюджету и профильного комитета, а также доклад Председателя Счетной палаты и принимает решение о принятии или об отклонении законопроекта. В случае принятия Государственной Думой указанного законопроекта в первом чтении утверждаются основные характеристики федерального бюджета. В случае отклонения проекта Дума может передать законопроект в согласительную комиссию, состоящую из представителей Государственной Думы, Совета Федерации и Правительства РФ, или вернуть законопроект в Правительство РФ на доработку. Предусматривается также возможность поставить вопрос о доверии Правительству РФ.

В случае отклонения проекта закона и передачи его в согласительную комиссию она в течение 10 дней разрабатывает вариант основных характеристик федерального бюджета, согласовывая указанные характеристики с внесенными на рассмотрение Думы

законопроектами о внесении изменений и дополнений в законодательные акты о налогах и сборах, проектом программы государственных внешних заимствований Российской Федерации в части источников внешнего финансирования дефицита федерального бюджета.

По итогам рассмотрения проекта закона в первом чтении принимается постановление Государственной Думы о принятии проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной год в первом чтении и об основных характеристиках федерального бюджета. Если Дума не принимает решение по основным характеристикам федерального бюджета по итогам работы согласительной комиссии, проект федерального закона о федеральном бюджете считается повторно отклоненным в первом чтении. В этом случае Правительство РФ в течение 20 дней дорабатывает законопроект с учетом предложений и рекомендаций, изложенных в заключении комитетов по бюджету и по экономической политике, и вносит доработанный проект федерального закона на повторное рассмотрение Государственной Думы в первом чтении. При повторном внесении указанного законопроекта Государственная Дума рассматривает его в первом чтении в течение 10 дней со дня повторного внесения в Государственную Думу.

При повторном отклонении в первом чтении проекта закона Государственная Дума не имеет права повторно направить проект в согласительную комиссию или вернуть его в Правительство. Повторное отклонение проекта возможно лишь в случае, если Дума ставит вопрос о доверии Правительству. В случае его отставки новое Правительство представляет новый вариант проекта закона не позднее чем через 30 дней.

2. Рассмотрение проекта закона во втором чтении.

Государственная Дума при рассмотрении проекта федерального закона о федеральном бюджете во втором чтении утверждает расходы федерального бюджета по разделам функциональной классификации в пределах общего объема расходов федерального бюджета, утвержденного в первом чтении, размер Федерального фонда финансовой поддержки субъектов РФ. Проект закона рассматривается во втором чтении в течение 15 дней со дня его принятия в первом чтении.

Субъекты права законодательной инициативы направляют в Комитет по бюджету поправки по расходам федерального бюджета по разделам, на основе которых Комитет по бюджету разрабатывает и вносит на рассмотрение Думы проект постановления

о принятии проекта федерального закона о федеральном бюджете во втором чтении и о распределении расходов федерального бюджета по разделам функциональной классификации.

Если Государственная Дума отклоняет проект федерального закона о федеральном бюджете во втором чтении, она передает указанный законопроект в согласительную комиссию.

3. Рассмотрение проекта закона в третьем чтении.

Проект закона рассматривается Думой в третьем чтении в течение 25 дней со дня принятия указанного законопроекта во втором чтении. При рассмотрении проекта в третьем чтении Дума утверждает расходы федерального бюджета по подразделам функциональной классификации и главным распорядителям средств бюджета по всем уровням классификации, распределение средств Федерального фонда финансовой поддержки субъектов РФ, расходы на финансирование федеральных целевых программ, Федеральной адресной инвестиционной программы на очередной год; государственной программы вооружения; программы предоставления гарантий Правительства РФ, программы предоставления средств федерального бюджета на возвратной основе по каждому виду расходов, программы государственных внешних заимствований Российской Федерации и др. Субъекты права законодательной инициативы направляют свои поправки по показателям федерального бюджета, рассматриваемым в третьем чтении, в Комитет по бюджету. В течение 10 дней Комитет проводит экспертизу поправок, готовит сводные таблицы поправок по разделам указанного законопроекта, рассматриваемых в третьем чтении, и направляет их в соответствующие профильные комитеты Государственной Думы. Дальнейшему рассмотрению подлежат исключительно поправки, прошедшие экспертизу в Комитете по бюджету и Правительстве РФ.

Рассмотрение поправок по подлежащим рассмотрению вопросам параллельно проводится на заседаниях Комитета по бюджету и соответствующего профильного комитета. При этом голосование поправок проводится комитетами отдельно. Решение считается принятым, если результаты голосования комитетов совпадают. На пленарном заседании Государственной Думы при рассмотрении проекта закона в третьем чтении рассматриваются поправки, поддержанные или отклоненные Комитетом по бюджету и соответствующим профильным комитетом. В обязательном порядке рассматриваются поправки, по которым у комитетов имеются разногласия. Общая сумма ассигнований по поправ-

кам, поддержанным комитетами, не должна превышать суммы расходов по соответствующему разделу, утвержденной во втором чтении.

4. Рассмотрение проекта закона в четвертом чтении.

Государственная Дума рассматривает проект закона в четвертом чтении в течение 15 дней со дня его принятия в третьем чтении. При этом рассматриваются поправки к законопроекту, а затем законопроект ставится на голосование в целом. Внесение в него поправок не допускается. Принятый Думой федеральный закон о федеральном бюджете на очередной год в течение пяти дней со дня его принятия передается на рассмотрение Совета Федерации. Этот закон подлежит обязательному рассмотрению Советом Федерации в порядке, предусмотренном Конституцией РФ. Рассмотрение закона Президентом РФ осуществляется в соответствии со ст. 107 Конституции РФ.

Бюджетным кодексом предусмотрено включение в бюджет секретных статей, которые рассматриваются исключительно председателями палат и специальными комиссиями палат. Соответствующие программы представляются Президентом РФ.

В случае непринятия в срок или невступления в силу федерального закона о федеральном бюджете Государственная Дума может принять федеральный закон о финансировании расходов из федерального бюджета в I квартале очередного финансового года. В этом случае федеральные органы исполнительной власти производят расходование средств федерального бюджета в соответствии с указанным федеральным законом.

Такова строгая стадийная последовательность принятия Думой федерального бюджета Российской Федерации. Федеральное Собрание ежегодно принимает также закон об исполнении федерального бюджета.

В осуществлении оперативного контроля за исполнением федерального бюджета Федеральному Собранию оказывает помощь создаваемая им Счетная палата РФ. Этот орган, действующий на основе закона, проводит свою работу независимо, но отчетывается перед обеими палатами. Государственная Дума и Совет Федерации вправе давать ей поручения и рекомендации. В целях обеспечения контроля Счетной палатой хода исполнения федерального бюджета Думой утверждены формы финансовой отчетности участников бюджетного процесса. Отчеты об исполнении бюджета представляются палатам ежеквартально.

Важным направлением деятельности Федерального Собрания в финансовой области является принятие законов о налогах и сборах. Данное полномочие прямо закреплено в Конституции РФ (ч. 3 ст. 75), в которой устанавливается, что система налогов, взимаемых в федеральный бюджет, и общие принципы налогообложения устанавливаются только федеральным законом. Налоговый кодекс РФ устанавливает, что виды налогов, налоговые ставки, льготы по всем налогам и другие условия устанавливаются законом.

Принятие налоговых и других финансовых законов осуществляется Федеральным Собранием при соблюдении важного условия. Конституция РФ (ч. 3 ст. 104) установила, что законопроекты о введении или отмене налогов, освобождении от их уплаты, о выпуске государственных займов, об изменении финансовых обязательств государства, другие законопроекты, предусматривающие расходы, покрываемые за счет федерального бюджета, могут быть внесены только при наличии заключения Правительства РФ. Этим достигается взаимодействие законодательной и исполнительной властей с целью не допустить введения сверхбюджетных расходов и стабилизировать бюджет.

Федеральное Собрание принимает ряд других финансовых законов. Так, оно утверждает бюджеты Стабилизационного фонда, Пенсионного фонда, Федерального фонда обязательного медицинского страхования, Государственного фонда занятости, Фонда социального страхования, а также исполнение бюджетов этих фондов социального назначения.

Полномочия Федерального Собрания в области обороны и безопасности. Основные полномочия палат в этой области перечислены в Конституции РФ или установлены в федеральных законах.

Прежде всего это вопрос об объявлении войны и заключении мира. Конституция РФ прямо не устанавливает, кто имеет на это право, но из смысла п. «к» ст. 71 и п. «е» ст. 106 можно сделать вывод о том, что объявление войны и заключение мира входит в компетенцию обеих палат Федерального Собрания. При этом Государственная Дума принимает по этим вопросам федеральный закон, а Совет Федерации в обязательном порядке его рассматривает с целью одобрения или неодобрения. Естественно, что закон должен быть подписан Президентом РФ. Такое распределение полномочий, исключающее возможность единоличного решения Президентом РФ вопросов объявления войны и заключения ми-

ра, свидетельствует о стремлении законодателя перенести центр тяжести и основную ответственность на представительный орган.

Однако следует помнить, что в случаях агрессии против Российской Федерации или непосредственной угрозы, возникновения вооруженных конфликтов, направленных против страны, именно Президент РФ объявляет общую или частичную мобилизацию, вводит на территории РФ или в отдельных ее местностях военное положение с незамедлительным сообщением об этом Совету Федерации и Государственной Думе, отдает приказ Верховного Главнокомандующего Вооруженными Силами РФ о ведении военных действий. Следовательно, с юридической точки зрения надо различать войну и ведение военных действий, объявление войны и введение военного положения.

Приведенное положение закреплено в Конституции РФ (ч. 2 ст. 87) и Федеральном законе «Об обороне» (ч. 4 ст. 4). Оно ясно указывает на то, что военные действия со стороны России могут начаться только в случаях агрессии против нее или непосредственной угрозы, а также вооруженных конфликтов, направленных против нее. Следовательно, и объявление войны может последовать только в оборонительных целях. Желая подчеркнуть только такой характер возможной для своего государства войны, в ряде государств (Италия, Венгрия) конституции закрепляют не право «объявления войны», а право «объявлять состояние войны». Хотя в Конституции РФ такого термина нет, следует считать, что по смыслу ее формулировок речь идет как раз об этом. Оборона определяется как система политических, экономических, военных, социальных, правовых и иных мер по подготовке к вооруженной защите и вооруженная защита страны.

Заключение мира всегда является результатом переговоров, завершаемых договором. Переговоры, разумеется, ведутся от имени Президента РФ. Однако договор о мире приобретает полную юридическую силу только после того, как Государственная Дума примет федеральный закон о ратификации, который подлежит обязательному рассмотрению Советом Федерации, после чего должен быть направлен на подпись Президенту РФ.

Конституция РФ, как было отмечено, предусматривает возможность введения военного положения Президентом РФ с незамедлительным сообщением об этом палатам Федерального Собрания. Подчеркивается также, что соответствующий указ Президента РФ входит в силу только после его утверждения Советом Федерации. Полномочия палат Федерального Собрания в обла-

ти обороны и безопасности вытекают также из тех положений Конституции РФ (ст. 71), которыми устанавливаются вопросы ведения Российской Федерации, и в частности такие, как оборона и безопасность, оборонное производство, определение порядка продажи и покупки оружия, боеприпасов, военной техники и другого военного имущества, а также определение статуса и защита Государственной границы.

Федеральный закон «Об обороне» суммирует и в то же время существенно расширяет конституционные полномочия палат Федерального Собрания в области обороны. Совет Федерации в соответствии с этим Законом:

- 1) рассматривает расходы на оборону, установленные принятыми Государственной Думой федеральными законами о федеральном бюджете;

- 2) рассматривает принятые Государственной Думой федеральные законы в области обороны;

- 3) утверждает указы Президента РФ о введении военного положения и чрезвычайного положения на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях, а также о привлечении Вооруженных Сил РФ, других войск, воинских формирований и органов с использованием вооружения к выполнению задач не по их предназначению;

- 4) решает вопрос о возможности использования Вооруженных Сил РФ за пределами территории Российской Федерации.

Государственная Дума в соответствии с этим Законом:

- 1) рассматривает расходы на оборону, устанавливаемые федеральными законами о федеральном бюджете;

- 2) принимает федеральные законы в области обороны.

Федеральный закон «Об обороне», следовательно, предоставляет Федеральному Собранию РФ фактически неограниченные полномочия принимать законы в области обороны.

Выше говорилось о конституционном полномочии Совета Федерации решать вопрос о возможности использования Вооруженных Сил РФ за пределами территории Российской Федерации. Однако в Конституции РФ дано лишь самое общее определение данного полномочия. Федеральный закон «О порядке предоставления Российской Федерацией военного и гражданского персонала для участия в деятельности по поддержанию или восстановлению международного мира и безопасности» конкретизирует это полномочие Совета Федерации, усиливая роль Федерального Собрания. Под поддержанием или восстановлением международно-

го мира и безопасности законом понимаются операции по поддержанию мира и другие меры, предпринимаемые Советом Безопасности ООН и в соответствии с Уставом ООН, и в ряде других случаев. Президент РФ может принять решение об участии в таких операциях после принятия Советом Федерации постановления о возможности использования Вооруженных Сил РФ за пределами территории Российской Федерации и в соответствии с ратифицированным международным договором или с федеральным законом. При этом предложение о ратификации международного договора или проект федерального закона могут быть внесены в Государственную Думу только после принятия Советом Федерации соответствующего постановления (ст. 10). Таким образом, Федеральное Собрание разделяет полномочия по участию Вооруженных Сил РФ в миротворческой деятельности с Президентом РФ.

Конституция РФ выделяет важный аспект безопасности страны: статус и защита Государственной границы. Государственная Дума вправе принимать федеральные законы по этим вопросам, а Совет Федерации в обязательном порядке их рассматривает. Введение такой процедуры принятия федеральных законов о статусе и защите Государственной границы подчеркивает повышенную ответственность Федерального Собрания, и особенно Совета Федерации, в обеспечении данных вопросов государственной безопасности.

Полномочия Федерального Собрания в области внешней политики и международных отношений. Широкие полномочия Президента РФ в этой области, сформулированные в ст. 86 Конституции РФ, и прежде всего осуществление им руководства внешней политикой страны, существенно сокращают возможности Федерального Собрания влиять на решение внешнеполитических вопросов. Однако значительные полномочия в этой области, вытекающие из таких вопросов ведения Российской Федерации (ст. 71 Конституции РФ), как международные договоры, вопросы войны и мира, внешнеэкономические отношения, оно все же имеет.

Государственная Дума, как сказано в ее Регламенте, рассматривает внешнеполитические вопросы по собственной инициативе, или в связи с обращением Президента РФ, либо по докладам и сообщениям Правительства РФ и комитетов палаты. Палата принимает обращения и заявления, выражающие ее позицию по общим или отдельным вопросам внешней политики Российской

Федерации, а также по вопросам международных отношений в целом. Инициатива внесения проектов обращений и заявлений Государственной Думы может исходить от любых субъектов права законодательной инициативы.

Более существенным вопросом является ратификация Думой международных договоров Российской Федерации. Международные договоры Российской Федерации, подлежащие ратификации, вносятся Президентом РФ в Государственную Думу вместе с проектом федерального закона о его ратификации, пояснительной запиской, другими необходимыми документами и материалами. Совет Государственной Думы, исходя из содержания поступившего на рассмотрение договора, определяет ответственный комитет по подготовке к его ратификации Государственной Думой и направляет договор и проект федерального закона о его ратификации с сопроводительными материалами на заключение в соответствующий комитет. Одновременно договор и проект федерального закона о его ратификации направляются в Комитет по международным делам или в Комитет по делам Содружества Независимых Государств и связям с соотечественниками в соответствии с их компетенцией. Решением Совета Государственной Думы к участию в подготовке заключений по договору привлекаются другие комитеты палаты. Эти комитеты могут запрашивать у соответствующих государственных органов дополнительную информацию, касающуюся представленного на ратификацию международного договора, привлекать к оценке этой информации и текста международного договора независимых экспертов. Ответственный комитет оказывает содействие другим комитетам Государственной Думы в подготовке заключений по международному договору в соответствии с их компетенцией, создает подготовительные комиссии. Этот комитет по решению Государственной Думы может проводить парламентские слушания по вопросу о ратификации международного договора.

По итогам обсуждения с учетом поступивших предложений и на основе результатов парламентских слушаний ответственный комитет представляет заключение и проект федерального закона о ратификации. Заключение комитета содержит рекомендации о ратификации или о нератификации международного договора, предложения о необходимости сопроводить ратификацию возможными оговорками. Совет Государственной Думы включает вопрос о ратификации международного договора в календарь рассмотрения вопросов вне очереди.

Государственная Дума принимает федеральный закон о ратификации международного договора, о его приостановлении или прекращении большинством голосов от общего числа депутатов. Принятый закон направляется в Совет Федерации. В случае если, согласно ст. 125 Конституции РФ, в Конституционный Суд РФ был направлен запрос о соответствии Конституции РФ вынесенного на ратификацию международного договора, то до вынесения Конституционным Судом решения по этому вопросу Государственная Дума не рассматривает проект федерального закона о ратификации международного договора.

В соответствии с Конституцией РФ (п. «г» ст. 106) федеральные законы по вопросам ратификации и денонсации международных договоров РФ подлежат обязательно рассмотрению Советом Федерации. Так же, как и Государственная Дума, Совет Федерации не рассматривает этот вопрос в случае, если в Конституционный Суд РФ направлен запрос о соответствии не вступившего в силу международного договора Конституции РФ.

Конституция РФ предусматривает (п. «м» ст. 83), что назначение и отзыв дипломатических представителей РФ в иностранных государствах и международных организациях осуществляется Президентом РФ после консультаций с комитетами или комиссиями палат Федерального Собрания. В связи с этим Регламенты палат устанавливают порядок таких консультаций. Предложения по кандидатурам для назначения дипломатических представителей (послов и др.) оформляются решением коллегии Министерства иностранных дел РФ или иного министерства и представляются вместе с документами, характеризующими каждого кандидата. Аналогичные документы представляются на кандидатов для отзыва дипломатических представителей. Предложение о назначении или отзыве дипломатических представителей должно быть мотивировано. Комитет может затребовать представление дополнительных данных о кандидатах и мотивировки назначения либо отзыва дипломатического представителя. Далее, соответствующий комитет Государственной Думы на своем закрытом заседании в присутствии кандидата на назначение дипломатическим представителем или дипломатического представителя, которого предлагается отозвать, а также соответствующих должностных лиц Министерства иностранных дел РФ проводит обсуждение и по его итогам выносит свое заключение. Такое заключение должно быть мотивировано и официально направлено на имя Президента РФ.

Аналогичные консультации при назначении и отзыве дипломатических представителей Президент РФ проводит отдельно с комитетами и комиссиями Совета Федерации. Процедура этих консультаций аналогична той, которая применяется в Государственной Думе.

Палаты Федерального Собрания принимают участие в деятельности трех международных парламентских организаций: Межпарламентской Ассамблеи государств — участников СНГ, Межпарламентской Ассамблеи Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ), Парламентской Ассамблеи Совета Европы (ПАСЕ) и Межпарламентского Союза.

Совет Государственной Думы ежегодно утверждает планы международных связей с парламентами других государств. Государственная Дума закрепляет в своем Регламенте право заключать с парламентами других государств и с международными парламентскими организациями соглашения о межпарламентском сотрудничестве. По решению Совета Государственной Думы руководителям парламентов других государств, главам государств и правительств, руководителям парламентских делегаций может быть предоставлена возможность выступить на заседании Государственной Думы. Государственная Дума рассматривает рекомендательные законодательные акты Межпарламентской Ассамблеи государств — участников СНГ, принимает решения по их реализации.

Положение о российских частях межпарламентских комиссий по двустороннему сотрудничеству с парламентами других государств, а также Положение о парламентских делегациях РФ в Межпарламентской Ассамблее государств — участников СНГ, других межпарламентских организациях утверждаются Государственной Думой и Советом Федерации. Участие депутатов Государственной Думы в деятельности Межпарламентского Союза регламентируется Положением о парламентской группе России (она состоит из представителей обеих палат), принимаемым общим собранием парламентской группы. Государственная Дума утверждает согласованный с Советом Федерации единый порядок протокольного, финансового и организационно-технического обеспечения иностранных парламентских делегаций, а также депутатов Думы, выезжающих за рубеж в рамках российских частей межпарламентских комиссий или в составе делегаций Государственной Думы или Федерального Собрания.

Совет Федерации также осуществляет сотрудничество с парламентами иностранных государств и международными парламентскими организациями в соответствии с утверждаемым Советом планом. Совет Федерации может самостоятельно заключать соглашения о межпарламентском сотрудничестве с парламентами других государств и осуществлять обмен парламентскими делегациями.

Совет Федерации со своей стороны утверждает положение о российской части межпарламентских комиссий (парламентских групп) по двустороннему сотрудничеству с парламентами других государств, а также положения о парламентских делегациях Российской Федерации в Межпарламентской Ассамблее государств — участников СНГ, других международных парламентских организациях. Участие членов Совета Федерации в деятельности Межпарламентского Союза регламентируется Положением о Парламентской группе РФ, принимаемым Общим собранием Парламентской группы.

Совет Федерации также утверждает согласованный с Государственной Думой единый порядок протокольного, финансового и организационно-технического обеспечения парламентских организаций в Российской Федерации, а также членов Совета Федерации, выезжающих за рубеж в составе российской части межпарламентских комиссий, делегаций Совета Федерации, делегаций Федерального Собрания РФ.

Совет Федерации рассматривает подготовленные Комитетом по делам Содружества Независимых Государств и другими комитетами в соответствии с вопросами их ведения предложения по законодательным актам, принятым Парламентом Союзного государства (Россия — Белоруссия), Межпарламентской Ассамблеей Евразийского экономического сообщества, модельным законодательным актам, принятым Межпарламентской Ассамблеей государств — участников Содружества Независимых Государств.

Контрольные функции Федерального Собрания. Когда говорят о парламентском контроле, то прежде всего имеют в виду право представительного органа участвовать в формировании исполнительных органов государственной власти, требовать от них отчета о своей деятельности и отправлять в отставку министров или правительства в целом в случае признания их деятельности неудовлетворительной (вотум недоверия). Таким полномочием всегда и в полном объеме обладают парламенты в государствах с парламентской формой правления. Что же касается президент-

ских республик, то их парламенты этими полномочиями не обладают или обладают в урезанном виде, чем достигается стабильность органов исполнительной власти.

В Российской Федерации глава государства, избираемый населением путем прямых выборов, самостоятельно формирует Правительство, сталкиваясь только с одним конституционным ограничением: Председатель Правительства может быть назначен только при согласии Государственной Думы. При назначении других членов Правительства согласия Государственной Думы не требуется. Палаты Федерального Собрания осуществляют назначение только на такие должности, которые не относятся к исполнительной власти (судей высших судов, Генерального прокурора РФ, Председателя, заместителя Председателя и аудиторов Счетной палаты РФ, Председателя Центрального банка РФ, Уполномоченного по правам человека РФ). Не обладают индивидуальными контрольными функциями депутаты Государственной Думы и члены Совета Федерации, они не вправе давать должностным лицам органов исполнительной власти какие-либо указания или требовать отчета о деятельности. Конституция РФ предоставляет Думе право решать вопрос о доверии Правительству РФ, однако это не означает автоматической обязанности Правительства уйти в отставку, вопрос о его судьбе решает сам Президент. Тем более не влечет таких последствий вынесение Думой решения о недоверии отдельным членам Правительства. Государственная Дума первого созыва неоднократно выносила такие решения, но исполнительная власть неизменно их игнорировала. Дума не вправе также требовать от Председателя и членов Правительства отчетных выступлений в палате, такие требования (приглашения), неоднократно направлявшиеся членам Правительства, ими правомерно отвергались (хотя в других случаях они эти приглашения принимали). Следовательно, Правительство РФ не ответственно перед Федеральным Собранием и не подотчетно ему.

В желании не допустить назначения того или иного лица на должность Председателя Правительства РФ Государственная Дума может проявить настойчивость, отклоняя одну за другой кандидатуры, предлагаемые Президентом РФ. Однако депутаты помнят, что после трехкратного отклонения представленных кандидатур Президент РФ вправе не только назначить главу Правительства без согласия Думы, но и распустить Государственную Думу и назначить новые выборы. Эти конституционные по-

ложения, например, обусловили разрешение острого правительственного кризиса в марте—апреле 1998 г.

Столь же «небезопасно» для депутатов злоупотребить выражением недоверия Правительству РФ, поскольку в случае если они в течение трех месяцев повторно выразят такое недоверие, то Президент РФ в ответ на это опять же может распустить палату. Получается, что вотум недоверия Правительству в первый раз бессмыслен, так как не обяывает Президента уволить Правительство в отставку, а во второй раз — при той же недостижимости цели — грозит еще и роспуском Думы. «Дамоклов меч» роспуска, таким образом, постоянно сдерживает желание депутатов Государственной Думы добиваться смены Правительства.

Думе следует опасаться осложнения отношений с исполнительной властью еще и потому, что Председатель Правительства вправе по собственной инициативе поставить перед ней вопрос о доверии Правительству. А если Дума в этом случае выразит недоверие, то она может быть распущена Президентом РФ. Президент и Правительство в силу данного конституционного положения (ч. 4 ст. 117) получают сильное средство воздействия на депутатов.

Однако существование у Думы права на выражение недоверия Правительству РФ все же нельзя недооценивать. Вполне возможно представить себе политическую ситуацию, при которой Дума способна с помощью этого права свалить Правительство. Такая ситуация может сложиться в случае, если Президент РФ и Правительство РФ потерпят ряд крупных неудач в своей политике, что резко восстановит против них общественное мнение или создаст опасность отрешения Президента от должности. В таком случае Президент РФ, скорее всего, отреагирует на вотум недоверия, уволив Правительство в отставку.

Безусловным и сильным полномочием Федерального Собрания по контролю за исполнительной властью является контроль за исполнением государственного бюджета. Конституция РФ предусмотрела механизм такого контроля в Счетной палате РФ, создаваемой совместно Государственной Думой и Советом Федерации. Счетная палата ежеквартально проверяет ход исполнения бюджета и представляет об этом отчет палатам Федерального Собрания. Конституция РФ, однако, не предусматривает каких-либо специальных санкций за нарушение Правительством РФ бюджетной дисциплины. Возможность Государственной Думы повлиять на бюджетно-финансовую политику правительства путем

принятия законов несколько сдерживается конституционным требованием о том, чтобы финансовые законопроекты (о налогах, займах, изменении финансовых обязательств и др.) вносились в Думу только при наличии заключения Правительства РФ.

Определенной формой контроля со стороны парламента за деятельностью исполнительной власти следует считать участие обеих палат Федерального Собрания в отрешении Президента РФ от должности. Однако решение этого вопроса зависит не от одного Федерального Собрания. В какой-то мере контрольный характер носит полномочие Совета Федерации утверждать указы Президента РФ о введении чрезвычайного и военного положения, а также право Федерального Собрания ратифицировать международные договоры.

Наряду с указанными юридическими формами контрольных функций Федерального Собрания немаловажны и различные иные политические акции парламента, оказывающие воздействие на исполнительную власть. Критика правительственной политики с парламентской трибуны, дебаты, пресс-конференции депутатов, расследовательские действия комитетов и комиссий, парламентские слушания создают определенный климат общественного мнения, заставляющий Президента и Правительство корректировать свои действия, отстранять от должностей членов Правительства и крупных чиновников, вызвавших общественное негодование. В такой обстановке Президент РФ неоднократно оказывался вынужденным освобождать от должности министров федерального Правительства. Обращения и заявления палат при всем их юридическом бессилии также небезразличны для исполнительной власти, они раскрывают недостатки в ее деятельности и часто заставляют принимать соответствующие меры. Критика исполнительной власти является главным содержанием контрольных функций Федерального Собрания, и она очень важна для формирования и осуществления внутренней и внешней политики Российского государства.

Распуск Государственной Думы. В соответствии с Конституцией РФ (п. «б» ст. 84) Президент РФ имеет право распустить Государственную Думу в случаях и порядке, предусмотренных Конституцией РФ. Речь здесь идет о досрочном прекращении деятельности палаты, т. е. вопреки ее воле. Данный институт предусмотрен на случай возникновения непримиримых разногласий между законодательной и исполнительной властью. Он имеет определенное устрашающее воздействие на Думу, которое

может побудить ее к компромиссу. Если же роспуск все же будет осуществлен, то возникает возможность достижения согласия главы государства с новым составом палаты. Роспуск палаты как крайняя мера предусмотрен конституциями многих стран мира.

Оснований для роспуска Государственной Думы всего три, они сформулированы в ст. 111 и 117 Конституции РФ:

1) Дума может быть распущена Президентом РФ в ответ на трехкратное отклонение представленных ей кандидатур на должность Председателя Правительства РФ;

2) Дума может быть распущена в случае, если в течение трех месяцев она повторно выразит недоверие Правительству РФ;

3) Дума может быть распущена при выражении ею недоверия Правительству, когда инициатором постановки вопроса о доверии является сам Председатель Правительства РФ.

Роспуск Государственной Думы не может привести к бессрочному прекращению деятельности данной палаты, поскольку это могло бы парализовать Федеральное Собрание в целом. Конституция РФ (ч. 2 ст. 109) поэтому устанавливает, что в случае роспуска Думы Президент РФ назначает дату выборов, с тем чтобы вновь избранная Государственная Дума собралась не позднее чем через четыре месяца с момента роспуска. Это в определенной мере связывает Президента РФ, который вынужден учитывать состояние общественного мнения и возможность избрания политически неблагоприятного для него нового состава Думы. Роспуск Думы означает прекращение ее полномочий, осуществление которых возможно в ходе заседания (принятие законов, объявление амнистии и др.), но не в других формах (работа комитетов, парламентские слушания и проч.).

Однако в Конституции РФ (ст. 109) есть и гарантии против произвольного употребления Президентом РФ своего права роспуска Государственной Думы. Таких гарантий четыре, они не допускают роспуска Думы в следующих случаях:

1) в связи с выражением ею недоверия Правительству в течение года после ее избрания;

2) с момента выдвижения ею обвинения против Президента РФ до принятия соответствующего решения Советом Федерации;

3) в период действия на всей территории Российской Федерации военного или чрезвычайного положения;

4) в течение шести месяцев до окончания срока полномочий Президента РФ.

Эти гарантии логически вытекают из понимания того, что нельзя проводить всеобщие парламентские выборы слишком часто, тем более когда воля народа была выражена совсем недавно. Непозволительно также оставлять оружие роспуска в руках Президента в момент, когда против него выдвинуто обвинение, поскольку без такого ограничения отрешение Президента от должности стало бы просто невозможным. Законодатель исключает возможность проведения парламентских выборов в периоды военного или чрезвычайного положения, поскольку усилия органов государственной власти в такие периоды отвлечены на другие цели, да и воля народа не может проявиться адекватно. Наконец, роспуск Государственной Думы за шесть месяцев до истечения полномочий Президента (а следует учитывать, что в случае роспуска Думы выборы должны быть назначены в такой срок, чтобы Дума собралась не позднее чем через четыре месяца с момента роспуска) означал бы, что разрыв между парламентскими выборами и выборами Президента РФ составил бы всего два месяца, — ясно, что столь частое проведение выборов нецелесообразно, а избиратели могут «помочь» разрешению разногласий двух властей путем своего участия только в одних, т. е. в очередных президентских, выборах.

Предусмотренные Конституцией РФ гарантии против произвольного роспуска Государственной Думы способствуют ее стабильности и урегулированию разногласий законодательной и исполнительной властей без применения крайних мер.

Акты, принимаемые палатами по вопросам, отнесенным к их ведению. Перечисление вопросов ведения каждой из палат Федерального Собрания в ст. 102 и 103 Конституции РФ завершается единообразным указанием на то, что по вопросам ведения каждая палата принимает постановления. Эти постановления принимаются большинством голосов от общего числа депутатов Государственной Думы или членов Совета Федерации, если иной порядок не предусмотрен Конституцией РФ. В соответствии с этими конституционными нормами Регламенты устанавливают порядок принятия актов палат. В Регламентах зафиксированы и другие акты, принимаемые палатами.

Совет Федерации принимает постановления как по вопросам, отнесенным к его ведению Конституцией РФ, так и по вопросам организации своей внутренней деятельности. По общеполитическим и социально-экономическим вопросам Совет Федерации может выступать с заявлениями, обращениями, принимаемыми в

том же порядке, что и постановления палаты. Постановления Совета Федерации часто посвящены актуальным вопросам жизни страны, в них отмечается недостаточно активная работа Правительства РФ, содержатся обращения к Государственной Думе с призывом принять необходимые законодательные акты и т. д. Обычными являются формулировки «предложить Правительству», «рекомендовать Президенту», «рекомендовать Центральному банку» и т. п. Постановления, следовательно, не содержат обязательных указаний для главы государства и исполнительной власти. Естественно поэтому, что Президент и Правительство прислушиваются к пожеланиям палаты, когда эти пожелания носят деловой характер, и вправе игнорировать те из них, которые носят характер политических выпадов или вмешательства в прерогативы исполнительной власти.

Проекты правовых актов, вносимых на рассмотрение Совета Федерации, проходят юридическую и лингвистическую экспертизы в соответствующих структурных подразделениях Аппарата Совета Федерации и визируются их должностными лицами. Правовые акты, принятые Советом Федерации, оформляются с учетом принятых палатой поправок, визируются комитетом, комиссией Совета Федерации, ответственными за рассмотрение данного правового акта, а также соответствующими должностными лицами и в течение 96 часов с момента принятия направляются для представления на подпись Председателю Совета Федерации, регистрации и рассылки.

Регламент Государственной Думы предусматривает, что палата принимает постановления по следующим вопросам, отнесенным к ее ведению:

- об одобрении проекта закона о поправках к Конституции РФ и принятии федерального закона;
- о даче согласия Президенту РФ на назначение Председателя Правительства РФ;
- о доверии и недоверии Правительству РФ;
- о назначении на должность и освобождении от должности Председателя Центрального банка РФ;
- о назначении на должность и освобождении от должности Председателя Счетной палаты и половины состава ее аудиторов;
- о назначении на должность и об освобождении от должности Уполномоченного по правам человека;
- об объявлении амнистии;
- о выдвижении обвинения против Президента РФ;

- о запросе и направлении представителей в Конституционный Суд РФ;
- о парламентском запросе;
- по другим вопросам своей компетенции.

Государственная Дума вправе также принимать заявления и обращения, которые оформляются постановлением палаты. Заявления и обращения Думы весьма многообразны и принимаются гораздо чаще, чем Советом Федерации, и в гораздо более острой политической форме. Это особенно характерно для обращений к Президенту РФ по вопросам внутриполитического и социально-экономического положения в стране. Однако так же, как заявления и обращения Совета Федерации, заявления и обращения Государственной Думы, оказывая определенное влияние на исполнительную власть, не могут в то же время содержать каких-либо норм, обязательных для Президента и Правительства, а потому имеют только морально-политическое значение. Более значимыми являются заявления Государственной Думы по международным вопросам. Эти заявления, дающие оценку различным внешнеполитическим акциям зарубежных государств, приобретают определенный международный резонанс.

§ 8. Порядок принятия федеральных законов

Законодательный процесс. Принятие закона состоит из нескольких следующих одна за другой стадий, совокупность которых называется законодательным процессом. Закон считается принятым и вступившим в силу, если он внесен, рассмотрен, принят двумя палатами парламента, подписан и обнародован главой государства в соответствии с установленным Конституцией порядком. Нарушение конституционного порядка прохождения законопроекта хотя бы на одной из этих стадий лишает принятый акт законной силы. Поэтому Конституция РФ и Регламенты палат детально регламентируют законодательный процесс. Споры и разногласия по поводу неопределенности некоторых формулировок этих актов привели к рассмотрению соответствующих вопросов законодательного процесса Конституционным Судом РФ.

С общепринятой точки зрения Конституция РФ содержит недостаточно ясное понимание термина «принятие» закона. Она указывает, что законы принимаются Государственной Думой (ч. 1 ст. 105), создавая тем самым впечатление, будто законода-

тельный процесс на этом заканчивается. На самом деле Государственная Дума фактически утверждает законопроект, который после этого именно в таком качестве (хотя и называется принятым) передается в Совет Федерации. Совет Федерации одобряет или не одобряет законопроект, и только после того, как Президент РФ подпишет принятый обеими палатами законопроект и опубликует его, законопроект становится законом, т. е. может считаться принятым.

Конституционный Суд РФ в одном из своих решений внес определенную ясность в этот вопрос, указав, что понятие «принятый федеральный закон», содержащееся в ч. 1 ст. 107 Конституции РФ, относится к результату законотворческой деятельности обеих палат и, следовательно, отличается от понятия «принятый Государственной Думой федеральный закон» (ч. 1, 2 и 3 ст. 105, ст. 106). Не совпадающее содержание этих понятий отражает специфику отдельных стадий законодательного процесса.

В Российской Федерации законодательный процесс состоит из следующих основных стадий:

- законодательная инициатива и предварительное рассмотрение;
- рассмотрение законопроектов и принятие законов Государственной Думой;
- рассмотрение Советом Федерации законов, принятых Государственной Думой;
- рассмотрение законов в согласительной комиссии при возникновении разногласий;
- повторное рассмотрение Государственной Думой законов, отклоненных Советом Федерации;
- повторное рассмотрение Государственной Думой законов, отклоненных Президентом РФ;
- повторное рассмотрение Советом Федерации законов, отклоненных Президентом РФ;
- подписание и обнародование законов Президентом РФ.

Разумеется, некоторые из этих стадий являются только возможными, а не обязательными. Так, повторное рассмотрение закона в Государственной Думе возможно только в случае неодобрения этого закона Советом Федерации или отклонения Президентом РФ, то же самое — в отношении повторного рассмотрения закона в Совете Федерации и создания двухпалатной согласительной комиссии. Однако Конституция РФ и Регламенты палат предусматривают для каждого такого случая порядок, составляющий

самостоятельную стадию законодательного процесса. В соответствии с Конституцией РФ особый порядок предусмотрен для принятия в обеих палатах федеральных конституционных законов (эти законы соответствующим большинством одобряются двумя палатами и после этого подлежат подписанию Президентом и обнародованию, т. е. без возможности вето Президента).

Законодательная инициатива и предварительное рассмотрение.

В каждом государстве желание внести законопроект в парламент присуще многим органам, организациям и должностным лицам, но если бы все они осуществили свое желание, то работа законодательного органа оказалась бы заблокированной. Конституции и законы поэтому ясно очерчивают круг субъектов, имеющих право на официальное внесение законопроектов в парламент. Такое право отличается от простого обращения в парламент тем, что автоматически порождает обязанность парламента начать рассмотрение внесенного законопроекта в соответствии с принятой процедурой.

Внесение законопроекта в парламент, порождающее обязанность парламента начать рассмотрение данного законопроекта в соответствии с принятой процедурой, называется законодательной инициативой.

Согласно ч. 1 ст. 104 Конституции РФ правом законодательной инициативы обладают Президент РФ, Совет Федерации, члены Совета Федерации, депутаты Государственной Думы, Правительство РФ, законодательные (представительные) органы субъектов РФ, а также Конституционный Суд РФ, Верховный Суд РФ и Высший Арбитражный Суд РФ по вопросам их ведения. Всего почти 700 субъектов этого права.

В прежних, советских конституциях право законодательной инициативы демагогически закреплялось за общественными организациями, хотя свободно пользоваться им они не могли. Но в плюралистическом свободном обществе это стало невозможным хотя бы из-за резкого увеличения числа общественных организаций. Поэтому законопроекты, в которых заинтересованы общественные объединения, не представленные в Государственной Думе, могут быть внесены в Государственную Думу только через субъектов права законодательной инициативы, указанных в Конституции РФ.

Законопроекты, согласно Конституции РФ, вносятся только в Государственную Думу. Этим закрепляется привилегия Думы начинать рассмотрение любого законопроекта, что исключает ана-

логичную возможность для Совета Федерации. Совет Федерации, включенный в круг субъектов законодательной инициативы, может реализовать это свое право только путем внесения законопроекта в Государственную Думу.

Право законодательной инициативы осуществляется в форме внесения в Государственную Думу законопроектов и поправок к законопроектам, законопроектов о внесении изменений в действующие законы либо признании этих законов утратившими силу.

Необходимым условием внесения законопроекта является представление вместе с ним ряда разработок и материалов, в том числе пояснительной записки с изложением концепции законопроекта, текста законопроекта, перечня актов, отмены, изменения, дополнения или принятия которых потребует принятие данного законопроекта, финансово-экономического обоснования, заключения Правительства. В текст внесенного законопроекта должны быть включены положения о сроках и порядке вступления закона в силу, об отмене и приостановлении ранее принятых законов и других нормативных правовых актов в связи с принятием данного закона.

Законопроекты, внесенные в Государственную Думу, подлежат регистрации Думой. Контроль за регистрацией осуществляет Комитет по организации работы Государственной Думы. Зарегистрированный законопроект направляется Председателем Государственной Думы в профильный комитет, который определяет соответствие законопроекта требованиям ст. 104 Конституции РФ и Регламента. Если в материалах к зарегистрированному законопроекту отсутствует заключение Правительства, профильный комитет определяет соответствие законопроекта ст. 104 Конституции РФ и Регламенту с учетом мнения Правового управления Аппарата. Когда все требования соблюдены, Совет Думы назначает один из комитетов ответственным по законопроекту, включает законопроект в примерную программу своей деятельности на текущую или очередную сессию, направляет законопроект в комитеты, комиссии, депутатские объединения, Президенту РФ, Правительству РФ, в Совет Федерации и в высшие суды (по вопросам их ведения) для подготовки отзывов, предложений и замечаний. В случае направления законопроекта в несколько комитетов Совет определяет один из них ответственным комитетом. Совет может установить срок для подготовки законопроекта. Для работы над законопроектами комитеты создают рабочие группы. В состав этих групп могут включаться депутаты, предста-

вители соответствующего субъекта права законодательной инициативы, а также представители органов государственной власти, общественных объединений, научных учреждений, эксперты и специалисты.

Законопроекты по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ направляются субъектам РФ для подготовки отзывов. Обсуждение законопроекта в комитетах Государственной Думы происходит открыто. Подготовленный к рассмотрению законопроект направляется в Совет Государственной Думы для внесения на рассмотрение палаты.

Рассмотрение законопроектов и принятие законов Государственной Думой. Рассмотрение законопроектов в Государственной Думе осуществляется в трех чтениях, если иной порядок не предусмотрен законодательством или Регламентом. В первом чтении обсуждается концепция законопроекта, дается оценка соответствия основных его положений Конституции РФ, актуальности и практической значимости. Обсуждение начинается с доклада инициатора законопроекта и содоклада ответственного комитета палаты, который, в частности, информирует о результатах рассмотрения заключения Общественной палаты. Рассмотрение законопроекта, внесенного Президентом РФ, Правительством РФ, субъектом РФ, начинается с обоснования их представителями необходимости законопроекта и заканчивается их заключительным словом с анализом высказанных в ходе обсуждения законопроекта предложений и замечаний. В ходе рассмотрения заслушиваются предложения и замечания депутатов и депутатских объединений, полномочного представителя Президента РФ, представителей Правительства РФ, законодательных органов субъектов РФ и других лиц, приглашенных для участия в обсуждении.

По результатам обсуждения законопроекта в первом чтении Государственная Дума может принять законопроект в первом чтении и продолжить работу над ним с учетом высказанных предложений и замечаний, отклонить законопроект или принять закон. В случае принятия законопроекта Дума устанавливает сроки подачи поправок к законопроекту и внесения его на второе чтение. Дума может также принять решение о всенародном обсуждении законопроекта, принятого в первом чтении.

Решение по законопроекту, рассмотренному в первом чтении, считается принятым, если за него проголосовало большинство от общего числа депутатов Государственной Думы. Это решение оформляется постановлением.

Поправки к законопроекту, принятому в первом чтении, поступают в соответствующий комитет Государственной Думы. Комитет вправе проводить независимую экспертизу поправок на предмет их соответствия Конституции РФ и федеральным конституционным законам. Лица, внесшие поправки, вправе уточнять их в ходе обсуждения в комитете. После рассмотрения на заседании комитета доработанный законопроект представляется в Совет Государственной Думы для включения в календарь рассмотрения палатой вопросов во втором чтении. Вместе с законопроектом комитет представляет таблицу поправок, рекомендованных комитетом к отклонению, и таблицу одобренных комитетом поправок. Таблицы направляются также Президенту РФ, субъекту права законодательной инициативы, внесшему данный законопроект, и Правительству РФ.

В начале второго чтения законопроекта с докладом выступает представитель ответственного комитета, который сообщает об итогах рассмотрения законопроекта в комитете, поступивших поправках и результатах их рассмотрения. Затем выступают полномочный представитель Президента РФ, представители инициатора законопроекта, Правительства РФ. Председательствующий выясняет, имеются ли возражения фракций и депутатских групп или депутатов против поправок, включенных ответственным комитетом в законопроект при его доработке. Если такие возражения имеются, то предоставляется слово для их краткого обоснования, после чего проводится голосование об одобрении или отклонении поправки.

По окончании голосования по поправкам председательствующий ставит на голосование предложение о принятии законопроекта во втором чтении. Если по итогам голосования такое предложение не набрало необходимого числа голосов, законопроект возвращается на доработку в ответственный комитет. После повторного рассмотрения во втором чтении доработанного законопроекта председательствующий ставит на голосование предложение о принятии законопроекта во втором чтении. Если по итогам голосования такое предложение не набрало необходимого числа голосов, законопроект считается отклоненным и снимается с дальнейшего рассмотрения.

Принятый во втором чтении законопроект направляется в ответственный комитет для устранения возможных внутренних противоречий, установления правильных взаимосвязей статей и редакционной правки ввиду изменения текста законопроекта при

втором чтении. По завершении этой работы законопроект в течение семи дней представляется ответственным комитетом в Совет Государственной Думы для включения в календарь рассмотрения вопросов.

При третьем чтении не допускаются внесение в законопроект поправок и возвращение к его обсуждению в целом либо по отдельным статьям, главам, разделам. Только в исключительных случаях по требованию депутатских объединений, представляющих большинство депутатов, возможно возвращение к процедуре второго чтения законопроекта.

Федеральный закон принимается Государственной Думой большинством голосов от общего числа депутатов палаты. Федеральный конституционный закон считается принятым, если он одобрен большинством не менее двух третей от общего числа депутатов Государственной Думы. Одобренный проект закона передается на рассмотрение Совета Федерации. Решение об этом оформляется постановлением.

Конституционные формулировки «большинство голосов от общего числа депутатов Государственной Думы» вызвали различные толкования. Поскольку «число фактически избранных депутатов» может быть меньше установленного состава палаты (как оно и было в Думе первого созыва), то и большинство от этих разных чисел тоже будет отличаться. В связи с обнаружившейся неопределенностью Государственная Дума обратилась с запросом о толковании соответствующих статей Конституции РФ в Конституционный Суд РФ.

Конституционный Суд РФ в постановлении от 12 апреля 1995 г. разъяснил, что цель установления в Конституции РФ числа мандатов в Совете Федерации и Государственной Думе — обеспечение представительного характера высшего законодательного органа Российской Федерации. Отсюда следует, что принятие предложенной Государственной Думой интерпретации понятия «общее число депутатов» как числа только фактически избранных в Государственную Думу депутатов, за исключением тех, чьи полномочия на момент голосования прекращены в установленном порядке, может привести к тому, что Государственная Дума будет правомочна принимать федеральные законы и иные важные для страны акты по вопросам своего ведения, даже если фактически утратит свой представительный характер вследствие вакантное™ значительной части депутатских мандатов. Такие законы и иные акты как нарушающие ст. 94 Конституции РФ окажутся нелегитимными.

Акты парламента должны воплощать интересы большинства в обществе, а не только самого парламентского большинства. Конституция РФ не установила требований к численному составу избранных парламентариев, при котором палаты Федерального Собрания вправе осуществлять свои конституционные полномочия. В этих условиях представительный характер Государственной Думы (и Совета Федерации) и легитимность принимаемых законов могут быть гарантированы только истолкованием понятия «общее число депутатов» как конституционного их числа — 450 депутатов Государственной Думы (178 членов Совета Федерации). При определении порядка принятия законов и постановлений палатами Федерального Собрания Конституция РФ исходит из названного общего числа депутатов Государственной Думы (общего числа членов Совета Федерации). Принятые большинством от данного числа решения во всех случаях учитывают волю представителей не менее чем половины избирательного корпуса, вследствие чего наличие вакантных мандатов депутатов не может сказаться на итогах голосования.

Таким образом, предлагаемое в запросе Государственной Думы отождествление понятий «общее число депутатов» и «число фактически избранных депутатов» не отвечает требованиям Конституции РФ гарантировать народное представительство в Федеральном Собрании и может воспрепятствовать реализации конституционных положений об организации палат Федерального Собрания и законодательном процессе.

Следовательно, при любой численности избранных депутатов и при любом числе депутатов, участвующих в заседании (а их по разным причинам обычно бывает на 100—150 человек меньше), федеральный закон не может быть принят числом депутатов меньше, чем 226 человек, — это и есть конституционное большинство от общего числа депутатов Государственной-Думы.

В случаях если принятый Государственной Думой федеральный закон не подлежит обязательному рассмотрению Советом Федерации в соответствии со ст. 106 или ст. 108 Конституции РФ и если в течение 14 дней он не был рассмотрен Советом Федерации, то в течение пяти дней данный федеральный закон направляется Государственной Думой Президенту РФ для подписания и обнародования. Следует отметить, что Совет Федерации несколько раз нарушил установленный для него 14-дневный срок, что порождало протест Думы.

Конституционный Суд РФ в одном из своих решений указал, что в случаях, когда Совет Федерации пропустил 14-дневный срок для рассмотрения закона, его несогласие с принятым Государственной Думой федеральным законом, т. е. заявленное по истечении этого

срока, не считается отклонением закона в смысле ч. 4 ст. 105 Конституции РФ и не порождает предусмотренные ею юридические последствия. Конституционный Суд РФ в то же время отметил, что Президент РФ в силу возложенных на него конституционных полномочий по обеспечению согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти обязан принимать необходимые меры по обеспечению непрерывности законодательного процесса, в том числе по соблюдению палатами Федерального Собрания предусмотренного Конституцией РФ срока направления принятого федерального закона главе государства.

Рассмотрение Советом Федерации законов, принятых Государственной Думой. В соответствии с ч. 3 ст. 105 Конституции РФ принятые Государственной Думой федеральные законы в течение пяти дней передаются на рассмотрение Совета Федерации. Если в документах и материалах, сопровождающих поступившие из Государственной Думы федеральные законы по вопросам введения или отмены налогов, освобождения от уплаты налогов, выпуска государственных займов, изменения финансовых обязательств государства, другие федеральные законы, предусматривающие расходы, покрываемые за счет федерального бюджета, отсутствует заключение Правительства РФ, Совет Федерации вправе сразу же отклонить такие федеральные законы.

Комитет, ответственный за рассмотрение федерального закона, определяется Председателем Совета Федерации или по его поручению заместителем Председателя Совета Федерации. Эти лица вправе также передать федеральный закон нескольким комитетам, определив при этом комитет, ответственный за рассмотрение федерального закона. Члены Совета Федерации вправе организовать обсуждение федерального закона в субъектах РФ и при наличии замечаний по федеральному закону направляют их в комитет, ответственный за рассмотрение федерального закона.

Установленный ч. 4 ст. 105 Конституции РФ 14-дневный срок, в течение которого Совет Федерации рассматривает поступивший из Государственной Думы федеральный закон, исчисляется со дня, следующего за днем регистрации этого закона в Совете Федерации (исключая нерабочие дни).

В соответствии со ст. 106 Конституции РФ обязательному рассмотрению в Совете Федерации подлежат принятые Государственной Думой федеральные законы по вопросам:

- 1) федерального бюджета;
- 2) федеральных налогов и сборов;

- 3) финансового, валютного, кредитного, таможенного регулирования, денежной эмиссии;
- 4) ратификации и денонсации международных договоров Российской Федерации;
- 5) статуса и защиты Государственной границы Российской Федерации;
- 6) войны и мира.

Однако на практике в связи с прежними трудностями созыва Совета Федерации, вследствие чего он часто «не укладывался» в 14-дневный срок, возник вопрос, распространяется ли 14-дневный срок, установленный ч. 4 ст. 105 Конституции РФ для рассмотрения и одобрения федеральных законов в Совете Федерации, на федеральные законы по вопросам, перечень которых дан в ст. 106 Конституции РФ. Соответствующий запрос был направлен Советом Федерации в Конституционный Суд РФ.

Конституционный Суд РФ в постановлении от 23 марта 1995 г. указал следующее.

1. Рассмотрение в Совете Федерации федерального закона, подлежащего в соответствии со ст. 106 Конституции РФ обязательному рассмотрению в этой палате, должно начаться согласно ч. 4 ст. 105 Конституции РФ не позднее 14 дней после его передачи в Совет Федерации.

2. Если Совет Федерации в течение 14 дней не завершил рассмотрения принятого Государственной Думой федерального закона, подлежащего в соответствии со ст. 106 Конституции РФ обязательному рассмотрению в Совете Федерации, этот закон не считается одобренным, и его рассмотрение продолжается на следующем заседании Совета Федерации до вынесения решения о его одобрении либо отклонении.

3. Толкование, содержащееся в п. 1 и 2 настоящего постановления, не распространяется на федеральные законы, признаваемые самим Советом Федерации подлежащими обязательному рассмотрению в Совете Федерации, если они приняты Государственной Думой по вопросам, не перечисленным в ст. 106 Конституции РФ.

С переходом Совета Федерации на постоянную профессиональную основу своей деятельности это решение Конституционного Суда РФ в известной степени стало менее актуальным, но все же не утратило своей силы. Из него вытекает, что конституционный срок в 14 дней предусматривает не завершение рассмотрения закона Советом Федерации, а только его начало. Начав рассмотрение закона в 14-дневный срок, предусмотренный ч. 4 ст. 105 Конституции РФ, Совет Федерации обязан путем го-

лосования принять решение об одобрении либо отклонении закона. При этом истечение указанного срока не освобождает Совет Федерации от данной обязанности. Закон, принятый по любому из вопросов, перечисленных в ст. 106, не может считаться одобренным, если Совет Федерации не завершил его рассмотрение. Соответственно, закон в этом случае не подлежит подписанию главой государства. Если рассмотрение в Совете Федерации федеральных законов, принятых по вопросам, перечисленным в ст. 106 Конституции РФ, не завершено в установленный ч. 4 ст. 105 срок, оно должно быть продолжено на следующем заседании Совета Федерации и завершено принятием решения.

Комитет (комитеты), ответственный за рассмотрение федерального закона, рассматривает принятый Государственной Думой федеральный закон и принимает по нему заключение. Комитет может рекомендовать Совету Федерации одобрить закон или отклонить его.

Рассмотрение закона на заседании Совета Федерации начинается с оглашения заключения комитета и проекта постановления, внесенного комитетом. Затем палата большинством голосов от общего числа членов принимает решение одобрить или отклонить закон без обсуждения либо обсудить его на заседании палаты. По результатам обсуждения закона Совет Федерации может одобрить или отклонить его. Постановление Совета Федерации об одобрении федерального закона принимается большинством голосов от общего числа членов палаты.

Если закон, не подлежащий обязательному рассмотрению в Совете Федерации, не был рассмотрен в течение 14-дневного срока, он направляется Президенту РФ для подписания и обнародования. Федеральный закон считается отклоненным, если за его одобрение не проголосовало необходимое число членов Совета Федерации. Решение об отклонении закона оформляется постановлением палаты. В постановлении об отклонении закона может содержаться перечень разделов, глав, статей, а также частей и пунктов статей данного закона, по которым необходимо преодолеть разногласия между Советом Федерации и Государственной Думой, а также может содержаться предложение о создании согласительной комиссии. Постановление Совета Федерации об отклонении закона в пятидневный срок направляется в Государственную Думу.

Рассмотрение законов в согласительной комиссии. Для преодоления возникших разногласий по федеральному закону, приня-

тому Государственной Думой и отклоненному Советом Федерации, создается согласительная комиссия. Комиссия может быть создана как по инициативе Совета Федерации, поддержанной Государственной Думой, так и по инициативе Государственной Думы, поддержанной Советом Федерации. Она образуется на паритетных началах из представителей двух палат. Члены согласительной комиссии и ее сопредседатель от каждой палаты избираются палатами и образуют их делегации в комиссии.

Согласительная комиссия рассматривает лишь те положения закона, по которым возникли разногласия между Советом Федерации и Государственной Думой, стремясь выработать согласованные предложения в виде единого текста соответствующих положений, разделов, глав, статей, а также частей и пунктов статей рассматриваемого закона. Решения согласительной комиссии принимаются путем раздельного голосования представителей Совета Федерации и Государственной Думы. Решение считается принятым, если за его принятие проголосовали обе делегации. Если согласительная комиссия приходит к выводу о невозможности преодоления возникших разногласий данным составом согласительной комиссии, вопрос передается на рассмотрение Совета Федерации и Государственной Думы. В таких случаях Совет Федерации вправе изменить предложения по редакции отдельных положений закона, изменить состав делегации в согласительной комиссии, отказаться от участия в работе согласительной комиссии.

Постановление о принятом решении не позднее чем через пять дней направляется в Государственную Думу.

Повторное рассмотрение Государственной Думой законов, отклоненных Советом Федерации. В случае, если федеральный закон отклонен Советом Федерации, он передается Советом Государственной Думы на заключение ответственного комитета. По итогам рассмотрения закона этот комитет вносит на рассмотрение Думы проект постановления, в котором может предложить одно из следующих решений:

- снять федеральный закон с дальнейшего рассмотрения Государственной Думой в связи с отклонением его Советом Федерации;
- создать по предложению либо с предварительного согласия Совета Федерации согласительную комиссию на паритетных началах для преодоления возникших между Государственной Ду-

мой и Советом Федерации разногласий по отклоненному Советом Федерации закону;

- принять федеральный закон в ранее принятой Государственной Думой редакции.

Если Государственная Дума не приняла предложения согласительной комиссии и выразила свое несогласие с решением Совета Федерации об отклонении закона, он ставится на голосование в ранее принятой редакции. В этом случае закон считается принятым, если за него проголосовало не менее двух третей от общего числа депутатов. Принятый закон в течение пяти дней направляется Президенту РФ для подписания и обнародования.

Повторное рассмотрение Государственной Думой законов, отклоненных Президентом РФ. Согласно Конституции РФ, если Президент РФ в течение 14 дней с момента поступления федерального закона отклонит его, то Государственная Дума вновь рассматривает данный закон. Закон, отклоненный Президентом РФ, направляется Советом Государственной Думы на заключение ответственного комитета Государственной Думы или специально созданной комиссии палаты, которые рассматривают его в течение 10 дней. По итогам рассмотрения комитет или комиссия могут рекомендовать Государственной Думе одобрить закон в редакции, предложенной Президентом РФ, согласиться с предложением Президента РФ об отклонении данного закона, создать специальную комиссию для выработки согласованного текста или одобрить закон в ранее принятой редакции.

После одобрения Государственной Думой отдельных предложений Президента РФ комитету или комиссии, готовившим заключение, поручается подготовить текст закона с включением в него одобренных Думой согласованных предложений Президента РФ; такой текст представляется Государственной Думе для одобрения в целом; закон считается одобренным, если за него проголосовало большинство от общего числа депутатов Государственной Думы. Решение об одобрении федерального закона в ранее принятой Думой редакции принимается большинством не менее двух третей голосов от общего числа депутатов Государственной Думы. Одобренный в ранее принятой Думой редакции федеральный закон в течение пяти дней направляется Председателем Государственной Думы в Совет Федерации. Если же предложение об одобрении закона в ранее принятой редакции не набрало необходимого для его принятия числа голосов, то федеральный

закон считается отклоненным и дальнейшему рассмотрению не подлежит.

Повторов рассмотрение Советом Федерации законов, отклоненных Президентом РФ. Если при повторном рассмотрении Государственной Думой закона, отклоненного Президентом РФ, он принят в новой редакции, то такой закон будет рассматриваться Советом Федерации как вновь принятый. Если же этот закон одобрен Государственной Думой в ранее принятой редакции, Совет Федерации вправе не открывать обсуждение и поставить на голосование вопрос об одобрении закона в ранее принятой редакции без обсуждения или открыть обсуждение. По окончании обсуждения вопрос об одобрении закона в ранее принятой редакции ставится на голосование. Закон считается одобренным, если решение об этом было принято большинством не менее двух третей голосов от общего числа членов Совета Федерации. Если же за его одобрение проголосовало менее двух третей от общего числа членов Совета Федерации, закон считается отклоненным палатой. Постановление Совета Федерации об одобрении закона, отклоненного Президентом РФ, в течение пяти дней направляется Президенту РФ, который согласно ч. 3 ст. 107 Конституции РФ обязан его подписать и обнародовать. При отклонении указанного закона соответствующее постановление в пятидневный срок направляется в Государственную Думу.

Особенности рассмотрения палатами федеральных конституционных законов. Согласно Конституции РФ (ч. 2 ст. 108) федеральный конституционный закон считается принятым, если он одобрен большинством не менее трех четвертей голосов от общего числа членов Совета Федерации и не менее двух третей голосов от общего числа депутатов Государственной Думы. Однако в остальном прохождение законопроекта в палатах в основном производится в порядке, установленном их Регламентами для федеральных законов, хотя согласно формулировкам Конституции РФ Государственная Дума не принимает, а одобряет такой закон (следовательно, Совет Федерации рассматривает не принятый, а одобренный Государственной Думой федеральный конституционный закон). Но эти особенности носят скорее терминологический характер.

Президент РФ в законодательном процессе. Согласно Конституции РФ Президент РФ подписывает и обнародует законы, принятые Федеральным Собранием. Это право, известное в ряде стран под названием промульгации, превращает акты органа за-

конодательной власти в акты государственной власти. Только после того как глава государства обнародует принятый федеральный закон, этот закон приобретает юридическую силу, обязывающую исполнять его.

В силу ч. 2 ст. 107 Конституции РФ Президент РФ обязан подписать принятый федеральный закон, если в течение 14 дней с момента поступления не отклонит его. Он также не вправе не подписать отклоненный им ранее федеральный закон после повторного его одобрения Государственной Думой и Советом Федерации в течение семи дней со дня получения постановлений палат Федерального Собрания об одобрении закона в первоначальной редакции и обязан обнародовать этот закон (п. «д» ч. 1 ст. 84, ч. 3 ст. 107 Конституции РФ).

Президент РФ обладает правом вето, преодоление которого при повторном рассмотрении палатами Федерального Собрания требует большинства в две трети голосов депутатов (членов) в каждой палате. Право вето — действенное оружие в руках Президента РФ, он им иногда пользуется.

Однако, как отмечалось выше, Президент РФ участвует в законодательном процессе и на более ранних стадиях. Он имеет (и весьма часто реализует) право законодательной инициативы, дает заключение на законопроекты, принятые Государственной Думой в первом и втором чтении, участвует в законотворческой деятельности фактически на всех стадиях. Эта деятельность осуществляется в соответствии с Положением о порядке взаимодействия Президента РФ с палатами Федерального Собрания РФ в законотворческом процессе, утвержденным Указом Президента РФ. В Положении определяются конкретные действия полномочных представителей Президента РФ в Государственной Думе и Совете Федерации на всех стадиях законодательного процесса, порядок рассмотрения Администрацией Президента РФ вопросов, связанных с законодательной инициативой, отклонением законов, дачей заключений по законопроектам и т. д.

В практике взаимоотношений Президента РФ и Федерального Собрания встречались случаи возвращения Президентом РФ федеральных законов без рассмотрения. Такая акция не равнозначна применению вето, а следовательно, не требует для преодоления при повторном рассмотрении большинства в две трети. Речь идет о замеченных Президентом РФ нарушениях порядка принятия законов (неидентичность текстов закона, рассматриваемых в разных палатах, отсутствие в требуемых случаях заключения Пра-

вительства РФ и др.), что заставляет его как гаранта Конституции РФ обращать внимание палат на необходимость устранить нарушения. Однако Государственная Дума в постановлении от 20 марта 1996 г. отметила, что, по ее мнению, возвращение Президентом РФ в Федеральное Собрание законов без рассмотрения Конституцией не предусмотрено. В других случаях Дума обращала внимание на то, что отклонение закона иногда происходило с нарушением 14-дневного срока. Данные разногласия были предметом рассмотрения в Конституционном Суде РФ.

Конституционный Суд РФ в постановлении от 22 апреля 1996 г. разъяснил порядок применения Президентом РФ своего права вето, указав, что, поскольку при отклонении Президентом РФ принятого федерального закона Конституцией РФ предусмотрено повторное рассмотрение Государственной Думой и Советом Федерации отклоненного федерального закона, мотивы принятого Президентом РФ решения должны быть сообщены обеим палатам Федерального Собрания. Решение главы государства об отклонении закона, заявленное по истечении 14-дневного срока, не имеет значения вето и не порождает предусмотренных Конституцией РФ соответствующих юридических последствий. Из Конституции РФ не следует, что Президент РФ может возвращать в палаты Федерального Собрания федеральные законы, принятые с соблюдением требований Конституции РФ и предусмотренных ею условий и процедур, без рассмотрения, а значит, и без мотивов отклонения. В то же время в случае нарушения установленного Конституцией РФ порядка принятия федерального закона, если эти нарушения ставят под сомнение результаты волеизъявления палат Федерального Собрания и само принятие закона, Президент РФ вправе в силу ч. 2 ст. 107 Конституции РФ вернуть его в соответствующую палату, указав на конкретные нарушения названных конституционных требований. При этом такой закон не может считаться «принятым федеральным законом», а его возвращение в палаты Федерального Собрания — отклонением, поскольку установленные Конституцией РФ требования к принятию федерального закона и предусмотренные ею условия и процедуры носят безусловный характер и не могут меняться по усмотрению участников законодательного процесса. Споры между субъектами законодательного процесса в связи с порядком принятия федерального закона в случае недостижения согласия могут быть переданы заинтересованными сторонами на рассмотрение Конституционного Суда РФ.

Спор о толковании ст. 107 Конституции РФ. Формулировки этой статьи Основного Закона, имеющей большое значение для принятия законов, породили различные толкования, дважды ставшие предметом рассмотрения Конституционного Суда РФ.

Первый раз Государственная Дума запросила Конституционный Суд о том, является ли указание в ч. 3 ст. 107 на общее число членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы основанием для принятия решений об одобрении закона на базе суммы голосов членов обеих палат Федерального Собрания. Однако такое толкование означало бы, что голоса большинства членов Совета Федерации оказались бы растворенными в общей сумме с голосами гораздо большего числа депутатов Думы и, следовательно, утратили бы свое самостоятельное значение.

Конституционный Суд РФ в постановлении от 12 апреля 1995 г. отметил, что понимание указанных положений ч. 3 ст. 107 как способа подведения итогов голосования исходя из общей суммы голосов членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы противоречит Конституции РФ, которая в ряде своих статей (ст. 100, 102, 103, 105, 108) устанавливает, что палаты Федерального Собрания заседают раздельно. Этот порядок предусмотрен и для ч. 3 ст. 107. Поэтому положение об общем числе членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы, содержащееся в ч. 3 ст. 107 и ч. 2 ст. 135 Конституции РФ, следует понимать как предусматривающее голосование раздельно по палатам и определение его результатов соответственно от численности каждой палаты, установленной ч. 2 и 3 ст. 95 Конституции РФ.

Второй раз предметом рассмотрения Конституционным Судом были запросы Государственной Думы, Президента РФ и Совета Федерации. Государственная Дума, исходя из понятия «принятый закон», просила разъяснить, какая из палат Федерального Собрания направляет Президенту РФ федеральный закон, принятый Думой и не рассмотренный Советом Федерации в 14-дневный срок (при условии, что закон не подлежит обязательному рассмотрению в Совете Федерации). Дума полагала, что делать это должна именно она. Государственная Дума также считала, что она направляет Президенту РФ и федеральные законы, принятые ею повторно после отклонения Советом Федерации. Наконец, Государственная Дума ставила вопрос о том, могут ли случаи возвращения Президентом РФ принятых федеральных законов без рассмотрения расцениваться как их отклонение, которое требует в соответствии с ч. 3 ст. 107 Конституции РФ повторного рассмотрения закона Государственной Думой.

Президент РФ исходил из того, что понятие «принятый федеральный закон» включает как принятие федерального закона Государственной Думой, так и одобрение его Советом Федерации, а

также повторное, после отклонения Советом Федерации, принятие закона Государственной Думой. Президент РФ поэтому утверждал, что принятые федеральные законы могут направляться ему для подписания и обнародования только Советом Федерации, за исключением случаев, когда при несогласии Государственной Думы с решением Совета Федерации при повторном голосовании за данный закон проголосовало не менее двух третей от общего числа депутатов Государственной Думы.

По мнению Совета Федерации, положение ч. 3 ст. 107 Конституции РФ о том, что отклоненный Президентом РФ федеральный закон подлежит рассмотрению палатами Федерального Собрания «в установленном Конституцией Российской Федерации порядке», означает, что этот порядок должен быть аналогичен порядку рассмотрения федеральных законов, подлежащих в соответствии со ст. 106 Конституции РФ обязательному рассмотрению в Совете Федерации.

Как видно из сопоставления этих позиций, основные участники законотворческого процесса столкнулись с существенными разногласиями по весьма важным вопросам, способным решать судьбу законов.

Конституционный Суд РФ в связи с этими запросами постановил в постановлении от 22 апреля 1996 г. следующее.

1. Под «принятыми федеральными законами» по смыслу ч. 1 ст. 107 Конституции РФ понимаются:

законы, принятые Государственной Думой и одобренные Советом Федерации в соответствии с ч. 1, 2, 3 и 4 ст. 105 Конституции РФ;

законы, повторно принятые Государственной Думой в соответствии с ч. 5 ст. 105 Конституции РФ;

законы, одобренные Государственной Думой и Советом Федерации в соответствии с ч. 3 ст. 107 Конституции РФ.

2. Принятый федеральный закон в течение пяти дней направляется для подписания и обнародования Президенту РФ Советом Федерации независимо от того, одобрен этот закон данной палатой путем голосования или без рассмотрения. В случае, предусмотренном ч. 5 ст. 105 Конституции РФ, принятый федеральный закон Президенту РФ направляет Государственная Дума.

3. Отклонение федерального закона Президентом РФ, предусмотренное ч. 4 ст. 107 Конституции РФ, означает принятое в течение 14 дней с момента получения закона решение Президента РФ об отказе в его подписании (вето) с указанием мотивов такого отказа.

Не является отклонением федерального закона в смысле ч. 3 ст. 107 Конституции РФ возвращение Президентом РФ федерально-

го закона в соответствующую палату Федерального Собрания, возможное только в случае нарушения палатой установленных Конституцией РФ требований к порядку принятия федеральных законов и предусмотренных ею условий и процедур.

4. Положение ч. 3 ст. 107 Конституции РФ о том, что в случае отклонения Президентом РФ федерального закона Государственная Дума и Совет Федерации в установленном Конституцией РФ порядке вновь рассматривают данный закон, означает, что на рассмотрение такого закона распространяются положения ч. 1 и 3 ст. 105, положение ч. 4 ст. 105 о 14-дневном сроке в толковании, которое дано постановлением Конституционного Суда РФ от 23 марта 1995 г., а также положения ч. 1 и 3 ст. 107 Конституции РФ. Если отклоненный Президентом РФ федеральный закон не был повторно рассмотрен Советом Федерации, он не может считаться одобренным этой палатой, а вето преодоленным.

Таким образом были преодолены трудности, связанные с пониманием ст. 107 Конституции РФ участниками законотворческого процесса.

Порядок обнародования законов. Порядок обнародования и вступления в силу законов, принятых Федеральным Собранием, регулируется Федеральным законом «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания» (в редакции от 22 октября 1999 г.). В соответствии с этим Законом на территории Российской Федерации применяются только те федеральные конституционные законы, федеральные законы, акты палат Федерального Собрания, которые официально опубликованы. Федеральные конституционные законы, федеральные законы подлежат официальному опубликованию в течение семи дней после дня их подписания Президентом РФ. Акты палат Федерального Собрания публикуются не позднее 10 дней после дня их принятия. Международные договоры, ратифицированные Федеральным Собранием, публикуются одновременно с федеральными законами об их ратификации.

Официальным опубликованием федерального конституционного закона, федерального закона, акта палаты Федерального Собрания считается первая публикация его полного текста в «Российской газете» или «Собрании законодательства Российской Федерации». При этом законы направляются для официального опубликования Президентом РФ, а акты палат Федерального Собрания направляются для официального опубликования Председателем соответствующей палаты или его заместителем. Феде-

ральные конституционные законы, федеральные законы, акты палат Федерального Собрания могут быть опубликованы в иных печатных изданиях, а также доведены до всеобщего сведения (обнародованы) по телевидению и радио, разосланы государственным органам, должностным лицам, предприятиям, учреждениям, организациям, переданы по каналам связи, распространены в машиночитаемой форме. Законы, акты палат Федерального Собрания и иные документы могут быть опубликованы также в виде отдельного издания.

Закон устанавливает порядок вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов и актов палат Федерального Собрания. Они вступают в силу одновременно на всей территории Российской Федерации по истечении 10 дней после дня их официального опубликования, если самими законами или актами палат не установлен другой порядок вступления их в силу. «Собрание законодательства Российской Федерации» является официальным периодическим изданием, в котором публикуются федеральные конституционные законы, федеральные законы, акты палат Федерального Собрания, указы и распоряжения Президента РФ, постановления и распоряжения Правительства РФ, решения Конституционного Суда РФ о толковании Конституции РФ и о соответствии Конституции РФ законов, нормативных актов Президента РФ, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства РФ или отдельных положений перечисленных актов. При публикации федерального конституционного закона и федерального закона указываются наименование закона, даты его принятия (одобрения) Государственной Думой и Советом Федерации, должностное лицо, его подписавшее, место и дата его подписания, регистрационный номер.

§ 9. Статус депутата Государственной Думы и члена Совета Федерации

Статус депутатов Государственной Думы и членов Совета Федерации складывается из их прав, обязанностей и ответственности, он определяется Конституцией РФ, Федеральным законом «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (в редакции от 30 января 2007 г.) и рядом других федеральных законов. Закрепляя такой статус, законодатель предоставляет членам парламента особую право- и дееспособность, с тем чтобы

парламентарий мог участвовать в законотворчестве и осуществлении других функций парламента.

Статусы депутата Государственной Думы и члена Совета Федерации во многом схожи, но между ними есть и различия. Различия определяются уже тем, что депутаты Думы избираются населением, а члены Совета Федерации входят в состав палаты по назначению или избранию органами государственной власти субъектов РФ. Депутаты Думы представляют в палате весь народ в целом, а члены Совета Федерации представляют свои субъекты РФ. Однако они в равной степени работают на профессиональной постоянной основе, не могут быть депутатами законодательного органа субъекта РФ или органа местного самоуправления, находиться на государственной службе, заниматься предпринимательской или другой оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности, состоять членами органа управления хозяйственного общества или иной коммерческой организации. Члены обеих палат обязаны представлять декларации о доходах и об имуществе, принадлежащем им на праве собственности. Военнослужащие, лица рядового и начальствующего состава органов внутренних дел, работники органов прокуратуры, налоговой полиции, таможенных органов, органов уголовно-исполнительной системы, избранные депутатами Государственной Думы, как и членами Совета Федерации, приостанавливают свою службу в перечисленных органах и учреждениях на период осуществления депутатских полномочий.

Мандат российских парламентариев: императивный или свободный? От ответа на этот вопрос зависит главное в статусе парламентария: возможность или невозможность действовать только в соответствии со своими убеждениями, нести или не нести ответственность перед своими избирателями.

Под императивным мандатом понимаются полномочия, полученные депутатом от своих избирателей при условии, что он обязан выполнять их указы и нести перед ними ответственность за свои действия. Если депутат не выполняет свои предвыборные обещания или вообще работает в парламенте неудовлетворительно, то избиратели вправе отозвать его. Следовательно, депутат не свободен в выборе своей позиции при решении вопросов в парламенте, он должен служить не народу в целом, а своим избирателям.

Напротив, свободный мандат предполагает, что депутат не должен быть связан наказами избирателей, а действовать в пар-

ламенте исходя из своих убеждений в интересах всего народа. Такой мандат исходит из понимания возможности несовпадения общих и местных интересов народа и необходимости отдавать предпочтение общим интересам. При свободном мандате не может быть отзыва депутатов, а ответственность за свою деятельность он несет не перед своими избирателями, а перед народом в целом.

Эти разновидности мандатов в разных вариациях присущи всем странам мира. Императивный мандат весьма подходит тоталитарным государствам, которым нужны внешние формы «народоправства», хотя право отзыва в таких государствах практически нигде не реализовалось. Правовое демократическое государство исходит из того, что наказания избирателей и прямая ответственность депутатов перед избирателями имеют смысл и практическую осуществимость скорее на уровне местного самоуправления, но на общенациональном уровне парламенты решают более сложные вопросы в интересах народа, и депутаты должны выступать как представители всего народа, а не только своих избирателей. Поэтому в современных демократических странах утвердились системы свободного мандата.

Свободный мандат не означает полную свободу действий парламентария, он зависит от установок своего партийного руководства во фракции, связан желанием снова баллотироваться на предстоящих выборах в парламент в своем избирательном округе. Однако юридически его право голосовать при решении того или иного вопроса ничем не ограничено. Поняв, что его предвыборные обещания были нереальными или популистскими и идут вразрез с общенародными интересами, депутат вправе отказаться от выполнения этих обещаний. Во всей своей деятельности депутат должен в первую очередь руководствоваться Конституцией, законами и своей совестью.

В Российской Федерации Конституция полностью обходит вопрос о природе мандата парламентария, законодательство же решает его половинчато. В целом можно считать, что императивный мандат отвергнут, поскольку права отзыва на федеральном уровне уже нет. Не существует и юридически закрепленной обязанности депутата поддерживать политику какой-либо политической партии, строго следовать фракционной дисциплине и отчетываться перед избирателями. Отсутствие санкций за нарушения депутатских обязанностей позволяет депутату поступать в соответствии со своими убеждениями, свободно выступать в СМИ

и т. д. Практически таким же статусом обладают и члены Совета Федерации. Хотя они являются представителями органов государственной власти своих субъектов РФ, но не предусмотрено никакой обязанности членов палаты выполнять какие-либо наказы избирателей.

Общие требования к депутатам Государственной Думы и членам Совета Федерации. Членом Совета Федерации в соответствии с Федеральным законом «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» является представитель субъекта РФ: законодательного органа государственной власти субъекта РФ и исполнительного органа государственной власти субъекта РФ. Депутатом Государственной Думы признается избранный народом представитель, уполномоченный осуществлять законодательную власть в Государственной Думе и иные полномочия, предусмотренные Конституцией РФ и Федеральным законом.

Члену Совета Федерации и депутату Государственной Думы при осуществлении ими своих полномочий обеспечиваются условия для беспрепятственной и эффективной реализации их прав и обязанностей, установленных Конституцией РФ, законами, регламентами палат. В своей деятельности члены Совета Федерации и депутаты Государственной Думы должны руководствоваться Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами, Регламентом соответствующей палаты Федерального Собрания, предвыборной программой и своими убеждениями. Одно и то же лицо не может одновременно являться членом Совета Федерации и депутатом Государственной Думы.

Срок полномочий. Срок полномочий депутата Государственной Думы начинается со дня избрания депутата и прекращается с момента начала работы Государственной Думы нового созыва, за исключением случаев досрочного прекращения полномочий.

Срок полномочий члена Совета Федерации определяется с момента его избрания (назначения) в соответствии с названным Законом и заканчивается днем избрания (назначения) вновь избранного члена Совета Федерации, за исключением предусмотренных этим Законом случаев досрочного прекращения полномочий.

Решение законодательного органа государственной власти субъекта РФ об избрании представителя в Совете Федерации тайным голосованием оформляется постановлением указанного органа, а двухпалатного законодательного органа государствен-

ной власти — совместным постановлением обеих палат. Решение высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа) о назначении представителя в Совете Федерации оформляется указом (постановлением) высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа). Указ (постановление) в трехдневный срок направляется в законодательный орган субъекта РФ.

Указ (постановление) о назначении представителя в Совете Федерации от исполнительного органа вступает в силу, если на очередном или внеочередном заседании законодательного органа две трети от общего числа его депутатов не проголосуют против назначения данного представителя в Совете Федерации.

Решения об избрании (о назначении) членов Совета Федерации направляются в Совет Федерации принявшими их органами государственной власти не позднее пяти дней после вступления в силу указанных решений. В тот же срок избранный (назначенный) член Совета Федерации должен представить в Совет Федерации копию приказа (иного документа) об освобождении от обязанностей, несовместимых со статусом члена Совета Федерации, либо копию документа, удостоверяющего, что им было подано заявление об освобождении от таких обязанностей.

Полномочия члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы прекращаются досрочно в случаях:

- 1) утраты ими гражданства Российской Федерации либо приобретения гражданства иностранного государства;
- 2) вступления в законную силу обвинительного приговора суда;
- 3) признания недееспособными на основании решения суда, вступившего в законную силу;
- 4) признания безвестно отсутствующими либо объявления их умершими на основании решения суда, вступившего в законную силу;
- 5) смерти;
- 6) призыва на военную службу с их согласия.

Полномочия депутата Государственной Думы прекращаются также в случаях:

- 1) письменного заявления о сложении своих полномочий;
- 2) избрания депутатом законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ или органа местного самоуправления, выборным должностным лицом иного органа государственной власти или органа местного самоуправления;

3) поступления на государственную или муниципальную службу, вхождения его в состав органа управления хозяйственного общества или иной коммерческой организации, занятия им предпринимательской или другой оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности;

4) отпуска Государственной Думы в случаях, предусмотренных ст. 111 и 117 Конституции РФ.

Формы деятельности, права и обязанности членов парламента.

Формы деятельности определены в законе для того, чтобы способствовать парламентариям в осуществлении их законотворческой деятельности. В то же время это означает установление известных рамок такой деятельности, с тем чтобы не допустить вмешательства депутатов в прерогативы исполнительной и судебной власти.

Формами деятельности парламентариев являются участие в заседаниях своих палат, комитетах и комиссиях, парламентских слушаниях, в выполнении поручений палат, обращение к должностным лицам с требованием немедленного пресечения обнаружившегося нарушения прав граждан и др.

Формами деятельности депутата Государственной Думы являются также работа с избирателями, участие в работе депутатских объединений — фракций и депутатских групп в Государственной Думе.

Деятельность членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы может осуществляться также в иных формах, предусмотренных Конституцией РФ, федеральными законами и Регламентами палат.

Законом специально регулируются взаимоотношения депутата Государственной Думы с избирателями. Депутаты поддерживают связь с избирателями, они рассматривают поступившие от избирателей предложения, заявления и жалобы, вносят предложения в соответствующие органы власти, местного самоуправления и общественные объединения. Депутаты информируют избирателей о своей деятельности во время встреч с ними, а также через средства массовой информации. Для работы с избирателями депутату ежемесячно предоставляются соответствующие дни в порядке, определяемом Регламентом палаты.

Члены Совета Федерации и депутаты Государственной Думы обязаны соблюдать этические нормы. Ответственность за нарушение парламентарием указанных норм устанавливается Регла-

ментами палат. Члены Совета Федерации и депутаты Государственной Думы представляют декларации о доходах и сведения об имуществе, принадлежащем им на праве собственности. Информация о нарушениях, выявленных в результате проверки налоговыми органами Российской Федерации, подлежит опубликованию в «Ведомостях Федерального Собрания Российской Федерации».

Члены Совета Федерации и депутаты Государственной Думы имеют право законодательной инициативы, которое осуществляется в форме внесения в Государственную Думу законопроектов и поправок к ним. Группа численностью не менее одной пятой членов Совета Федерации или депутатов Государственной Думы может вносить предложения о поправках и пересмотре положений Конституции РФ.

Члены Совета Федерации и депутаты Государственной Думы пользуются правом решающего голоса по всем вопросам, рассматриваемым палатами Федерального Собрания, комитетом, комиссией палаты, членами которых они являются. Член Совета Федерации вправе присутствовать на всех заседаниях Государственной Думы, а депутат Государственной Думы — на всех заседаниях Совета Федерации.

Члены Совета Федерации и депутаты Государственной Думы вправе направлять парламентские запросы в Правительство РФ, Генеральному прокурору, Председателю Центрального банка, Председателю ЦИК, руководителям федеральных органов государственной власти, иных органов государственной власти и органов местного самоуправления по кругу вопросов, входящих в компетенцию этих органов и должностных лиц. Парламентский запрос вносится на заседании палаты в письменной форме. Орган, должностное лицо, которому направлено обращение, должны дать ответ на заседании палаты или в письменной форме не позднее чем через 15 дней со дня его получения или в иной установленный палатой срок.

Члены Совета Федерации и депутаты Государственной Думы вправе самостоятельно, без оглашения на заседании палаты обращаться с запросом к любому члену Правительства РФ на заседании Государственной Думы. По вопросам своей деятельности члены Совета Федерации и депутаты Государственной Думы пользуются правом на прием в первоочередном порядке руководителями и другими должностными лицами расположенных на территории Российской Федерации органов государственной

власти, органов местного самоуправления, организаций независимо от форм собственности, лицами начальствующего состава Вооруженных Сил РФ, других войск и воинских формирований.

Члены Совета Федерации и депутаты Государственной Думы обеспечиваются документами, принятыми палатами Федерального Собрания, документами, другими информационными и справочными материалами, официально распространяемыми Администрацией Президента РФ, Правительством РФ, Конституционным Судом РФ, Верховным Судом РФ, Высшим Арбитражным Судом РФ, Счетной палатой РФ, Центральной избирательной комиссией РФ, иными государственными органами и общественными объединениями, а также другими информационными и справочными материалами.

Вмешательство членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы в деятельность органов дознания, следователей и судов не допускается.

Неприкосновенность (иммунитет) членов парламента. Неприкосновенность (парламентский иммунитет), закрепленная в ст. 98 Конституции РФ, — один из основных элементов статуса парламентария, важнейшая правовая гарантия его деятельности. По своему содержанию это гарантия более высокого уровня по сравнению с общими конституционными гарантиями неприкосновенности личности. Она не является личной привилегией, а имеет публично-правовой характер, призвана служить публичным интересам, обеспечивая повышенную охрану законом личности парламентария в силу осуществляемых им государственных функций, ограждая его от необоснованных преследований, способствуя беспрепятственной деятельности парламентария и тем самым — парламента, их самостоятельности и независимости.

Закрепление неприкосновенности в Конституции РФ является определенным исключением из общей конституционной нормы о равенстве всех перед законом и судом, что обусловлено необходимостью конституционной защиты специального статуса парламентария как члена федерального представительного и законодательного органа. Нарушение положений закона, регулирующего вопросы неприкосновенности членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы, влечет ответственность, предусмотренную действующим законодательством.

Члены Совета Федерации и депутаты Государственной Думы обладают неприкосновенностью в течение всего срока их полно-

мочий. Они не могут быть привлечены к уголовной или к административной ответственности, налагаемой в судебном порядке, задержаны, арестованы, подвергнуты обыску без согласия соответствующей палаты Федерального Собрания, кроме случаев задержания на месте преступления, а также подвергнуты личному досмотру, за исключением случаев, когда это предусмотрено федеральным законом для обеспечения безопасности других людей. Неприкосновенность парламентариев распространяется на их жилые, служебные помещения, багаж, личные и служебные транспортные средства, переписку, используемые ими средства связи, а также на принадлежащие им документы.

Члены Совета Федерации и депутаты Государственной Думы не могут быть привлечены к уголовной и административной ответственности за высказанное мнение, позицию, выраженную при голосовании, и другие действия, соответствующие их статусу, в том числе и по истечении срока их полномочий. Если в связи с такими действиями член Совета Федерации, депутат Государственной Думы допустили публичные оскорбления, клевету или иные нарушения, ответственность за которые предусмотрена федеральным законом, возбуждение уголовного дела, производство дознания, предварительного следствия или начало производства по делу об административном правонарушении, предусматривающем административную ответственность, налагаемую в судебном порядке, осуществляется только в случае лишения члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы неприкосновенности. Члены Совета Федерации и депутаты Государственной Думы вправе отказаться от дачи свидетельских показаний по гражданскому или уголовному делу об обстоятельствах, ставших им известными в связи с выполнением ими своих обязанностей.

В случае возбуждения уголовного дела или начала производства по делу об административном правонарушении, предусматривающем административную ответственность, налагаемую в судебном порядке, в отношении действий члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы орган дознания или следователь в трехдневный срок сообщает об этом Генеральному прокурору РФ. Если уголовное дело возбуждено или производство по делу об административном правонарушении, предусматривающем административную ответственность, налагаемую в судебном порядке, начато в отношении действий члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы, связанных с осуществлением

ими своих полномочий, Генеральный прокурор в недельный срок после получения сообщения органа дознания или следователя обязан внести в соответствующую палату Федерального Собрания представление о лишении члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы неприкосновенности.

После окончания дознания, предварительного следствия или производства по делу об административном правонарушении, предусматривающем административную ответственность, налагаемую в судебном порядке, дело не может быть передано в суд без согласия соответствующей палаты Федерального Собрания.

Особый порядок привлечения депутата к уголовной или к административной ответственности, налагаемой в судебном порядке, составляет одну из существенных черт парламентского иммунитета.

По своей природе парламентский иммунитет предполагает наиболее полную защиту депутата при осуществлении им собственно депутатской деятельности (реализации депутатских полномочий, выполнении депутатских обязанностей). Как отмечалось, его нельзя привлечь к уголовной и административной ответственности за высказанное мнение, позицию, выраженную при голосовании, и другие действия, соответствующие статусу депутата. Если же в связи с такими действиями депутатом были допущены нарушения, ответственность за которые предусмотрена федеральным законодательством, возбуждение уголовного дела, проведение дознания и предварительного следствия, досудебное производство по административным правонарушениям могут иметь место только в случае лишения его неприкосновенности. Без лишения депутата неприкосновенности для него не может наступить ответственность за действия (или бездействие), связанные с выполнением депутатских обязанностей.

Из Конституции РФ, однако, следует, что неприкосновенность парламентария не означает его освобождения от ответственности за совершенное правонарушение, в том числе уголовное или административное, если такое правонарушение совершено не в связи с осуществлением собственно депутатской деятельности. Расширительное понимание неприкосновенности в таких случаях вело бы к искажению публично-правового характера парламентского иммунитета и его превращению в личную привилегию, что означало бы, с одной стороны, неправомерное изъятие из конституционного принципа равенства всех перед законом и судом, а с другой — нарушение конституционных прав потерпевших от пре-

ступлений и злоупотреблений властью. Поэтому с соблюдением ограничений, предусмотренных Конституцией РФ, в отношении парламентария допустимо осуществление судопроизводства на стадии дознания и предварительного следствия или производства по административным правонарушениям вплоть до принятия решения о передаче дела в суд в соответствии с положениями Уголовного кодекса и Уголовно-процессуального кодекса РФ, Кодекса РФ об административных правонарушениях без согласия соответствующей палаты Федерального Собрания.

Вместе с тем это не означает лишения парламентария неприкосновенности. Следственные действия в отношении членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы должны осуществляться под непосредственным надзором Генерального прокурора РФ, ибо именно он вносит в соответствующую палату Федерального Собрания представление о лишении парламентария неприкосновенности. Если палата, рассмотрев представление, установленным большинством голосов не примет на основании имеющихся материалов решения о лишении депутата неприкосновенности, вопрос о его предании суду снимается. Без согласия палаты судебное разбирательство не может иметь места.

Вознаграждение членов парламента. В мировой практике давно признано, что члены парламента должны получать вознаграждение, которое в конституциях и законах часто называется «индемнитет»¹. Вознаграждение включает как заработную плату, так и ряд других материальных благ, оно исходит из того, что для осуществления депутатской деятельности парламентарии нуждаются в поездках к избирателям, привлечении опытных помощников и т. д. Необходимы также медицинское обслуживание, страхование жизни и другие гарантии. Общество сознательно идет на соответствующие расходы, понимая важность создания удовлетворительных материальных условий для успешного осуществления народными избранниками их деятельности.

Жизнь и здоровье члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы подлежат обязательному государственному страхованию за счет федерального бюджета на сумму годового денежного содержания федерального министра. Страховые суммы выплачиваются в случаях гибели (смерти) члена парламента, если

¹ Здесь мы не рассматриваем второе значение *индемнитета* — освобождение от ответственности членов парламента за высказывания и действия, связанные с осуществлением их деятельности.

гибель (смерть) наступила вследствие телесных повреждений или причинения иного вреда его здоровью, причинения увечья или иного повреждения здоровья.

Члены Совета Федерации и депутаты Государственной Думы освобождаются на срок их полномочий от военных сборов. По окончании срока полномочий им предоставляется прежняя работа (должность), а при ее отсутствии другая равноценная работа (должность) по предыдущему месту работы или, с их согласия, в другой организации. Военнослужащие, лица рядового и начальствующего состава органов внутренних дел, работники органов прокуратуры, органов налоговой полиции, таможенных органов, учреждений и органов уголовно-исполнительной системы, избранные депутатами Государственной Думы, по окончании срока их полномочий вправе продолжить службу или досрочно уволиться со службы. По окончании срока их полномочий им предоставляется прежняя должность или, с их согласия, другая должность по прежнему либо по иному месту службы. Ряд льгот предусмотрен для супруги (супруга) депутата Государственной Думы, уволенной (уволенному) в связи с переездом депутата для выполнения им своих полномочий в Государственной Думе. В случае досрочного роспуска Государственной Думы депутаты этой палаты получают единовременное денежное пособие.

Федеральный закон устанавливает размер ежемесячной денежной компенсации расходов члена Совета Федерации, связанных с осуществлением им своих полномочий, а также ряд других выплат.

Все депутаты Государственной Думы независимо от занимаемой в палате должности, за исключением Председателя Государственной Думы, получают одинаковое ежемесячное денежное вознаграждение. Депутату устанавливается ежемесячное денежное вознаграждение в размере денежного вознаграждения федерального министра, а Председателю Государственной Думы — в размере вознаграждения Председателя Правительства РФ. Депутату Государственной Думы и члену Совета Федерации ежемесячно возмещаются расходы, связанные с осуществлением им своих полномочий, в сумме, равной пяти минимальным размером оплаты труда.

Члены Совета Федерации и депутаты Государственной Думы на территории Российской Федерации имеют право бесплатно пользоваться воздушным, железнодорожным, автомобильным,

водным транспортом и всеми видами городского и пригородного пассажирского транспорта, за исключением такси.

Члены Совета Федерации и депутаты Государственной Думы вправе иметь до пяти помощников: по работе в палате (не более двух помощников), а также по работе в субъекте РФ или в своем избирательном округе. Они также могут иметь до 40 помощников, работающих на общественных началах.

Перечисленные гарантии являются только основными. Закон устанавливает и конкретные нормы материального обеспечения членов парламента.

Ответственность за нарушение статуса членов парламента. Не-выполнение должностными лицами и другими работниками органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций, общественных объединений законных требований членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы либо создание им препятствий в осуществлении их деятельности, а равно предоставление им заведомо ложной информации или несоблюдение установленных законом сроков и порядка предоставления информации и ответов на обращения и запросы влекут ответственность, предусмотренную административным и уголовным законодательством. Ответственность наступает и за неправомерное воздействие на членов парламента и членов его семьи и других родственников, выраженное в виде насилия или угрозы применения насилия, оказанное в целях прекращения их деятельности в качестве члена Совета Федерации или депутата Государственной Думы или изменения ее характера. Наказание предусмотрено за неуважение к члену Совета Федерации или депутату Государственной Думы.

Межпарламентская Ассамблея. Межпарламентская Ассамблея государств — участников СНГ начала свою деятельность со времени заключения Соглашения о ней, подписанного парламентами государств — участников СНГ 27 марта 1992 г. Позже, 21 октября 1994 г., Совет глав государств СНГ принял Меморандум, в котором, в частности, отмечалась необходимость последовательного формирования эффективной интеграционной структуры Содружества. В соответствии с этим 26 мая 1995 г. была принята Конвенция о Межпарламентской Ассамблее государств — участников СНГ.

Межпарламентская Ассамблея является межгосударственным органом СНГ, и, следовательно, ее статус носит международно-правовой характер. В то же время ряд ее полномочий тесно свя-

зан с конституционно-правовыми институтами, и прежде всего в отношении рекомендаций по принятию законодательных актов. Эта ее особенность открывает перспективу перерастания Ассамблеи в будущем в надгосударственный законодательный орган, акты которого будут иметь обязательную юридическую силу для всех государств — участников СНГ.

Межпарламентская Ассамблея состоит из парламентских делегаций государств-участников, которые включают представителей государства-участника, избираемых или назначаемых парламентом государства — участника настоящей Конвенции из числа своих членов в соответствии с его внутренними регламентами и процедурами. Парламентская делегация возглавляется ее руководителем. Объем, срок действия и порядок прекращения полномочий парламентской делегации государства-участника определяются этим государством-участником в соответствии с его внутренними правилами и процедурами.

Межпарламентская Ассамблея обладает широкими полномочиями по обсуждению вопросов сотрудничества государств-участников в различных областях. Она вправе:

- принимать рекомендации по сближению законодательства государств-участников;
- принимать типовые (модельные) законодательные акты и с соответствующими рекомендациями направлять их парламентам государств — участников Конвенции;
- принимать рекомендации по синхронизации процедур ратификации (утверждения) парламентами государств — участников СНГ договоров (соглашений), заключенных в рамках Содружества;
- принимать рекомендации по приведению законодательства государств-участников в соответствие с положениями международных договоров, заключенных этими государствами в рамках Содружества;
- содействовать осуществлению обмена между государствами-участниками информацией правового характера;
- обсуждать иные вопросы межпарламентского сотрудничества.

Межпарламентская Ассамблея собирается на очередные и внеочередные пленарные заседания. Ее очередные пленарные заседания проводятся не реже двух раз в год. Внеочередные пленарные заседания могут быть созваны Советом Ассамблеи. Парламентская делегация каждого государства-участника имеет один

голос. Решения Ассамблеи по обсуждаемым вопросам принимаются парламентскими делегациями, присутствующими на заседании и принимающими участие в голосовании, в соответствии с Регламентом. Решения Межпарламентской Ассамблеи могут приниматься только на ее пленарных заседаниях.

Внутренняя деятельность Межпарламентской Ассамблеи осуществляется в соответствии с Конвенцией и Регламентом. Организацию деятельности осуществляет Совет Ассамблеи, состоящий из руководителей парламентских делегаций государств-участников. Совет Ассамблеи тайным голосованием избирает Председателя Совета из числа членов Совета сроком на один год. Лицо, избранное Председателем Совета Ассамблеи, может переизбираться, однако с тем условием, что не может занимать эту должность более трех сроков подряд. Межпарламентская Ассамблея вправе учреждать постоянные и временные комиссии, состоящие из представителей парламентских делегаций, иные вспомогательные органы, которые окажутся необходимыми для успешного выполнения возложенных на нее функций. Постоянно действующим административным органом Совета Ассамблеи является Секретариат.

Межпарламентская Ассамблея вправе заключать международные договоры в пределах своей компетенции. На территории государств-участников она пользуется правами юридического лица и имеет, в частности, право заключать договоры, приобретать движимое и недвижимое имущество и распоряжаться им, возбуждать дела в суде и участвовать в судебных разбирательствах. Межпарламентская Ассамблея пользуется на территории государств-участников такими же привилегиями и иммунитетами, которые предоставляются Организации Объединенных Наций в соответствии с Конвенцией о привилегиях и иммунитетах Объединенных Наций 1946 г. Межпарламентская Ассамблея, ее имущество и активы пользуются иммунитетом от судебного вмешательства.

Члены парламентских делегаций государств-участников, должностные лица Межпарламентской Ассамблеи в отношении привилегий, иммунитетов и льгот пользуются на территории государств-участников режимом, не менее благоприятным, чем тот режим, который предоставляется соответственно представителям государств — членов ООН и должностным лицам ООН на основании Конвенции о привилегиях и иммунитетах Объединенных Наций 1946 г. Привилегии и иммунитеты предоставляются чле-

нам парламентских делегаций государств-участников и должностным лицам Межпарламентской Ассамблеи не для их личной выгоды, а для того, чтобы обеспечить независимое выполнение ими своих функций, связанных с работой в Межпарламентской Ассамблее. Парламент государства — участника Конвенции, действуя согласно своему внутреннему регламенту и процедурам, не только имеет право, но и обязан отказаться от иммунитета своего представителя в каждом случае, когда, по его мнению, иммунитет препятствует отправлению правосудия, причем этот отказ может быть произведен без ущерба для цели, с которой иммунитет был предоставлен.

Все разногласия, возникающие в связи с толкованием и применением Конвенции, за исключением случаев, когда стороны соглашаются разрешить их иным путем, подлежат передаче на рассмотрение арбитража, учреждаемого в целях разрешения данного конкретного спора и состоящего из двух арбитров, каждый из которых назначается одной из спорящих сторон, и третьего арбитра, назначаемого первыми двумя арбитрами.

Конвенция ратифицирована Российской Федерацией (Федеральный закон от 17 июня 1996 г.) с некоторыми оговорками. Однако Ассамблея пока не принимала каких-либо рекомендаций законодательного характера. Условия пребывания Ассамблеи на территории РФ зафиксированы в Соглашении между Правительством РФ и Ассамблеей, подписанном в марте 1997 г.

Глава 24. Правительство Российской Федерации

§ 1. Общая характеристика роли исполнительной власти

Роль исполнительной власти в жизни общества. В исполнительной власти заключено то звено государства, которое практически организует жизнь каждого народа. Эта власть включает в себя основную массу государственных органов и наибольшее число государственных служащих, она обладает широкими полномочиями. Исполнение законов, являющееся по концепции правового государства главной функцией исполнительной власти, объективно требует осуществления большой распорядительной деятельности, которая неизбежно затрагивает права и интересы граждан — защищает их, а порой и нарушает. Отсюда та тщательность, с которой в каждом демократическом государстве подходят к вопросам

формирования, организации и ответственности органов исполнительной власти.

Исполнительная власть, а конкретнее — ее «силовые» министерства (обороны, внутренних дел, безопасности и др.), олицетворяет принудительную силу государства, а потому является предметом постоянного внимания со стороны политических сил и общественности, стремящихся не допустить чрезмерных ограничений свободы. Столь же велика позитивная роль, а вместе с нею и опасность экономических министерств и ведомств, которые, содействуя экономической экономике и росту благосостояния, одновременно могут своим регулированием непомерно ограничить право частной собственности и свободу предпринимательства. В социально-культурной сфере от исполнительной власти в немалой степени зависит практическая реализация принципа социальной справедливости и государственная поддержка культуры.

Выполняя в целом безусловно полезную и необходимую функцию, исполнительная власть почти во всех странах и на всех уровнях обнаруживает в себе тенденцию к разбуханию государственного аппарата, коррупции, чиновничьему произволу. Обилие разного рода министерств и ведомств объективно требует высокой координации их деятельности, что, увы, достигается далеко не всегда. Постоянной и повсеместной проблемой является установление деловых бесконфликтных взаимоотношений между исполнительной властью и властями законодательной и судебной. Эта проблема становится более острой в федеративных государствах, где вертикаль исполнительной власти постоянно сталкивается с трудностями распределения компетенции между центром, субъектами федерации и местным самоуправлением.

И тем не менее роль исполнительной власти во всех государствах весьма велика и характеризуется тенденцией к усилению. К этому побуждают общее усложнение международной жизни и внутренней обстановки во многих странах, потребности экономики и растущие социальные нужды. Исполнительная власть реагирует на предъявляемые ей обществом требования поиска новых путей эффективной деятельности частыми реорганизациями внутренней структуры, обновлением методов деятельности.

Роль исполнительной власти особенно важна там, где проводятся реформы, совершается переход от тоталитаризма к демократии. Постсоциалистические государства, включая Россию, совершают этот переход, провозгласив основные цели правового государства. На исполнительную власть ложится главная тяжесть

проведения глубоких хозяйственных преобразований и создания рыночной экономики. Органы этой ветви государственной власти играют решающую роль для претворения в жизнь новых демократических законов, охраняющих права и интересы граждан.

Понятие правительства и его положение в конституционно-правовых системах. Исполнительная власть олицетворяется в определенной системе государственных органов, связанных между собой по вертикали и горизонтали. На высшей ступеньке этой системы стоит правительство, возглавляемое главой государства или премьер-министром. Правительство может называться по-разному (совет министров, кабинет министров, государственный совет и др.), но оно обычно представляет собой коллегиальный орган исполнительной власти, в состав которого входят министры и, в некоторых странах, руководители различных ведомств. В республиках президентского типа (США и т. д.) правительство как коллегиальный орган, как правило, отсутствует, а его место занимает совещательный орган при главе государства (администрация).

Положение правительства в системе органов государственной власти определяется формой правления, которая, в свою очередь, отражает особенности партийной системы каждой страны и сложившийся баланс законодательной и исполнительной власти. В парламентских республиках и монархиях правительство формируется парламентом, из чего логически вытекает его ответственность перед представительным органом. В этих странах, имеющих развитую и сравнительно устойчивую партийную систему, правительство всегда состоит из представителей политической партии или коалиции партий, пользующихся поддержкой парламента. Отсюда проистекает ведущая роль правительства в государственной жизни, поскольку оно включает в свой состав лидеров политического большинства. Следовательно, ведущей фигурой выступает не глава государства, а премьер-министр.

По-другому выглядит роль правительства в президентской республике. Здесь выбранный народом президент сам формирует состав правительства (администрации) при ограниченном участии парламента, он сам назначает и смещает министров. Правительство, являясь обычно однопартийным, несет ответственность перед главой государства, который никому не подконтролен. Думать, что тем самым учреждается авторитарная власть, — глубокая ошибка. Правительство и вообще вся исполнительная власть не уходят из-под контроля общественности, но получают возможность работать без постоянной оглядки на парламента, боль-

шинство в котором может принадлежать политическим партиям, оппозиционным по отношению к президенту. Правительство не знает частой смены своего состава вследствие вотумов недоверия, оно проводит курс президента, одобренный на всенародных выборах.

В полупрезидентской республике в положении правительства можно наблюдать элементы как первой, так и второй из рассмотренных форм правления. Правительство здесь формируется президентом, но оно занимает положение как бы между ним и парламентом. Глава государства формально не входит в исполнительную власть, но, по существу, ее возглавляет, так как может председательствовать в совете министров. Правительство здесь обычно однопартийное, хотя может включать и представителей других партий. Преимущество положения правительства при данной форме правления состоит в его стабильности при сохранении известной зависимости от парламента. Такая форма правления обычно утверждается в странах с многопартийной системой по причине обилия разнопартийных представителей в парламенте, постоянно создающих серьезные помехи для стабильности правительства.

§ 2. Правительство Российской Федерации в системе органов государственной власти

Разделение властей и Правительство. Правовое положение. Положение и место Правительства РФ в системе органов государственной власти вытекают из принципа разделения властей, сформулированного в ст. 10 и 11 Конституции РФ. Правительство осуществляет государственную власть наравне с Президентом РФ, Федеральным Собранием и судами. В ст. 10 Конституции РФ прямо устанавливается, что исполнительную власть Российской Федерации осуществляет Правительство РФ.

Соотношение Правительства с Федеральным Собранием и судами не порождает каких-либо неясностей. Согласно Конституции РФ органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны, что предполагает невмешательство в деятельность каждой власти со стороны двух других. Поскольку в Российской Федерации принята полупрезидентская форма правления и Правительство РФ несет ответственность в основном перед Президентом РФ, члены Правительства РФ, его Председатель и заместители не могут быть депутатами Государственной

Думы (естественно, и членами Совета Федерации). Назначение депутата министром или другим членом Правительства влечет немедленное сложение им своих депутатских полномочий. В то же время Правительство РФ взаимодействует с палатами Федерального Собрания, и особенно с постоянными комитетами и комиссиями, рассматривая их рекомендации и принимая соответствующие меры. Однако при нынешней форме правления не может быть и речи о какой-либо отчетности Правительства РФ перед Федеральным Собранием, обязанности при всех условиях уйти в отставку в случае вотума недоверия и т. д. Председатель Правительства РФ неоднократно игнорировал «вызовы» в Государственную Думу. В то же время Федеральный конституционный закон о Правительстве РФ обязывает членов Правительства по приглашению палат присутствовать на их заседаниях и отвечать на вопросы.

По-иному и в некотором смысле сложнее выглядят взаимоотношения Правительства РФ с Президентом РФ, который формально как бы не входит ни в одну из трех властей, а по существу, имея ряд конституционных полномочий в сфере исполнительной власти, в эту власть входит. Более того, Президент РФ назначает (с согласия Государственной Думы) и единолично смещает Председателя Правительства, назначает и смещает всех членов Правительства РФ и руководителей других федеральных органов исполнительной власти, напрямую руководит рядом министерств (обороны, иностранных дел и др.). Президент РФ вправе председательствовать на заседаниях Правительства РФ, его указы по своей юридической силе выше постановлений Правительства РФ. Совершенно очевидно, что Правительство РФ несет ответственность перед Президентом РФ, только ему подотчетно и ему подконтрольно. Не признавать этого — значит идти вопреки правовой логике и делать Правительство РФ полностью безответственным, поскольку Конституцией РФ не предусмотрена его ответственность перед Федеральным Собранием.

Анализ полномочий Президента РФ и Правительства РФ дает все основания считать главой исполнительной власти Российской Федерации именно Президента РФ, а не Председателя Правительства или Правительство РФ в целом. Поэтому, когда утверждают, что Правительство РФ является высшим органом исполнительной власти, то необходимо принимать во внимание известную условность такого утверждения. Оно может рассматриваться как высший орган исполнительной власти в том смыс-

ле, что является единственным коллегиальным органом, имеющим конституционную компетенцию в сфере исполнительной власти и право руководить всеми органами исполнительной власти. В Федеральном конституционном законе «О Правительстве Российской Федерации» (в редакции от 30 января 2007 г.) поэтому говорится, что Правительство РФ возглавляет единую систему исполнительной власти в Российской Федерации (ч. 3 ст. 1). Но следует учитывать, что Правительство РФ функционирует, имея над собой Президента РФ, указания которого для Правительства обязательны, и надо отметить, что в указах Президента весьма часто встречаются положения, означающие прямое руководящее участие в организации и деятельности Правительства РФ.

Такое соотношение между властью Президента РФ и Правительства РФ вовсе не означает, что Правительство РФ обезличено и является только тенью Президента РФ. В пределах своей компетенции, установленной Конституцией РФ и законами, оно самостоятельно решает вопросы и несет полную ответственность за свои действия. Правительство РФ возглавляет единую систему органов исполнительной власти и обеспечивает их согласованную деятельность. Оно издает свои правовые акты, не испрашивая разрешения или согласия Президента РФ, самостоятельно строит свои отношения с Федеральным Собранием и судебной властью, с органами государственной власти субъектов РФ.

Конституция РФ не устанавливает критерии, по которым те или иные органы государственной власти относятся к власти исполнительной. Но к пониманию этого можно прийти логически, если вычесть из всех федеральных органов государственной власти законодательные и судебные органы, а также рассмотренные выше (см. § 3 гл. 20 учебника) органы с особым статусом. Оставшиеся органы и составляют систему органов исполнительной власти. К этому следует добавить определенные органы исполнительной власти субъектов РФ, поскольку в соответствии с ч. 2 ст. 77 Конституции РФ в пределах ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов РФ образуют единую систему исполнительной власти в Российской Федерации. Следовательно, в отличие от законодательной власти исполнительная власть в Российской Федерации в значительной мере носит единый характер, что, естественно, предопределяет объем полномочий Правительства РФ.

Конституция РФ не закрепляет каких-либо специальных принципов деятельности Правительства РФ. Как орган государственной власти, оно руководствуется Конституцией РФ, законами, нормативными указами Президента РФ, такими основополагающими принципами конституционного строя, как обеспечение прав и свобод человека и гражданина, федерализм, разделение властей, единство экономического пространства, народовластие и др. Правительство РФ в пределах своей компетенции организует исполнение принимаемых Федеральным Собранием законов, указов и распоряжений Президента РФ и международных договоров, осуществляет регулярный контроль за исполнением всех этих актов органами исполнительной власти Федерации и ее субъектов, принимает необходимые меры по устранению нарушений действующего законодательства. Оно также обеспечивает исполнение судебных решений.

В Конституции РФ Правительству РФ уделена специальная глава из восьми статей (ст. 110–117), но ряд полномочий Правительства и норм, регламентирующих его правовое положение, закреплены в других главах (о Президенте РФ, о Федеральном Собрании). Многие полномочия этого органа раскрываются в федеральных законах («Об обороне», «О безопасности» и др.), а также в указах Президента РФ. Основные вопросы правового положения Правительства РФ, порядок его формирования и деятельности закреплены Федеральным конституционным законом «О Правительстве Российской Федерации». Законом определяются принципы, состав и порядок формирования Правительства, его полномочия и организация деятельности, а также взаимоотношения с Президентом РФ, Федеральным Собранием и органами государственной власти субъектов РФ, обеспечение деятельности Правительства.

Правовым актом, регулирующим деятельность Правительства РФ, выступает также Регламент Правительства РФ, утвержденный постановлением Правительства РФ (в редакции от 7 июля 2006 г.). Этим актом определяется планирование и организация работы Правительства, порядок внесения в Правительство и рассмотрение проектов решений Правительства и иных актов, подготовки и проведения заседаний Правительства и оформления принятых на заседании решений, взаимодействия Правительства с органами судебной власти.

Система федеральных органов исполнительной власти. Конституция РФ содержит термины «система» и «структура» органов исполнительной власти. Государственная Дума обращалась в Конституционный Суд РФ с просьбой о толковании соответствующей

ших статей Конституции, с тем чтобы определить, что подлежит установлению федеральным законом, а что — указами Президента РФ. Конституционный Суд РФ в постановлении от 27 января 1999 г. указал, что «система» устанавливает виды федеральных органов исполнительной власти (ныне это федеральные министерства, федеральные службы, федеральные агентства), которые подлежат закреплению в федеральном законе, а в его отсутствие — в указе Президента РФ. «Структура» представляет собой перечень конкретных органов исполнительной власти, который предлагается Председателем Правительства и утверждается указом Президента РФ (таким же путем в нее вносятся изменения и дополнения в целях реорганизации).

**Структура федеральных органов исполнительной власти,
утвержденная указами Президента РФ
от 20 мая 2004 г., 13 сентября 2004 г., 18 ноября 2004 г.,
1 декабря 2004 г., 22 июля 2005 г., 5 сентября 2005 г.,
3 октября 2005 г., 23 декабря 2005 г., 5 февраля 2007 г.**

I. Федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства, руководство деятельностью которых осуществляют Президент, федеральные службы и федеральные агентства, подведомственные этим федеральным министерствам

Министерство внутренних дел

Федеральная миграционная служба

Министерство по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий

Министерство иностранных дел

Министерство обороны

Федеральная служба по военно-техническому сотрудничеству

Федеральная служба по оборонному заказу

Федеральная служба по техническому и экспортному контролю

Федеральное агентство специального строительства

Министерство юстиции

Федеральная служба исполнения наказаний

Федеральная регистрационная служба

Федеральная служба судебных приставов

Государственная фельдъегерская служба (федеральная служба)

Служба внешней разведки (федеральная служба)

Федеральная служба безопасности (федеральная служба)

Федеральная служба по контролю за оборотом наркотиков (федеральная служба)

Федеральная служба охраны (федеральная служба)

Главное управление специальных программ Президента (федеральное агентство)

Управление делами Президента (федеральное агентство)

II. Федеральные министерства, руководство которыми осуществляет Правительство, федеральные службы и федеральные агентства, подведомственные этим федеральным министерствам

Министерство здравоохранения и социального развития

Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека

Федеральная служба по надзору в сфере здравоохранения и социального развития

Федеральная служба по труду и занятости

Федеральное агентство по здравоохранению и социальному развитию

Федеральное медико-биологическое агентство

Федеральное агентство по высокотехнологичной медицинской помощи

Министерство культуры и массовых коммуникаций

Федеральная служба по надзору за соблюдением законодательства в сфере массовых коммуникаций и охране культурного наследия

Федеральное архивное агентство

Федеральное агентство по культуре и кинематографии

Федеральное агентство по печати и массовым коммуникациям

Министерство образования и науки

Федеральная служба по интеллектуальной собственности, патентам и товарным знакам

Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки

Федеральное агентство по науке и инновациям

Федеральное агентство по образованию

Министерство природных ресурсов

Федеральная служба по надзору в сфере природопользования

Федеральное агентство водных ресурсов

Федеральное агентство лесного хозяйства

Федеральное агентство по недропользованию

Министерство промышленности и энергетики

Федеральное агентство по промышленности

Федеральное агентство по техническому регулированию и метрологии

Федеральное агентство по энергетике

Министерство регионального развития

Федеральное агентство по строительству и жилищно-коммунальному хозяйству

Министерство сельского хозяйства

Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору

Федеральное агентство по рыболовству

Министерство транспорта

Федеральная служба по надзору в сфере транспорта

Федеральное агентство воздушного транспорта

Федеральное дорожное агентство

Федеральное агентство железнодорожного транспорта

Федеральное агентство морского и речного транспорта

Федеральное агентство геодезии и картографии

Министерство информационных технологий и связи

Федеральная служба по надзору в сфере связи

Федеральное агентство по информационным технологиям

Федеральное агентство связи

Министерство финансов

Федеральная налоговая служба

Федеральная служба страхового надзора

Федеральная служба финансово-бюджетного надзора

Федеральная служба по финансовому мониторингу

Федеральное казначейство (федеральная служба)

Министерство экономического развития и торговли

Федеральное агентство по государственным резервам

Федеральное агентство кадастра объектов недвижимости

Федеральное агентство по управлению федеральным имуществом

Федеральное агентство по управлению особыми экономическими зонами

III. Федеральные службы и федеральные агентства, руководство которыми осуществляет Правительство

Федеральная антимонопольная служба

Федеральная аэронавигационная служба

Федеральная служба по тарифам

Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды

Федеральная служба государственной статистики

Федеральная служба по финансовым рынкам

Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору

Федеральная таможенная служба

Федеральное агентство по атомной энергии

Федеральное космическое агентство

Федеральное агентство по поставкам вооружения, военной, специальной техники и материальных средств

Федеральное агентство по туризму

Федеральное агентство по физической культуре и спорту

Указом Президента от 9 марта 2004 г. в качестве критериев для разграничения полномочий министерств, служб и агентств введено понятие «функции» органа исполнительной власти. Различаются функции:

- по принятию нормативных правовых актов;
- по контролю и надзору, выдаче разрешений и лицензий, регистрации актов и изданию индивидуальных правовых актов;
- правоприменительные;
- по управлению государственным имуществом;
- по оказанию государственных услуг.

Федеральное министерство ответственно за выработку государственной политики и нормативно-правовое регулирование в установленной сфере деятельности. Этот орган, возглавляемый входящим в состав Правительства федеральным министром, осуществляет координацию и контроль деятельности находящихся в его ведении федеральных служб и агентств, но не вправе осуществлять функции по контролю и надзору, правоприменительные функции и функции по управлению государственным имуществом.

Федеральная служба осуществляет функции по контролю и надзору в своей сфере деятельности, а также в специальных сферах (оборона, безопасность, борьба с преступностью и др.). Эти органы не вправе осуществлять нормативно-правовое регулирование, они находятся в ведении Президента или Правительства.

Федеральное агентство осуществляет функции по оказанию государственных услуг, по управлению государственным имуществом и правоприменительные функции, за исключением контроля и надзора. Оно издает индивидуальные правовые акты, ведет разного рода реестры, но не вправе осуществлять нормативно-правовое регулирование. Статус федерального агентства придан не-

которым службам (ФСБ, ФСО, внешней разведки, Управления делами Президента и др.).

Указанные функции и структурные подразделения исполнительной власти явились результатом административной реформы, которая сократила число федеральных министерств, укрепив их и повысив самостоятельность в управлении комплексом взаимосвязанных вопросов. Порядок взаимоотношений министерств с находящимися в их ведении службами и агентствами, полномочия и порядок осуществления функций устанавливаются положениями об этих органах. Идеология административной реформы предполагает, что министерства занимаются правовым регулированием, определяют общую политику; они должны быть отделены от агентств, которые управляют конкретными предприятиями или оказывают услуги гражданам, а также от служб и надзоров, которые следят за тем, как исполняется законодательство.

§ 3. Состав, формирование и отставка Правительства Российской Федерации

Состав. Правительство в любом государстве не в состоянии включить в свой состав всех руководителей органов исполнительной власти, поскольку таких органов очень много. Неизбежным поэтому является установление различных статусов и наименований органов исполнительной власти, что и определяет вхождение или невхождение их руководителей в состав правительства. В ряде стран в целях недопущения произвольного роста числа министерств и других исполнительных органов это число закреплено законом. В Российской Федерации такого законодательного перечня нет. Но для того чтобы не допустить создания недееспособного правительства, Конституция РФ устанавливает строгий перечень лиц, входящих в Правительство РФ. Согласно ч. 2 ст. 80 Конституции РФ Правительство РФ состоит из Председателя, заместителей Председателя и федеральных министров. Статус федерального министра распространяется как на руководителей министерств, так и на руководителей других органов исполнительной власти (федеральных служб и агентств), если этот ранг был им присвоен Президентом РФ, — в этом случае, однако, руководитель органа исполнительной власти не становится членом Правительства РФ с правом голоса на его заседаниях (обычно речь идет о приравнивании к статусу министра по оплате труда и социальному обслуживанию). Таким образом,

практически число членов Правительства РФ определяется Президентом РФ. Число заместителей Председателя Правительства РФ Конституцией РФ не лимитируется, в это понятие включаются и возможные первые заместители — общее их число опять же определяется Президентом РФ по своему усмотрению (в ныне действующую структуру введены две должности первого заместителя).

Общая структура федеральных органов исполнительной власти обычно разрабатывается и принимается при формировании Правительства РФ после выборов Президента РФ, в дальнейшем она только изменяется и дополняется, хотя порой весьма существенно. Эту функцию Президент РФ делит с Председателем Правительства РФ, который согласно Конституции РФ (ч. 1 ст. 112) не позднее недельного срока после назначения представляет Президенту РФ предложения о структуре федеральных органов исполнительной власти. На него возложена конституционная обязанность предлагать Президенту РФ кандидатуры для назначения на должности и освобождение от должности заместителей Председателя Правительства РФ и федеральных министров. Однако последнее слово все же остается за Президентом РФ.

Федеральное Собрание не обладает правом создания или ликвидации конкретных министерств и ведомств, поскольку это входит в компетенцию Президента РФ. Однако оно в известной степени контролирует этот процесс, устанавливая расходы по каждому федеральному органу исполнительной власти из федерального бюджета. При принятии федерального бюджета каждому министерству и ведомству, как и каждой государственной программе, устанавливается точная сумма расходов на год.

Председатель Правительства РФ определяет основные направления деятельности Правительства: представляет Президенту РФ предложения по структуре и назначениям, организует работу Правительства и руководит его заседаниями, определяет обязанности заместителей Председателя Правительства и представляет Правительство в международных отношениях.

Решения Правительства принимаются коллегиально, однако в неотложных случаях Председатель издает от имени Правительства распоряжения по отдельным вопросам государственного управления, о чем информирует Правительство.

В качестве постоянного органа Правительства для решения оперативных вопросов создается Президиум, который обычно состоит из Председателя Правительства, его заместителей, мини-

стра финансов, министра экономического развития, министра иностранных дел, министра обороны, министра внутренних дел и двоих-троих других министров. В работе Президиума принимают участие Президент Российской академии наук и Председатель Центрального банка. В состав Президиума в отдельные годы были введены (без права голосования) президенты и губернаторы, являющиеся руководителями межрегиональных ассоциаций экономического сотрудничества субъектов РФ. Президент РФ вправе председательствовать на заседаниях Президиума (как и всего Правительства).

На заседаниях Президиума могут рассматриваться любые вопросы, относящиеся к сфере деятельности Правительства, и принимаются решения, в том числе акты нормативного характера (обязательно с участием министра юстиции).

Решения Президиума Правительства принимаются большинством голосов от общего числа его членов, издаются в форме постановлений и распоряжений Правительства и не должны противоречить решениям, принятым на заседаниях Правительства РФ. Правительство вправе отменить любое решение Президиума.

Министры осуществляют общее руководство деятельностью своих министерств на основе единоначалия и несут персональную ответственность за выполнение возложенных на министерство задач. По их представлению Правительство назначает заместителей министра, но они самостоятельно распределяют обязанности между своими заместителями, а также утверждают структуру и штатное расписание центрального аппарата министерства в пределах установленной численности работников и выделяемых ассигнований.

В каждом министерстве и ведомстве образуется коллегия в составе министра (председатель коллегии), его заместителей по должности, а также других руководящих работников центрального аппарата министерства и иных лиц по представлению министра. Члены коллегии, кроме лиц, входящих в ее состав по должности, утверждаются Правительством РФ. Коллегия на своих регулярно проводимых заседаниях рассматривает основные вопросы организации работы по наиболее важным вопросам деятельности министерства и ведомства. Решения коллегии оформляются протоколами и проводятся в жизнь, как правило, приказами министра. В случае разногласий между министром и коллегией министр проводит в жизнь свое решение, докладывая о возникших разногласиях Правительству РФ.

Министерство издает в пределах своей компетенции на основе и во исполнение законодательства Российской Федерации приказы и инструкции и дает указания, являющиеся обязательными для исполнения федеральными органами исполнительной власти, а также предприятиями, учреждениями и организациями независимо от их организационно-правовых форм и подчиненности и гражданами, в необходимых случаях другие ведомственные нормативные акты.

Министры Российской Федерации и руководители федеральных ведомств могут быть разделены на две статусные группы. Первая включает руководителей тех министерств и ведомств, которые в своей работе напрямую подчиняются Президенту РФ в соответствии с его конституционными полномочиями, федеральными законами и указами. Подчинение этих министров Президенту РФ не отключает их от работы Правительства РФ. Они принимают участие в заседаниях Правительства и голосуют при принятии решений, выполняют поручения Правительства и несут коллективную ответственность за деятельность Правительства РФ. Правительство координирует деятельность этих органов исполнительной власти.

Вторую группу составляют руководители министерств и ведомств, работающие под непосредственным руководством Правительства РФ.

Порядок формирования. Формирование Правительства РФ начинается с назначения его Председателя. Председатель — ведущая фигура в Правительстве РФ, он определяет основные направления деятельности Правительства и организует его работу. Назначение Председателя Правительства РФ происходит с согласия Государственной Думы (в отличие от других членов Правительства), и его право предлагать Президенту РФ назначить или освободить любого члена Правительства делает его не «первым среди равных» (так обычно характеризуют премьер-министров по отношению к другим членам правительства в парламентских государствах), а должностным лицом, пользующимся непрекращаемым авторитетом по отношению к любому члену Правительства (кроме тех, которые напрямую подчинены Президенту РФ). Председатель Правительства РФ регулярно встречается с Президентом РФ, получая от него поручения и указания, он признается «вторым лицом» в государстве, временно исполняет обязанности Президента РФ во всех случаях, когда Президент РФ не в состоянии их исполнять (ч. 3 ст. 92 Конституции РФ).

Конституция РФ определяет (ст. 113), что Председатель Правительства РФ действует в соответствии с Конституцией РФ, федеральными законами и указами Президента РФ, что исключает возможность в иных, кроме законов, формах воздействовать на него (указания, поручения и проч.) со стороны Федерального Собрания. Перечисляя правовые акты, которыми обязан руководствоваться Председатель Правительства РФ, Конституция РФ тем самым предоставляет ему определенные гарантии самостоятельности.

Председатель Правительства РФ назначается Президентом РФ с согласия Государственной Думы. Никто, кроме Президента, не вправе выдвигать кандидатуру Председателя Правительства или вносить в Думу альтернативную кандидатуру. Дума может дать согласие на назначение либо отказать в согласии, но она не может обсуждать ни одну кандидатуру, кроме внесенной Президентом РФ. Тем самым достигаются две важные цели: представительный орган участвует в назначении главы Правительства, но не является решающим источником предоставления ему власти, что неизбежно породило бы зависимость и контроль.

Может ли Президент РФ взять на себя функцию Председателя Правительства РФ? Известно, что такой случай имел место в 1992 г., когда в условиях нарастающего противостояния между законодательной и исполнительной властью Президент Б. Н. Ельцин некоторое время выполнял обязанности главы Правительства. Однако Конституция РФ 1993 г. этой возможности не предусматривает, а, скорее всего, ее исключает. Только в связи с исключительными условиями какого-либо острейшего политического кризиса можно было бы представить себе, что Государственная Дума даст согласие на назначение Президента РФ главой Правительства РФ, но это было бы явно в обход Конституции РФ.

Правомерно поставить и другой вопрос: может ли Президент РФ предложить Государственной Думе в качестве кандидатуры на пост главы Правительства РФ ее депутата? Конституция РФ не исключает такой возможности, но ясно, что при согласии Думы на назначение данного депутата он должен в силу принципа разделения властей немедленно сложить с себя депутатские полномочия. Таким образом, можно утверждать, что юридически Президент РФ совершенно свободен в подборе кандидатуры Председателя Правительства РФ, хотя он, разумеется, связан определенными политическими обстоятельствами.

Конституция РФ обязывает Президента РФ соблюсти определенные сроки для внесения кандидатуры на пост Председателя Правительства РФ. Это сделано явно с целью, чтобы ни при каких условиях в течение долгого времени страна не оставалась без Правительства или имела только исполняющего обязанности Председателя Правительства. Предусмотрены три основных случая с установлением соответствующих сроков внесения кандидатуры в Государственную Думу:

- 1) не позднее двухнедельного срока после вступления в должность вновь избранного Президента (напомним, что избранный Президент вступает в должность на тридцатый день со дня официального объявления Центризбиркомом о результатах выборов);
- 2) не позднее двухнедельного срока после отставки Правительства;
- 3) в течение недели со дня отклонения кандидатуры Государственной Думой.

Однако Государственная Дума тоже связана определенными сроками. Согласно Конституции РФ (ч. 3 ст. 111) она рассматривает представленную Президентом РФ кандидатуру Председателя Правительства РФ в течение недели со дня внесения предложения о кандидатуре. Ранее в гл. 23 «Федеральное Собрание Российской Федерации» учебника мы видели, что Регламент Государственной Думы устанавливает определенный порядок рассмотрения этого вопроса (выступление кандидата с программной речью, вопросы к нему и др.). При этом Дума не вправе требовать от кандидата оглашения намеченного им состава Правительства РФ, поскольку предлагать Президенту РФ кандидатуры членов Правительства РФ может только назначенный Президентом РФ (после, естественно, получения согласия Думы) глава Правительства РФ.

По поводу назначения главы Правительства между Президентом РФ и Государственной Думой могут возникать разногласия. Их преодоление регламентируется Конституцией РФ в весьма жестких формах. После трехкратного отклонения представленных кандидатур Председателя Правительства РФ Государственной Думой Президент РФ назначает Председателя Правительства РФ, распускает Государственную Думу и назначает новые выборы. Конституция РФ не указывает, должен ли Президент РФ после отклонения первой кандидатуры вносить во второй раз другую кандидатуру, и в третий раз — третью кандидатуру (т. е. каж-

дый раз новых лиц) или он вправе трижды предлагать одно и то же лицо. Последний подход поддержал в своем толковании ст. 111 Конституции РФ Конституционный Суд РФ в постановлении от 11 декабря 1998 г. Это право Президента должно реализовываться с учетом конституционных требований о согласованном функционировании и взаимодействии участников этого процесса, в том числе на основе предусмотренных Конституцией или не противоречащих ей форм взаимодействия, складывающихся в процессе реализации полномочий главы государства и в парламентской практике.

Естественно, что в обычных условиях роспуск Государственной Думы и назначение новых выборов не очень желательны для ее депутатов, и это обстоятельство используется Президентом как средство давления на них при решении вопроса о согласии. Но можно представить себе и иные (и весьма вероятные) условия — когда новые выборы будут политически невыгодны Президенту РФ, что заставит его искать более компромиссного кандидата на пост Председателя Правительства РФ. Так что соотношение политического риска выглядит здесь в достаточной мере сбалансированно. Но если Дума все же проявляет несговорчивость и отклоняет все кандидатуры, предлагаемые Президентом РФ, то он вынуждается назначить Председателя Правительства РФ без ее согласия по единственному соображению: не оставить страну без Правительства.

После назначения Председателя формирование Правительства РФ осуществляется весьма простым способом: Председатель Правительства РФ предлагает Президенту РФ кандидатуры на конкретные должности в Правительстве, а Президент их рассматривает, отбирает и назначает. Поскольку этот процесс не является публичным, то можно только догадываться о содержании конфиденциальных бесед между двумя руководителями страны и степени их взаимной уступчивости при обсуждении конкретных кандидатур. Многое зависит от политического веса каждого участника этого процесса, который может меняться в зависимости от условий.

Политическая система и форма правления в Российской Федерации не лимитируют партийный характер Правительства РФ. Естественно предположить, что Президент РФ будет всегда предлагать в премьеры своего политического соратника (сам Президент РФ пока еще никогда не возглавлял какую-либо политическую партию), а премьер, в свою очередь, будет стремиться к по-

литической однородности возглавляемого им Правительства. В то же время Правительство может не носить ярко выраженной партийной окраски; у Президента РФ и Председателя Правительства РФ также нет юридической обязанности создавать его на коалиционной основе. К этому могут побудить только определенные политические соображения. Пока же руководители исполнительной власти подчеркивают стремление иметь в составе Правительства РФ лиц исключительно по профессиональным данным, независимо от политических взглядов (несколько министров в разные годы были назначены из депутатов оппозиции в Государственной Думе). Президентская форма правления с неподотчетностью правительства перед парламентом позволяет формировать исполнительную власть на такой основе, хотя трудно представить себе стабильным правительство без какого-то минимума политической однородности его членов.

Членам Правительства не запрещено входить в политические партии, но они не могут занимать никакой другой должности в государственных органах и органах местного самоуправления, общественных объединениях, не имеют права на предпринимательскую деятельность, а также любую иную оплачиваемую работу, кроме преподавательской, научной и иной творческой. Для членов Правительства Российской Федерации установлены ограничения на занятие оплачиваемой деятельностью, финансируемой за счет средств иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства. Им запрещено также состоять в органах управления, попечительских и наблюдательных советах иностранных некоммерческих неправительственных организаций, а также их структурных подразделений, действующих на территории Российской Федерации, если иное не предусмотрено законодательством РФ, международными договорами или взаимными договоренностями федеральных органов государственной власти с государственными органами иностранных государств, международными и иностранными организациями. Члены Правительства не могут иметь «двойное гражданство», они обязаны ежегодно представлять сведения о доходах и имуществе, несут ряд других обязанностей, установленных Федеральным конституционным законом.

Срок полномочий и отставка. Конституция РФ не устанавливает срок полномочий Правительства РФ. Но оно обязательно формируется в связи с избранием или переизбранием Президен-

та РФ и слагает свои полномочия перед вновь избранным Президентом РФ. Основная формула, следовательно, такова: новый Президент — новое Правительство, что косвенно устанавливает максимальный срок полномочий состава Правительства в четыре года.

Но при этом встает важный вопрос о легитимности согласия Думы на назначение Председателя Правительства при изменении ее состава. Ведь в середине срока легислатуры Президента РФ могут пройти парламентские выборы, которые сменят состав Государственной Думы. Вернее даже сказать, что такие выборы всегда будут происходить в период президентской легислатуры, поскольку даже очередные парламентские выборы обычно не синхронизированы с датой выборов Президента РФ, тем более это не происходит, если парламентские выборы внеочередные. Однако в полном соответствии с логикой президентской формы правления Конституция РФ не требует нового согласия Думы на назначение Председателя и переназначения членов действующего Правительства РФ. Решающее значение, следовательно, имеет срок легислатуры Президента РФ, а не срок легислатуры Государственной Думы. Конституция РФ, как уже отмечалось, предусматривает возможность досрочного прекращения Президентом исполнения своих обязанностей. Имеется в виду отставка, стойкая неспособность по состоянию здоровья осуществлять принадлежащие ему полномочия или отрешение от должности (ч. 2 ст. 92). Во всех этих случаях Председатель Правительства РФ принимает на себя обязанности Президента, а Правительство, естественно, продолжает действовать. Исполняющий обязанности Президента ограничен в своих правах (не может распускать Государственную Думу, назначать референдум и вносить предложения о поправках и пересмотре положений Конституции РФ). Не позднее трех месяцев с момента досрочного прекращения исполнения Президентом РФ своих полномочий должны состояться выборы Президента РФ. Надо полагать, что эти положения распространяются и на случай кончины Президента РФ.

Положение Конституции РФ (ст. 116) о том, что Правительство РФ слагает свои полномочия перед вновь избранным Президентом РФ, не означает, что это происходит в день объявления о результатах президентских выборов или что оно немедленно прекращает свою деятельность. Президент вправе принять отставку Правительства только тогда, когда он уже вступил в должность, при этом ему ничего не остается делать, как поручить Правитель-

ству и его Председателю продолжать действовать до формирования нового Правительства.

В мировой конституционно-правовой практике известны понятия коллективной ответственности правительства и индивидуальной ответственности каждого члена правительства. В первом случае правительство, допустившее в своей деятельности крупный провал какого-либо принципиального вопроса, уходит в отставку в полном составе. Наряду с такой коллективной ответственностью каждый министр индивидуально отвечает за положение дел в своем ведомстве и в случае «прокола» должен уйти в отставку. Как правило, при уходе в отставку премьер-министра вместе с ним покидают правительство и другие его члены.

В Конституции РФ этих понятий нет, но Федеральным конституционным законом «О Правительстве Российской Федерации» установлено, что Правительство РФ является коллегиальным органом. Следовательно, все решения Правительства принимаются коллегиально, из чего вытекает вывод о существовании коллективной ответственности Правительства за свой политический курс. Но эту ответственность оно несет только перед Президентом РФ, который вправе, хотя и только по предложению Председателя Правительства, освободить от должности любого члена Правительства, а также освободить и самого Председателя по своему усмотрению, оставив на своих постах всех остальных. Поэтому положение Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации», согласно которому отставка Председателя Правительства автоматически влечет за собой отставку Правительства в полном составе, вносит своеобразную поправку в конституционные взаимоотношения Президента и Правительства. Оно кажется более логичным для парламентской формы правления, но трудно воспринимаемо для президентской формы. Каждый член Правительства несет индивидуальную ответственность за свою деятельность и положение дел в ведомстве, что дает основание Президенту РФ своей властью освобождать министров, если у них имеются серьезные недостатки в работе, что он довольно часто и делал. Отставка отдельного министра не может в решающей степени повлиять на деятельность всего Правительства РФ, хотя и в состоянии причинить ему политические неприятности.

Закрепляя право Государственной Думы давать согласие (или отказывать в нем) на назначение Председателя Правительст-

ва РФ, Конституция РФ в то же время не предусматривает такого права в отношении освобождения от должности главы Правительства. Из этого умолчания вытекает безусловное право Президента РФ освобождать Председателя Правительства, не обращаясь за согласием на это в Государственную Думу, но немедленно уведомляя об этом палаты. Логическое объяснение такого положения следует искать в том, что Президент РФ несет ответственность перед народом за деятельность исполнительной власти и потому должен иметь возможность оперативно принять решение об освобождении от должности такого руководителя Правительства, действия которого не соответствуют политическому курсу Президента РФ. Роль Государственной Думы в назначении премьера этим не ущемляется, поскольку новая кандидатура Председателя вскорости неминуемо будет представлена для получения ее согласия. Если же представить себе, что Председателя Правительства нельзя освободить без согласия Государственной Думы, то в таком случае он получил бы серьезную страховку для действий вразрез с Президентом. Вопросы отставки Правительства РФ регулируются ст. 117 Конституции РФ. Правительство может по собственному решению, принимаемому коллегиально, подать в отставку. Согласия Государственной Думы для отставки, естественно, не требуется (по прежнему закону «О Совете Министров — Правительстве Российской Федерации» оно предусматривалось). Президент РФ единолично решает, принять или отклонить просьбу Правительства. Если он принимает отставку или может уговорить Правительство взять просьбу обратно, то дальнейшие действия Президента и Правительства понятны. Но что должно последовать, если Президент не примет отставку, а Правительство на этом настаивает? Конституционного ответа на этот вопрос нет, здесь возможно только политическое урегулирование, но Правительство должно продолжать свою деятельность в силу ранее принятых на себя обязанностей.

Положение Президента РФ более предпочтительно. Он вправе по собственному усмотрению, ни с кем не согласовывая, принять решение об отставке Правительства РФ. Это положение Конституции РФ корреспондирует с его функцией определять основные направления внутренней и внешней политики и обеспечивать согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти (ч. 2 и 3 ст. 80 Конституции РФ). Ясно, что в случае принципиальных расхождений между Президентом и

Правительством предпочтение в интересах стабильности государственной власти должно быть отдано Президенту РФ.

Более чувствительный «нерв» — отношения Правительства РФ с Государственной Думой, поскольку, не имея конституционных средств воздействия на политику Президента РФ, оппозиция в Думе систематически направляет острие своей критики на Правительство РФ. Согласно Конституции РФ Дума может выразить недоверие Правительству, что, однако, не влечет автоматически его отставки: Президент РФ вправе сам решать вопрос, отправить ли Правительство в отставку или не согласиться с решением Государственной Думы, т. е. позволить Правительству продолжать свою деятельность без каких-либо помех.

Но Государственная Дума вправе повторно в течение трех месяцев выразить недоверие Правительству РФ (если срок в три месяца превышен, то выражение недоверия не может быть признано «повторным»). И тогда Президент РФ обязан выбрать одно из двух: объявить об отставке Правительства РФ либо распустить Государственную Думу. Следует признать, что содержащаяся здесь угроза роспуска не может не оказывать влияния на депутатов Думы, во всяком случае пока она воздерживалась от повторного выражения недоверия Правительству РФ, хотя некоторые депутаты к этому призывали.

Председатель Правительства РФ по собственной инициативе может поставить перед Государственной Думой вопрос о доверии Правительству. Такое право, очевидно, предоставлено для того, чтобы в момент острого противостояния Правительство могло убедиться в доверии большинства депутатов Думы и сбить остроту критики в свой адрес. Если же Дума в ответ на инициативу Председателя выразит недоверие Правительству, то реакция Президента РФ опять же может быть двоякой: в течение семи дней принять решение об отставке Правительства или о роспуске Государственной Думы и назначении новых выборов. Трудно себе представить, чтобы Председатель Правительства РФ предпринял такую акцию без согласия Президента РФ (хотя юридически это возможно, да и практически не так уж невероятно), но тогда ясно и то, что она исходит из договоренности о принятии Президентом в случае вынесения Думой недоверия именно второго решения: роспуска Думы и назначения новых выборов. Дума, конечно, должна понимать, что постановка вопроса о доверии Председателем Правительства РФ (понятно, что он к этому прибегает в условиях выгодной для себя политической конъюнкту-

ры), по существу, не оставляет для нее выбора: она должна выразить доверие, если не хочет своего роспуска.

Следует заметить, что согласно Конституции (ч. 4 ст. 117) право постановки вопроса о доверии принадлежит не Правительству РФ, а его Председателю. Это закономерно рождает предположение, что Председатель вправе совершить эту акцию без коллегиального решения Правительства. Но тогда затруднительно ответить на вопрос, каковы должны быть его действия, если Правительство большинством голосов примет обратное решение. Поэтому представляется более верным понимать данное право Председателя как полномочие, основанное на коллегиально принятом решении Правительства РФ, тем более что при выраженном недоверии Президент принимает решение об отставке всего Правительства.

Но все же недобровольная отставка Правительства РФ — по инициативе ли Председателя Правительства или Президента, а также в связи с недоверием со стороны Государственной Думы — возможна. Во всех этих случаях, как и при сложении полномочий в связи с истечением срока, Правительство РФ по поручению Президента РФ продолжает действовать до формирования нового Правительства РФ. Этим закрепляется объективная необходимость непрерывности деятельности Правительства РФ при всех условиях.

Следует учитывать, что практическая применимость рассмотренных конституционных положений в существенной степени зависит от расклада политических сил в Думе. Положение Правительства более прочно, когда большинство в палате принадлежит партии, поддерживающей Президента РФ.

§ 4. Компетенция Правительства Российской Федерации

Правительство в любом государстве осуществляет широкую деятельность, охватывающую государственным управлением практически все сферы жизни. Поэтому конституционно закрепить предметную компетенцию этого органа государственной власти в конституциях с исчерпывающей полнотой весьма затруднительно, вследствие чего она всегда устанавливается только в общей форме.

Таково положение и в Российской Федерации. В ст. 114 Конституции РФ закреплён перечень вопросов, относящихся к ком-

петенции Правительства РФ, но в заключение говорится, что оно осуществляет и «иные полномочия», возложенные на него Конституцией РФ, федеральными законами, указами Президента РФ. Следовательно, конституционный перечень не является исчерпывающим, да и сами вопросы, которые включены в него, выглядят скорее как самое общее обозначение основных обязанностей государства.

Однако нельзя забывать, что предметная компетенция Правительства РФ прямо вытекает из вопросов ведения Российской Федерации и совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ (ст. 71 и 72 Конституции РФ). Разумеется, Правительство РФ решает эти вопросы не единолично, а совместно с другими федеральными органами государственной власти (Президентом РФ, Федеральным Собранием) своими специфическими средствами и методами.

Компетенция Правительства РФ, установленная в ст. 114 Конституции РФ, конкретизирована в Федеральном конституционном законе «О Правительстве Российской Федерации».

Общие полномочия. Правительство РФ в пределах своих полномочий организует реализацию внутренней и внешней политики РФ, осуществляет регулирование в социально-экономической сфере, обеспечивает единство системы исполнительной власти в Российской Федерации, направляет и контролирует деятельность ее органов, формирует федеральные целевые программы и обеспечивает их реализацию, реализует предоставленное ему право законодательной инициативы.

Правительство по соглашению с органами исполнительной власти субъектов РФ может передавать им осуществление части своих полномочий, если это не противоречит Конституции РФ и законам. Оно осуществляет полномочия, переданные ему органами исполнительной власти субъектов РФ на основании соответствующих соглашений.

Полномочия в сфере экономики. Правительство осуществляет регулирование экономических процессов, обеспечивает единство экономического пространства и свободу экономической деятельности, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, прогнозирует социально-экономическое развитие Российской Федерации, разрабатывает и осуществляет программы развития приоритетных отраслей экономики, вырабатывает государственную структурную и инвестиционную политику и принимает меры по ее реализации. Правительство также осуществляет

управление федеральной собственностью, разрабатывает и реализует государственную политику в сфере международного экономического, финансового, инвестиционного сотрудничества, осуществляет общее руководство таможенным делом, принимает меры по защите интересов отечественных производителей товаров, исполнителей работ и услуг, формирует мобилизационный план экономики, обеспечивает функционирование оборонного производства Российской Федерации.

Бюджет и финансы. Правительство РФ — соучастник бюджетного процесса, т. е. регламентированной законом деятельности органов власти по составлению, рассмотрению, утверждению и исполнению бюджетов. Правительство разрабатывает и представляет Государственной Думе федеральный бюджет и обеспечивает его исполнение. Оно также представляет Государственной Думе отчет об исполнении федерального бюджета. Порядок разработки Правительством РФ проекта федерального бюджета регулируется Бюджетным кодексом. Правительству РФ вменено ежегодно до 15 августа вносить в Государственную Думу проект федерального бюджета одновременно с рядом документов и материалов (предварительные итоги, прогноз социально-экономического развития, основные направления бюджетной и налоговой политики и др.). Оно вносит также проекты законов о бюджетах государственных внебюджетных фондов (пенсионный, социального страхования и проч.). Отчет об исполнении федерального бюджета за прошедший финансовый год вносится в Государственную Думу одновременно с проектом федерального бюджета на следующий финансовый год. Правительство в установленные сроки предоставляет необходимую информацию в Счетную палату РФ при осуществлении ею контроля за исполнением федерального бюджета.

Работа над составлением проекта федерального закона о бюджете и его исполнении очень сложна и многообразна, в ней участвуют все ведущие министерства и ведомства (финансов, экономики и др.). С этой работой тесно связан контроль за формированием государственных доходов и рациональным их использованием в Российской Федерации. Государственный финансовый контроль включает в себя контроль за исполнением федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов, организацией денежного обращения, использованием кредитных ресурсов, состоянием государственного внутреннего и внешнего

долга, государственных резервов, предоставлением финансовых и налоговых льгот и преимуществ.

Государственный финансовый контроль в соответствии с установленным законодательством Российской Федерации разграничением функций и полномочий возлагается на различные по своему статусу органы: Счетную палату РФ, Центральный банк РФ, Министерство финансов РФ, а также иные органы, осуществляющие контроль за поступлением и расходованием средств федерального бюджета и федеральных внебюджетных фондов.

Эти органы осуществляют контроль за полным и своевременным поступлением всех видов государственных доходов, страховых взносов в Пенсионный фонд РФ и иные федеральные внебюджетные фонды, а также кредитных и заемных средств, направляемых на финансирование дефицита федерального бюджета, а также контроль за своевременным финансированием расходов на социальную сферу по объемам, структуре и целевому назначению, в том числе на оплату труда, выплату пенсий, стипендий, пособий и другие социальные выплаты.

В соответствии с Конституцией Правительство РФ обеспечивает проведение в Российской Федерации единой финансовой, кредитной и денежной политики. Это также весьма сложное направление деятельности Правительства, тесно связанное с регулированием экономических процессов. В пределах своих полномочий Правительство осуществляет управление экономическими процессами, создает условия для свободного предпринимательства на основе рационального сочетания всех форм собственности, реализации правового механизма рыночной экономики. Оно разрабатывает и осуществляет меры по проведению единой политики цен. В условиях рыночной экономики Правительство, естественно, прямо не управляет предприятиями частнопредпринимательского сектора, но осуществляет широкие меры по финансовой стабилизации страны, государственным ценным бумагам, внешнеэкономическим связям, валютным отношениям, таможенному делу, инвестированию и т. д. В то же время в сфере полномочий Правительства остаются государственные (акционированные) предприятия, государственный заказ и конверсия в оборонной промышленности и др.

Социальная сфера. Правительство РФ обеспечивает проведение в Российской Федерации единой государственной политики в области культуры, науки, образования, здравоохранения, социального обеспечения, экологии. Практически в каждой из этих

областей действуют федеральные законы, устанавливающие конкретные полномочия Правительства РФ. Через Правительство осуществляется контроль за реализацией государственных программ поддержки культуры, науки и образования, осуществляются меры по социальной защищенности граждан, охране окружающей среды, по ликвидации последствий крупных аварий и катастроф, стихийных бедствий. Важная обязанность Правительства состоит в обеспечении гарантий законодательно установленных размера оплаты труда и уровня социального обеспечения. Оно также обеспечивает поддержку наименее социально защищенных групп населения, реализацию социальных гарантий граждан, разрабатывает направления государственной социальной политики и принимает меры к обеспечению социальной и правовой защищенности граждан, их права на труд, совершенствует систему социального обеспечения. Через Правительство определяются основные направления развития и совершенствования здравоохранения, народного образования, культуры, реализуются приоритетные национальные проекты. Данным многогранным аспектом своей деятельности Правительство РФ вносит значительный вклад в реализацию конституционного принципа социального государства.

Управление федеральной собственностью. Правительство РФ осуществляет общее управление федеральной собственностью, решает вопросы приватизации, рационального использования федеральных предприятий.

Оборона, безопасность, внешняя политика. Правительство РФ осуществляет меры по обеспечению обороны страны, государственной безопасности, реализации внешней политики Российской Федерации. Руководители ведущих министерств и ведомств, осуществляющих управление в этих областях, подчиняются Президенту РФ, но в то же время значительные полномочия и ответственность возложены на Правительство РФ. Правительство РФ организует оснащение вооружением и военной техникой, обеспечение материальными средствами, ресурсами и услугами Вооруженных Сил РФ, других войск и воинских формирований, обеспечивает выполнение государственных целевых программ и планов развития вооружения, а также программ подготовки граждан по военно-учетным специальностям. Согласно закону Правительство обеспечивает социальные гарантии для военнослужащих и иных лиц, привлекаемых в соответствии с федеральными законами к обороне или обеспечению государственной безопасности

Российской Федерации; принимает меры по охране Государственной границы Российской Федерации; руководит гражданской обороной.

Некоторые конкретные полномочия сформулированы в федеральных законах. Так, Федеральный закон «Об обороне» закрепляет полномочия Правительства в области обороны в 27 пунктах ст. 6. Установлено, что Правительство осуществляет меры по обеспечению обороны и несет в пределах своих полномочий ответственность за состояние и обеспечение Вооруженных Сил РФ, других войск, воинских формирований и органов. Оно вносит в Государственную Думу предложения по расходам на оборону, организует оснащение войск вооружением и военной техникой по их приказам. Среди других полномочий: разработка мобилизационных планов, контроль за выполнением оборонного заказа, организация системы военного образования, организация воинского учета и призыва на военную службу, контроль за экспортом вооружений и др.

Согласно Федеральному закону «О порядке предоставления Российской Федерацией военного и гражданского персонала для участия в деятельности по поддержанию или восстановлению международного мира и безопасности» Правительство РФ принимает решение о направлении в этих целях гражданского персонала на добровольной основе, а также организует направление и обеспечение военного персонала, определяет район действий на основании решения Президента РФ и постановления Совета Федерации Федерального Собрания.

Значительны полномочия Правительства РФ в области безопасности. В общей форме они определены в Законе РФ «О безопасности». Правительство руководит органами обеспечения безопасности, организует и контролирует разработку и реализацию мероприятий по обеспечению безопасности органами исполнительной власти федерации и ее субъектов. В соответствии с Положением о Федеральной службе безопасности РФ, утвержденным Указом Президента РФ (в редакции от 1 декабря 2005 г.), оно координирует деятельность ФСБ в части взаимодействия с другими органами исполнительной власти.

Правительство РФ не осуществляет руководство внешней политикой, поскольку это конституционная функция Президента РФ. Однако оно способствует ее реализации, принимая меры к выполнению международных договоров, решая вопросы материального обеспечения дипломатической деятельности. Прави-

тельство обеспечивает представительство Российской Федерации в иностранных государствах и в международных организациях, заключает межправительственные соглашения, осуществляет регулирование и государственный контроль в сфере внешнеэкономической деятельности, международного научно-технического и культурного сотрудничества.

Обеспечение прав и свобод граждан. В сферу полномочий Правительства РФ входит осуществление мер по обеспечению законности, прав и свобод граждан, охране собственности и общественного порядка, борьбе с преступностью. На правительственном уровне решаются вопросы, связанные с финансированием и укреплением материально-технической базы правоохранительных органов, обеспечением деятельности органов судебной власти, проводится анализ состояния законности в стране и эффективности борьбы с преступностью.

Необходимо еще раз подчеркнуть, что конституционная компетенция Правительства РФ носит самый общий характер. Принято много федеральных законов и указов Президента РФ, дополняющих, уточняющих и конкретизирующих эту компетенцию. Ряд полномочий Правительства сформулирован в Федеральном конституционном законе «О Правительстве Российской Федерации». Полномочия Правительства РФ тесно переплетаются со многими полномочиями Президента РФ, текстуально они никогда не могут быть доведены до абсолютной точности и конкретности. Даже беглый взгляд на структуру и наименования исполнительных органов дает представление о сложности и многообразии вопросов, входящих в компетенцию Правительства РФ. Кроме того, следует принимать во внимание, что государственное управление неизбежно требует многих оперативных и непредвиденных мер, которые, принципиально не выходя за пределы компетенции Правительства, часто не укладываются в общие законодательные формулировки обязанностей федеральной исполнительной власти.

§ 5. Порядок деятельности Правительства Российской Федерации

Деятельность Правительства РФ осуществляется в соответствии с Федеральным конституционным законом «О Правительстве Российской Федерации», с Регламентом, утвержденным постановлением Правительства РФ от 1 июня 2004 г. Этим же поста-

новлением утверждено Положение об Аппарате Правительства РФ.

Организация заседаний Правительства. На заседаниях Правительства решаются наиболее важные вопросы государственного управления, хозяйственной и социально-культурной жизни. Исключительно на его заседаниях согласно названному Закону рассматриваются: вопросы подготовки и исполнения федерального бюджета, а также внебюджетных фондов, проекты программ экономического и социального развития, предложения об объеме выпуска государственных ценных бумаг, рассматриваются проекты приватизации федеральной государственной собственности, предложения об установлении и изменении ставок налогообложения, а также принимаются решения о подготовке предложений об образовании, реорганизации и ликвидации министерств и государственных комитетов РФ и положений о них, о подписании международных договоров и др.

Рассмотрение в Правительстве вопросов, относящихся к его полномочиям, проводится на заседаниях Правительства, Президиума Правительства Председателем Правительства и его заместителями (в соответствии с распределением обязанностей), на заседаниях образуемых Правительством координационных и совещательных органов с участием представителей заинтересованных федеральных органов исполнительной власти, иных органов и организаций.

Заседания Правительства проводятся по мере необходимости, но не реже одного раза в месяц. Заседание Правительства считается правомочным, если на нем присутствует не менее половины членов Правительства. Заседания проходят под руководством Председателя Правительства. При его отсутствии заседания проводит заместитель Председателя Правительства. На заседаниях Правительства, согласно Конституции РФ, может председательствовать Президент РФ. Решения Правительства принимаются, как правило, общим согласием; по решению председательствующего может быть проведено голосование, в этом случае решение принимается большинством голосов присутствующих.

Деятельность Правительства осуществляется на основе текущих и перспективных программ и планов. Правительство планирует проведение своих заседаний, законопроектную деятельность и осуществление контроля за исполнением федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ требований федерального законодательства. Пер-

спективное планирование осуществляется путем принятия программы действия Правительства на определенный период, комплексного плана по ее реализации, федеральных целевых программ и иных актов Правительства. Работа Правительства, а также членов Правительства организуется в соответствии с планами на определенный период. Плановые мероприятия проводятся, как правило, в установленные дни недели. Заседания Правительства планируются, как правило, поквартально.

Подготовительная работа к заседаниям строго упорядочена. Так, материалы по вопросам, включенным в план заседаний Правительства, представляются не позднее чем за 15 дней до даты, определенной планом. Руководители федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ, других государственных органов и организаций, на которых возложена подготовка соответствующих материалов, несут персональную ответственность за их качество и своевременность представления. Проект повестки дня заседания Правительства формируется руководителем Аппарата Правительства по согласованию с заместителями Председателя Правительства и представляется Председателю Правительства. Одобренный им проект повестки дня заседания и соответствующие материалы не позднее чем за пять дней до даты заседания рассылаются его участникам.

В заседаниях Правительства участвуют как члены Правительства, так и лица, приглашенные на заседание для участия в рассмотрении соответствующих вопросов. По каждому из рассматриваемых на заседании Правительства вопросов приглашаются лица, имеющие непосредственное отношение к соответствующему вопросу.

По вопросам, рассмотренным на заседании Правительства, оформляются протокольные решения, принимаются и издаются в установленном порядке постановления и распоряжения Правительства. Протокол подписывается председательствовавшим на заседании.

Контроль за исполнением поручений, данных на заседаниях Правительства, осуществляет Аппарат Правительства. Аппарат Правительства образуется в соответствии с Федеральным конституционным законом для обеспечения деятельности Правительства и организации контроля за выполнением органами исполнительной власти решений, принятых Правительством РФ. Аппарат Правительства взаимодействует с Администрацией Президен-

та РФ и аппаратами палат Федерального Собрания. Его возглавляет Руководитель Аппарата Правительства (в разные периоды ему присваивался статус заместителя Председателя Правительства РФ или федерального министра). Положение об Аппарате Правительства утверждается Правительством РФ. Широкие права Аппарата позволяют ему оказывать серьезное влияние на деятельность Правительства. В структуре Аппарата созданы Секретариаты Председателя и его заместителей; департаменты: административный, по взаимодействию с Государственной Думой, международного сотрудничества и др.

Порядок внесения проектов решений. Поскольку Правительство принимает большое количество решений, внесение их проектов должно быть строго упорядочено. С этой целью установлено, что проекты решений (постановлений и распоряжений) Правительства и иных актов вносятся в Правительство его членами, федеральными органами исполнительной власти и иными органами государственной власти. Поступающие в Правительство предложения граждан, предприятий, организаций и учреждений о принятии решений Правительства направляются для предварительного рассмотрения органам исполнительной власти. До их внесения в Правительство проекты решений подлежат обязательному согласованию с заинтересованными органами государственной власти, с государственными, а при необходимости и другими организациями. Если проекты решений имеют нормативный характер, то они подлежат согласованию с Министерством юстиции РФ после их согласования с заинтересованными органами и организациями.

Правительство рассматривает проекты актов Президента РФ и проекты федеральных законов, которые вносятся Правительством Президенту РФ или в Государственную Думу. Проект федерального бюджета и другие документы, подлежащие внесению одновременно с ним в Государственную Думу в соответствии с бюджетным законодательством, представляются в Правительство, как правило, за 30 дней до установленного федеральным законом срока внесения проекта в Государственную Думу.

Законопроектная деятельность Правительства. Правительство рассматривает и вносит в Государственную Думу проекты федеральных конституционных законов и федеральных законов. Именно от Правительства РФ, как и в других странах, исходит основной поток законопроектов, рассматриваемых Федеральным Собранием. Подготовка законопроектов и представление их на

рассмотрение Правительства осуществляются федеральными органами исполнительной власти. Правительство информирует Президента РФ о законопроектной деятельности Правительства, а также о ходе исполнения Правительством поручений Президента РФ по подготовке законопроектов.

Законопроектная деятельность Правительства осуществляется в соответствии с принимаемыми им программами и планами. Эти программы и планы формируются на основании предложений федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ, общественных и иных организаций Российской Федерации. Вносимые в Правительство проекты планов законопроектной деятельности проходят правовую экспертизу, которую осуществляет Министерство юстиции совместно с участием Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. Решение о внесении законопроекта в Государственную Думу принимается исключительно на заседаниях Правительства. Законопроект вносится Правительством в Государственную Думу с приложением документов, предусмотренных Регламентом Государственной Думы, а также соответствующего решения Правительства. Официальные представители Правительства, назначаемые распоряжениями Правительства, представляют в Федеральном Собрании позицию Правительства, обосновывают необходимость принятия законов, доработки или отклонения законопроектов, разъясняют положения внесенных законопроектов, участвуют в рассмотрении Советом Федерации федеральных законов, принятых Государственной Думой.

Для рассмотрения в Правительство представляется законопроект с необходимыми материалами, в том числе с пояснительной запиской, содержащей изложение предмета законодательного регулирования и концепции законопроекта; финансово-экономическим обоснованием принимаемых решений; перечнем актов федерального законодательства, подлежащих в связи с данным законопроектом признанию утратившими силу, приостановлению, изменению, дополнению или принятию; проектом распоряжения Правительства о внесении законопроекта в Государственную Думу и назначении официального представителя Правительства при рассмотрении законопроекта палатами Федерального Собрания; заключением Министерства юстиции по результатам экспертизы законопроекта.

В случае если законопроектом предусматривается возложение на Правительство регулирования правоотношений, к законопроекту прилагается изложение предполагаемых норм, содержание которых также охватывается заключением Министерства юстиции. Председатель Правительства может согласиться с предложением о совместном внесении в Государственную Думу законопроекта, в разработке которого вместе с Правительством участвовали другие субъекты права законодательной инициативы, либо о внесении совместно разработанного законопроекта этими субъектами права законодательной инициативы без участия Правительства.

По предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ Правительство координирует с органами исполнительной власти субъектов РФ работу по формированию и выполнению программ и планов законопроектной деятельности Правительства, взаимодействует с органами исполнительной власти субъектов РФ при разработке законопроектов. Правительство направляет органам исполнительной власти субъектов РФ программы и планы своей законопроектной деятельности.

В соответствии с программами и планами законопроектной деятельности Правительство дает поручения федеральным органам исполнительной власти по разработке законопроектов и назначает федеральный орган исполнительной власти — головного исполнителя. Для организации разработки законопроектов, имеющих комплексный межотраслевой характер, которая требует привлечения большого количества заинтересованных организаций, по предложению головного исполнителя создаются комиссии, состав которых утверждается Правительством.

Участие Правительства в законопроектной деятельности Федерального Собрания. Взаимодействие Правительства с Федеральным Собранием осуществляется в соответствии с Регламентами палат Федерального Собрания и собственным Регламентом и организуется полномочным представительством Правительства РФ в Федеральном Собрании. Представительство действует в соответствии с Положением о нем, утвержденным Правительством (в редакции от 13 августа 2005 г.). Это представительство включает полномочных представителей в каждой палате, ответственного секретаря, статс-секретарей — заместителей (первых заместителей) министров и руководителей ведомств и иных лиц. Они вправе участвовать без специального разрешения Правительства в заседаниях палат, комитетов и комиссий, представ-

лять позицию Правительства по законопроектам и др. Правительство дает заключения по законопроектам, которые вносятся в Государственную Думу другими субъектами права законодательной инициативы и в соответствии с Конституцией РФ не могут быть внесены без заключения Правительства, в том числе по законопроектам, вносимым Президентом РФ. В число вопросов, по которым обязательно дается заключение Правительства, входят отмена налогов, освобождение от их уплаты, о выпуске государственных займов, об изменении финансовых обязательств государства и другие расходы, покрываемые за счет бюджета.

Законопроект, поступивший в Правительство с финансово-экономическим обоснованием и иными необходимыми материалами, после предварительной проработки в Аппарате Правительства направляется для подготовки заключения соответствующим федеральным органам исполнительной власти, в том числе в обязательном порядке Министерству экономического развития и торговли, Министерству финансов и Министерству юстиции. Руководство федерального органа исполнительной власти, указанного первым, обеспечивает в течение 15 календарных дней подготовку проекта заключения и представление его в Правительство.

Однако указание Конституции РФ (ч. 3 ст. 104) на обязательность заключения Правительства РФ по законопроектам финансово-бюджетного характера не означает права Аппарата Правительства РФ возвращать законопроект субъекту законодательной инициативы (например, законодательному собранию субъекта РФ) с указанием о невозможности представить заключение без финансово-экономического обоснования. Конституционный Суд РФ в постановлении от 29 ноября 2006 г. признал соответствующее положение Регламента Правительства РФ, дающего такое право Аппарату, неконституционным, поскольку в таком случае заключению Правительства «придается характер обязательной оценки финансово-экономической целесообразности законопроекта». «Следовательно, внесение в Государственную Думу законопроекта, — говорится далее в постановлении, — ставится в зависимость не от воли субъекта законодательной инициативы, а от одностороннего усмотрения Правительства или даже его Аппарата. При этом Государственная Дума, по существу, лишается возможности принимать к рассмотрению законопроекта, подготовленные к внесению, и тем самым — конституцион-

ной самостоятельности в осуществлении полномочий, принадлежащих ей как палате Федерального Собрания при реализации законодательной функции». Конституционный Суд РФ, таким образом, обязал Правительство РФ в обязательном порядке давать заключение, даже отрицательное, с тем, чтобы не лишать Государственную Думу прерогативы принятия или отклонения законопроекта.

По законопроектам, рассматриваемым палатами Федерального Собрания, могут готовиться поправки или официальные отзывы, направляемые в палаты Федерального Собрания. Правительство получает запросы от палат Федерального Собрания, на которые оно поручает подготовить проект ответа соответствующим министрам. Ответ дается в палате в устной форме Председателем или заместителем Председателя, а иногда в письменной форме. К членам Правительства также обращаются комитеты и комиссии палат Федерального Собрания.

Члены Правительства, согласно Федеральному конституционному закону, обязаны по приглашению палат Федерального Собрания присутствовать на их заседаниях и отвечать на вопросы членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы в порядке, определенном Регламентами палат. Приглашение палаты с указанием интересующих членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы вопросов направляется члену Правительства не менее чем за пять дней до проведения заседания палаты. В случае невозможности присутствия на заседании палаты соответствующий член Правительства заблаговременно уведомляет об этом палату Федерального Собрания с указанием причины отсутствия и указанием должностного лица, которое может прибыть на заседание и ответить на поставленные вопросы.

Принятые Государственной Думой в первом чтении законопроекты, поступившие в Правительство, направляются федеральным органам исполнительной власти для подготовки поправок или иных предложений. Федеральный орган исполнительной власти — головной исполнитель — обеспечивает подготовку, согласование и представление в Правительство в установленный срок проекта поправок или официального отзыва. Заключение, поправки и официальные отзывы Правительства подписываются Председателем Правительства или его заместителем (в соответствии с распределением обязанностей). Заключение направляется субъекту права законодательной инициативы, вносящему законо-

проект, и в Государственную Думу, а поправки и отзывы — в соответствующие палаты Федерального Собрания.

Взаимоотношения Правительства с органами судебной власти.

В соответствии с Федеральным конституционным законом «О судебной системе Российской Федерации» (в редакции от 5 апреля 2005 г.). Правительство разрабатывает проект федерального бюджета в части финансирования судов во взаимодействии с председателями Конституционного Суда, Верховного Суда, Высшего Арбитражного Суда, генеральным директором Судебного департамента при Верховном Суде РФ и с Советом судей РФ. Предложения о финансировании в очередном финансовом году судов, мировых судей и квалификационных коллегий судей, согласованные с Советом судей, представляются в Правительство Конституционным Судом, Высшим Арбитражным Судом, Судебным департаментом при Верховном Суде за 60 дней до установленного федеральным законом срока внесения проекта федерального бюджета в Государственную Думу.

Представители указанных судебных органов участвуют в обсуждении проекта федерального бюджета в части финансирования судов с целью устранения разногласий. При наличии неустраненных разногласий Правительство прилагает к проекту федерального бюджета предложения соответствующих судов, Судебного департамента при Верховном Суде, Совета судей со своим заключением.

В случае признания Конституционным Судом РФ федеральных законов или их отдельных положений неконституционными Правительство в пределах своих полномочий принимает меры по обеспечению должного правового регулирования общественных отношений, которые затрагиваются решением Конституционного Суда РФ.

В случае признания соответствующими судами актов Правительства или их отдельных положений не соответствующими Конституции РФ, федеральным конституционным законам, федеральным законам и указам Президента РФ Правительство принимает решения о приведении указанных актов в соответствие с федеральным законодательством. Решения судов незамедлительно доводятся Правительством до сведения всех органов и организаций, которым рассылались соответствующие акты Правительства.

В случае обращения Правительства в суд для разрешения возникшего спора, а также в случае предъявления в суд исковых или

иных требований к Правительству распоряжением Правительства либо поручением Председателя Правительства или его Заместителя соответствующим федеральным органам исполнительной власти (в зависимости от характера заявленных требований) поручается представить интересы Правительства в суде. При удовлетворении судом исковых или иных требований, предъявленных к Правительству, руководитель соответствующего федерального органа исполнительной власти в установленном порядке незамедлительно докладывает о принятом решении, вносит предложения об обжаловании решения суда, а по вступлении судебного решения в силу — о мерах по его выполнению.

В соответствии с Федеральным конституционным законом «О Конституционном Суде Российской Федерации» представителями Правительства в Конституционном Суде могут быть Председатель Правительства, а также лица, назначаемые решениями Правительства или поручениями Председателя Правительства из числа адвокатов или лиц, имеющих ученую степень по юридической специальности. Эти лица согласовывают позицию с Председателем Правительства или по его поручению — с одним из его заместителей, а при необходимости — с Министерством юстиции РФ. Представители Правительства при необходимости координируют свои действия с полномочным представителем Президента РФ в Конституционном Суде.

Важнейшей функцией Правительства РФ, установленной Федеральным конституционным законом, является обеспечение исполнения судебных решений.

Координационные и совещательные органы, создаваемые Правительством. Координационные органы создаются Правительством для обеспечения согласованных действий заинтересованных органов исполнительной власти в решении определенного круга задач, они именуются комиссиями. Совещательные органы, создаваемые Правительством для предварительного рассмотрения вопросов и подготовки по ним предложений, носящих рекомендательный характер, именуются советами. Комиссии и советы, создаваемые Правительством, могут иметь статус правительственных или межведомственных. Создание, реорганизация и ликвидация указанных комиссий и советов, назначение руководителей, утверждение персонального состава и определение компетенции осуществляются Правительством.

В состав комиссий и советов в зависимости от вопросов, входящих в их компетенцию и находящихся в ведении Российской

Федерации, субъектов РФ или в их совместном ведении, включаются представители соответствующих органов исполнительной власти: В состав комиссий и советов могут включаться также (по согласованию) представители иных органов государственной власти, предпринимательских структур, общественных организаций, ученые, специалисты и общественные деятели. Сфера деятельности и полномочия комиссий и советов определяются в решениях об их создании или в положениях о них. Решения комиссий и советов обычно оформляются в виде протоколов их заседаний, а при необходимости — в виде проектов постановлений и распоряжений Правительства, которые вносятся в Правительство в установленном порядке.

Для выполнения конкретного задания в ограниченный срок могут создаваться временные комиссии, имеющие название «государственная» или «рабочая», с предоставлением им на этот срок соответствующих полномочий. Для оперативной и качественной подготовки материалов и проектов решений комиссии и советы могут создавать рабочие группы, состоящие из специалистов по вопросам, входящим в компетенцию комиссии или совета.

Правительственные комиссии и правительственные советы создаются по проблемам, имеющим общегосударственное значение, и возглавляются Председателем Правительства или его заместителями. В их состав, как правило, входят руководители или заместители руководителей федеральных органов исполнительной власти.

Межведомственные комиссии и межведомственные советы создаются по проблемам, имеющим межотраслевое, межведомственное или межтерриториальное значения. Совместное предложение заинтересованных федеральных органов исполнительной власти об их создании вносится в Правительство. Они возглавляются одним из входящих в их состав федеральных министров или двумя-тремя руководителями иных федеральных органов исполнительной власти в порядке сопредседательства. Решения, принимаемые межведомственными комиссиями в соответствии с их компетенцией, являются обязательными для всех органов исполнительной власти, представленных в комиссии, а также для предприятий и организаций, действующих в сфере ведения этих органов. По вопросам, требующим решения Правительства, межведомственные комиссии и межведомственные советы вносят соответствующие предложения.

Численность разного рода комиссий, советов и групп имеет тенденцию к постоянному возрастанию, вследствие чего периодически проводится их упразднение или слияние.

§ 6. Акты, издаваемые Правительством Российской Федерации

Общие положения, определяющие статус актов, издаваемых Правительством РФ, закреплены в ст. 115 Конституции РФ, а также в Федеральном конституционном законе «О Правительстве Российской Федерации».

Конституционно-правовая природа. Конституция РФ устанавливает, что на основании и во исполнение Конституции РФ, федеральных законов, нормативных указов Президента РФ Правительство РФ издает постановления и распоряжения, обеспечивает их исполнение. Этим определяется подзаконный характер актов, издаваемых Правительством, обязательность их соответствия Конституции, законам и нормативным указам Президента РФ. На основании Конституции РФ — это значит и то, что в пределах своей компетенции Правительство РФ вправе издавать нормативные правовые акты.

Наиболее значительные акты Правительства, имеющие нормативный характер, принимаются в форме постановлений. Выше был освещен порядок принятия этих актов, отличающийся строгими требованиями. Постановления регулируют основные вопросы, входящие в компетенцию Правительства РФ. Распоряжениями обычно оформляются решения по оперативным и текущим вопросам: распоряжения, имеющие нормативное значение, встречаются сравнительно редко, хотя порядок их принятия не отличается от порядка принятия постановлений. Как постановления, так и распоряжения Правительства часто принимаются на заседании Президиума Правительства РФ и только в некоторых случаях — единолично Председателем Правительства. Как постановления, так и распоряжения подписываются Председателем Правительства РФ.

Устанавливая правовые формы актов, издаваемых Правительством РФ, Конституция РФ в то же время возлагает на Правительство обязанность обеспечивать их исполнение. Это помогает их оперативному и точному практическому внедрению, поскольку чаще всего тяжесть исполнения падает на те же органы ис-

полнительной власти, которые подготавливают соответствующие акты.

Обязательный характер. Постановления и распоряжения Правительства РФ обязательны к исполнению в Российской Федерации, т. е. на всей ее территории и всеми субъектами РФ и органами местного самоуправления. Обязательность распространяется на всех граждан и должностных лиц, на все общественные объединения, государственные и частные предприятия. Такой конституционный статус актов Правительства ставит эти акты по их обязательности в один ряд с законами и указами Президента РФ. Но по юридической силе они все же стоят на ступень ниже, поскольку принимаются на основании и во исполнение вышестоящих актов.

Конституция РФ не дает прямого ответа на вопрос, могут ли акты Правительства РФ отменять или приостанавливать акты исполнительной власти субъектов РФ. Однако для утвердительного ответа на этот вопрос все же можно увидеть конституционное основание. Оно заключено в положении ч. 2 ст. 77, согласно которому в пределах ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов РФ образуют единую систему исполнительной власти в Российской Федерации. Кроме того, из установленного Конституцией РФ обязательного характера актов Правительства РФ следует вывод о том, что в случае расхождения этих актов с актами исполнительной власти субъектов РФ приоритет отдается постановлению или распоряжению Правительства РФ.

Данная проблема получила нормативное разрешение в Федеральном конституционном законе «О Правительстве Российской Федерации», в котором говорится, что в целях обеспечения сочетания интересов Российской Федерации и субъектов РФ Правительство Российской Федерации по предметам совместного ведения в сфере осуществления исполнительной власти координирует деятельность органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. В срок не более одного месяца оно рассматривает внесенные в Правительство предложения законодательных (представительных) или исполнительных органов государственной власти субъектов РФ по предметам ведения Российской Федерации и по предметам совместного ведения и сообщает указанным органам о результатах рассмотрения внесенных пред-

ложений. Правительство направляет в законодательные (представительные) и исполнительные органы государственной власти субъектов РФ проекты своих решений по предметам совместного ведения. Предложения органов государственной власти субъектов РФ по таким проектам подлежат обязательному рассмотрению в Правительстве РФ. Более того, Правительство РФ в пределах своих полномочий осуществляет контроль за деятельностью органов исполнительной власти субъектов РФ. Оно обеспечивает соблюдение федеральными органами исполнительной власти прав органов исполнительной власти субъектов РФ, способствует взаимодействию указанных органов. В пределах своих полномочий Правительство разрешает споры и устраняет разногласия между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ. Для разрешения споров и устранения разногласий создаются согласительные комиссии из представителей заинтересованных сторон. Правительство РФ вносит предложения Президенту РФ о приостановлении действия актов органов исполнительной власти субъектов РФ в случае их противоречия Конституции РФ, федеральным конституционным законам, федеральным законам, международным обязательствам Российской Федерации или нарушения прав и свобод человека и гражданина.

Возможность отмены. Постановления и распоряжения Правительства РФ в случае их противоречия Конституции РФ, федеральным законам и указам Президента РФ могут быть отменены Президентом РФ. Такое правило выглядит совершенно естественным, учитывая, что Президент РФ, во-первых, является гарантом Конституции РФ, а во-вторых, по существу возглавляет исполнительную власть.

Хотя инициатива отмены неконституционного и незаконного акта Правительства находится в руках у главы государства, ясно, что и без его решения любой акт Правительства, противоречащий Конституции РФ и федеральным законам, юридически ничтожен с самого начала. Если, например, такой акт нарушает законные права и свободы того или иного гражданина, и гражданин обратится за защитой своих прав в суд, то согласно ст. 120 Конституции РФ суд, установив при рассмотрении дела несоответствие акта закону, примет решение в соответствии с законом. Кроме того, нормативные акты Правительства РФ могут быть проверены Конституционным Судом РФ с точки зрения их соответствия Конституции РФ. Федеральным конституционным за-

коном установлено, что акты Правительства могут быть обжалованы в суд.

Здесь, однако, необходимо правильно понимать пределы компетенции судов. Конституционный Суд РФ в постановлении от 27 января 2004 г. отметил, что Верховный Суд РФ рассматривает дела об оспаривании нормативных правовых актов Правительства РФ, лишь если при этом не затрагивается вопрос об их конституционности или о конституционности федерального закона, на котором они основаны.

В случаях, когда проверка соответствия нормативного акта Правительства РФ федеральному закону невозможна без установления соответствия этих актов Конституции РФ, Верховный Суд РФ не вправе разрешить дело об оспаривании нормативного акта Правительства. Иное фактически означало бы оценку нормативного акта судом общей юрисдикции и на предмет его соответствия Конституции РФ, а не только федеральному закону, что недопустимо.

Если нормативный акт Правительства РФ принят во исполнение полномочия, возложенного на него непосредственно федеральным законом, по вопросу, не получившему содержательной регламентации в этом законе, и именно на основании такого уполномочия Правительство непосредственно осуществляет правовое регулирование соответствующих общественных отношений (так называемое делегированное регулирование), судебная проверка нормативного акта Правительства невозможна без установления соответствия такого акта и (или) самого федерального закона Конституции РФ с точки зрения установленных ею разделения властей и разграничения компетенции между федеральными органами законодательной и исполнительной власти. Поскольку в данном случае возникает вопрос не просто о законности нормативного акта Правительства, а именно о его конституционности, судебная проверка данного акта может быть осуществлена только в порядке конституционного судопроизводства, т. е. Конституционным Судом РФ.

Федеральным конституционным законом «О Правительстве Российской Федерации» установлено, что постановления и распоряжения Правительства РФ подлежат обязательному официальному опубликованию, кроме актов или отдельных их положений, содержащих сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера. Эти акты подлежат официальному опубликованию в «Российской газете» и «Собрании законодательства Российской Федерации» не позднее 15 дней со дня их подписания. При необходимости немедленного широкого обнародования постановления доводятся до всеобщего сведения через средства массовой информации.

Акты Правительства РФ, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, вступают в силу не ранее дня их опубликования. Иные постановления вступают в силу со дня их подписания, если самими постановлениями не предусмотрен иной порядок их вступления в силу. Распоряжения Правительства РФ вступают в силу со дня их подписания.

Правительство РФ вправе принимать обращения, заявления и иные акты, не имеющие правового характера.

Нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающие правовой статус организаций или имеющие межведомственный характер, прошедшие государственную регистрацию в Министерстве юстиции РФ, подлежат обязательному официальному опубликованию, кроме актов или отдельных их положений, содержащих сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера.

Нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти подлежат официальному опубликованию в газете «Российские вести», а также в «Бюллетене нормативных актов федеральных органов исполнительной власти» издательства «Юридическая литература». Нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, кроме актов и отдельных их положений, содержащих сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера, не прошедшие государственную регистрацию, а также зарегистрированные, но не опубликованные в установленном порядке, не влекут правовых последствий, как не вступившие в силу, и не могут служить основанием для регулирования соответствующих правоотношений, применения санкций к гражданам, должностным лицам и организациям за невыполнение содержащихся в них предписаний. На указанные акты нельзя ссылаться при разрешении споров. Контроль за правильностью и своевременностью опубликования нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти осуществляет Министерство юстиции РФ.

Нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти вступают в силу одновременно на всей территории Российской Федерации по истечении десяти дней после дня их официального опубликования, если самими актами не установлен другой порядок вступления их в силу.

Глава 25. Судебная власть

§ 1. Общая характеристика организации и функций судебной власти

Роль судов в демократическом государстве. В правовом демократическом государстве действует правило, согласно которому как само государство, так и объединения граждан и отдельные свободные личности должны соотносить свои поступки с правом. Но столкновения их интересов, различное понимание права неизбежны, что порождает правовые конфликты. Принятие законов представительными органами, исполнение этих законов исполнительной властью сами по себе не могут предотвратить такие конфликты и обеспечить неуклонное соблюдение права всеми его субъектами, т. е. обеспечить правопорядок. Эту задачу выполняют правоохранительные органы, и прежде всего суды — независимое звено государственной власти, которое своими специфическими средствами и специальным аппаратом защищает права и свободы людей, утверждает законность и справедливость. Правильное понимание соотношения функций права и судов весьма точно выражено принципом, утвердившимся в Великобритании: «право там, где средства его защиты» (*ubi jus ubi remedium*).

В тоталитарном обществе население не испытывает доверия к судебной власти. Во-первых, потому что уголовный процесс лишен настоящей состязательности, а суды не обладают подлинной независимостью. Во-вторых, в связи с ограниченностью гражданской правосубъектности в сфере имущественных отношений и возможности оспорить противоправные действия властей. Суды поэтому воспринимаются исключительно как орудие репрессий, мало считающееся с правом человека на защиту, презумпцией невиновности и другими демократическими принципами судебного процесса.

Правовое демократическое государство придерживается совершенно иных представлений о роли судебных учреждений. Рыночное хозяйство, основанное на частной собственности и свободе предпринимательства, безмерно расширяет сферу действия судов. Важнейшая задача государственной власти — охранять права и свободы человека — требует демократизации уголовного процесса и практического внедрения в жизнь права граждан на судебное обжалование действий должностных лиц.

Судебная власть приобретает подлинно универсальный характер, ибо становится участником осуществления всех функций государства, она в то же время обретает независимость по отношению к другим ветвям власти. Правовое государство своим острием направлено в сторону исполнительной власти, от которой исходит главная угроза правам и свободам. Эта угроза уравнивается законодательной властью, принимающей демократические законы, а также судами, которые, применяя право, по существу контролируют исполнительную власть. Независимая судебная власть, таким образом, становится сердцевинной правового государства и конституционализма, главной гарантией свободы народа.

Правосудие необходимо обществу еще в одном важном отношении. Оно обеспечивает разрешение всех конфликтов между людьми и государством без насилия, на основе известных всем правовых правил. Конечно, право тоже являет собой определенную меру принуждения, но эта мера согласована с обществом и воплощена в законах. Каждый человек должен жить с уверенностью, что применение к нему принуждения возможно только через суд, что при этом он будет иметь возможность защищаться от обвинений и претензий, пользоваться демократическими процессуальными правами. Судебная власть по своей материально-технической базе самая слабая из трех властей, но именно на нее, владеющую оружием естественного права, ложится главное бремя предотвращать превращение насилия в способ правления людьми, если бы законодательная власть прибегла к принятию репрессивных неконституционных законов, а исполнительная — стала осуществлять бессудные расправы. Если судебная власть этого бремени не выдерживает, она становится жалким придатком авторитаризма.

Защищая конституционные свободы, суд ставит себя в положение посредника между государством и личностью, между различными физическими и юридическими лицами. Нетрудно представить себе, с каким огромным объемом правовых конфликтов приходится при этом сталкиваться, особенно в таком динамично развивающемся обществе, каким ныне является российское общество. Но посредническая роль может быть эффективной только в том случае, если опирается на уважение и доверие с двух сторон, если реальны независимость, профессионализм, неподкупность судебного аппарата. Судебная система должна обеспечивать стабильность приговоров и решений, возможность ис-

правления судебных ошибок, строгое соблюдение процессуальных правил на всех уровнях. И главное — приговоры и решения судов, вошедшие в законную силу, должны безотказно исполняться, не допуская никаких отклонений по соображениям целесообразности. Одна из важнейших конституционных свобод — равенство всех перед судом — составляет фундамент правового государства.

Большая и труднейшая проблема для любой демократической судебной власти состоит в том, чтобы не поддаваться политическим влияниям. Нельзя, разумеется, вообще отгородиться от политики, поскольку судебная власть является составной частью государства, а государство являет собой форму политической организации общества. То же можно сказать о праве, применять которое призваны судебные органы, оно рождается из политической борьбы и в определенном смысле служит орудием политики. Юстиция поэтому неизбежно сталкивается с политическими проблемами, а судьи, как и другие люди, не могут не иметь собственных политических взглядов.

Демократическое устройство судебной системы выработало определенные принципы, способные исключить или по крайней мере ослабить политическое давление на судебную власть. Этому служит непартийный характер судейского корпуса и подлинная независимость любого суда, способного отбить любые попытки политически влиять на суд (эти попытки особенно опасны и чаще всего делаются со стороны органов исполнительной власти). Суды вынуждены разрешать социальные и политические конфликты, но они это делают лишь в строго юридических формах, т. е. оказывая защиту только законным правам участников этих конфликтов.

Проблема соотношения судебной власти и политики широко дебатруется в мировой юридической науке, жизнь полна примеров вторжения политической целесообразности в судебную деятельность. Но как только суды становятся проводниками политических влияний, они теряют авторитет среди граждан и подрывают фундамент правового государства.

Во всех демократических государствах роль судов признается незаменимой и, зная подъемы и спады, в целом, безусловно, возрастает. Наряду с судами общей юрисдикции в большинстве стран создана специальная юстиция (трудовые суды, административные суды и др.), конституционные суды. В ряде стран юристы и политики стали даже говорить о превращении современного

правового государства в «государство судей», что одновременно подчеркивает высокую юридизацию общественных отношений и межличностных связей, порождающих судебные споры. Судебная власть, конечно, не может рассматриваться как самостоятельный генератор идей социального прогресса, ибо она по природе своей достаточно консервативна и статична. Но те функции, которые она несет, помогают внедрению в жизнь идеалов и институтов демократии и свободы.

В Российской Федерации судебная власть еще не заняла подобающего ей места в общественной жизни. Граждане, воспитанные в своей массе в тоталитарный период, не имеют доверия к судебной власти с точки зрения ее приверженности законности и справедливости, не рассматривают суд как нелицеприятного защитника всех обиженных. К сожалению, этому настрою продолжает способствовать неукомплектованность судейского корпуса, коррупция, недостаточные финансирование судов и юридическая подготовка многих судей. Однако в устройстве ряда важных своих частей судебная власть все же обрела демократические направленность и формы, в целом способствуя становлению правового демократического государства и созданию надежной защиты прав и свобод граждан.

Место судебной власти в системе органов государственной власти Российской Федерации. Все конституции мира содержат разделы (главы) о судебной власти. Признание этой ветви власти самостоятельным предметом конституционного регулирования объясняется тем, что судебная власть является составной частью государственной власти. К тому же эта власть — власть, а не ординарная деятельность судебных органов — непосредственно воздействует на права и свободы человека, что требует конституционного установления ее пределов и принципов. Конституции обычно закрепляют гарантии прав граждан в их отношениях с судебной властью, организацию судебной системы и статус судей. Смысл возведения этих вопросов на уровень конституционного регулирования состоит в необходимости исключить возможность судебного произвола по отношению к гражданам, закрепить гарантии правосудия, создать иерархическую структуру, способную обеспечить возможность обжалования судебных решений и приговоров, а также гарантировать независимость и высокий статус деятелей юстиции.

В Конституции РФ термин «судебная власть» раскрывается через ряд положений, охватывающих как организацию судебной

системы, так и принципы деятельности судов. Наряду с этим термином в Конституции РФ употребляется термин «правосудие», которым обозначается содержание судебной деятельности, если она соответствует всем требованиям закона. Но следует иметь в виду, что в литературе оба термина нередко употребляются как идентичные.

Одна из статей главы «Судебная власть» посвящена прокуратуре, что может создать впечатление о вхождении прокуратуры в число органов, осуществляющих судебную власть. Но такое впечатление ошибочно, ибо прокуратура и суд абсолютно независимы друг от друга и являют собой системы с различными функциями, хотя прокуратура оказывает существенное содействие осуществлению судебной власти. Включение статьи о прокуратуре в главу о судебной власти следует объяснить скорее данью традиции.

Место судебной власти в системе органов государственной власти Российской Федерации в решающей степени определяется положением о разделении властей, закрепленным в ст. 10 и 11 Конституции РФ. Судебная власть признается как разновидность государственной власти наряду с законодательной и исполнительной, ее органы пользуются самостоятельностью. Эта самостоятельность судебной власти проявляется в независимости судей, которые подчиняются только Конституции РФ и закону. В своей деятельности по осуществлению правосудия они никому не подотчетны.

Судебная власть принадлежит не только высшим судебным инстанциям, но всем судам Российской Федерации. Они стоят в одном ряду с Президентом РФ, Федеральным Собранием, Правительством РФ, осуществляющим государственную власть в Российской Федерации (ч. 1 ст. 11 Конституции РФ).

Принцип разделения властей не только распределяет функции государственной власти между тремя ветвями власти, но и устанавливает их самостоятельность и взаимную уравновешенность. В этой системе суды связаны с законодательной и исполнительной властью обязанностью применять законы и другие нормативные правовые акты, а также в отношении назначения судей на их должности, но конституционно-судебная власть обладает возможностью фактической отмены законов, указов Президента РФ и постановлений Правительства РФ, если они будут ею признаны неконституционными или в силу противоречия некоторым актам федеральным законам. Судебная власть полностью

самостоятельна в вынесении судебных решений и приговоров, но их исполнение относится к обязанностям исполнительной власти. Возможность судебного обжалования гражданами действий (бездействия) должностных лиц и органов исполнительной власти позволяет судебной власти противостоять незаконным действиям этой власти. Функции и полномочия судебных органов, таким образом, служат своеобразным противовесом в отношении двух других ветвей власти, а в совокупности с ними образуют единую государственную власть.

Принцип разделения властей важен также для того, чтобы взаимный контроль и сбалансированность полномочий не привели к присвоению полномочий судебной власти какой-либо другой властью. Судить не вправе ни органы законодательной, ни органы исполнительной власти. Со своей стороны судебная власть не должна заниматься нормотворчеством, подменяя законодательные органы, вмешиваться в прерогативы исполнительной власти. Вместе с тем судебная практика, безусловно, влияет на направление законодательной деятельности, а также исправляет многие ошибки органов исполнительной власти; более того, своим толкованием права в процессе его применения суды выявляют подлинное содержание правовых норм, часто отличное от первоначальных целей.

Положение судебной власти в системе разделения властей начинает выглядеть внешне двусмысленным, когда встает вопрос об организации этой власти в субъектах РФ. Казалось бы, поскольку из смысла ст. 10 и 11 Конституции РФ вытекает распространение принципа разделения властей также на субъекты РФ, последние вправе самостоятельно образовывать собственные органы судебной власти, наряду с органами законодательной и исполнительной власти. С другой стороны, природа судебной власти, в отличие от двух других, такова, что она может функционировать только при существовании своеобразной вертикали судебных органов снизу доверху. И Конституция РФ отдает предпочтение как раз такому подходу. Данная проблема присуща многим федеративным государствам. В США, например, она решается с помощью дуализма (двойственности) судебной системы, когда на территории каждого субъекта федерации (штата) действуют одновременно федеральные суды, возглавляемые Верховным судом США, и суды данного штата, возглавляемые Верховным судом штата. При относительно четком и устоявшемся разделении юрисдикции между судами такая система в целом действует удовлетворительно.

Но в России судебный федерализм признается не соответствующим ее конкретным условиям, с чем, однако, не совсем согласны многие субъекты РФ, в свое время оказавшие определенное противодействие судебной реформе.

Начиная с 1990-х гг. произошла значительная демократизация судебной системы. В разные годы были приняты Федеральный конституционный закон «О судебной системе Российской Федерации», федеральные законы «Об исполнительном производстве» (в редакции от 3 ноября 2006 г.), «О судебных приставах» (в редакции от 22 августа 2004 г.), «О Судебном департаменте при Верховном Суде Российской Федерации» (в редакции от 30 ноября 2004 г.), «О мировых судьях в Российской Федерации», «О финансировании судов Российской Федерации» (в редакции от 10 февраля 1999 г.), Федеральный конституционный закон «О военных судах Российской Федерации» (в редакции от 4 декабря 2006 г.), Уголовно-процессуальный, Гражданский процессуальный и Арбитражный процессуальный кодексы и др. Судебная реформа при своем завершении должна обеспечить реализацию единых конституционных принципов правосудия и статуса судей, поднять престиж судебной власти, гарантировать ее независимость и высокий профессионализм.

Конституционно-правовые принципы организации судебной власти. Разрешением гражданских споров занимаются различные частные третейские (арбитражные) суды, административные комиссии и другие квазисудебные органы, создаваемые спорящими сторонами или действующие на постоянной основе. Но их деятельность не может называться правосудием, поскольку она осуществляется не от имени государства и вне установленных законом процессуальных правил. Конституция РФ закрепляет четкое правило: правосудие в Российской Федерации осуществляется только судом (ч. 1 ст. 118). Следовательно, только суды, учреждаемые законом на основе Конституции, и привлекаемые в установленных законом случаях к осуществлению правосудия представители народа (народные, арбитражные, присяжные заседатели) вправе рассматривать уголовные, гражданские и иные дела, выносить приговоры и решения, обеспеченные государственным принуждением.

Согласно Конституции РФ (ч. 2 ст. 118) судебная власть в Российской Федерации осуществляется посредством четырех видов судопроизводства: конституционного, гражданского, административного и уголовного. Каждому из этих видов соответствует

свой комплекс установленных законом процессуальных правил, закрепленных в кодексах и законах (Уголовно-процессуальный кодекс, Гражданский процессуальный кодекс, Арбитражный процессуальный кодекс и др.).

Конституция РФ не содержит перечня конкретных судебных инстанций, а ограничивается закреплением общего правила о том, что судебная система РФ устанавливается Конституцией РФ и федеральным конституционным законом. Отсюда вытекает, что ни один суд, входящий в судебную систему РФ, не может быть учрежден каким-либо правовым актом, кроме федерального конституционного закона. Следовательно, не могут создавать особые судебные системы и субъекты РФ, поскольку это привело бы к нарушению единства судебной системы страны. Разумеется, на территориях субъектов РФ существуют судебные органы общей и арбитражной юрисдикции, но они строятся на единых принципах всей федеральной судебной системы и признании Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ высшими судебными инстанциями. Поэтому эти суды называются федеральными судами.

Федеральный конституционный закон «О судебной системе Российской Федерации» закрепляет единство судебной системы, которая обеспечивается путем:

- установления судебной системы Российской Федерации Конституцией РФ и Федеральным конституционным законом;
- соблюдения всеми федеральными судами и мировыми судьями установленных федеральными законами правил судопроизводства;
- применения всеми судами Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов, общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации, а также конституций (уставов) и других законов субъектов РФ;
- признания обязательности исполнения на всей территории Российской Федерации судебных постановлений, вступивших в законную силу;
- законодательного закрепления единства статуса судей;
- финансирования федеральных судов и мировых судей из федерального бюджета.

Закон устанавливает твердый порядок создания и упразднения судов. Так, Конституционный Суд РФ, Верховный Суд РФ, Высший Арбитражный Суд РФ, созданные в соответствии с Кон-

ституцией РФ, могут быть упразднены только путем внесения поправок в Конституцию РФ. Другие федеральные суды создаются и упраздняются только федеральным законом. Должности мировых судей и конституционные (уставные) суды субъектов РФ создаются и упраздняются законами субъектов РФ. Никакой суд не может быть упразднен, если отнесенные к его ведению вопросы осуществления правосудия не были одновременно переданы в юрисдикцию другого суда.

В настоящее время судебная система РФ состоит из следующих судов:

1) **конституционная юстиция.** Она включает Конституционный Суд РФ, а также конституционные и уставные суды в субъектах РФ, которые, однако, не составляют единой системы с федеральным Конституционным Судом;

2) суды общей **юрисдикции.** Они включают Верховный Суд РФ, верховные суды республик, краевые и областные суды, суды автономной области и автономных округов, городские суды Москвы и Санкт-Петербурга, районные суды, а также военные суды (в гарнизонах, армиях, флотилиях и т. д.). Они осуществляют правосудие по уголовным, гражданским делам и делам, возникающим из административных правонарушений. Судьями общей юрисдикции субъектов РФ являются мировые судьи, которые в пределах своей компетенции рассматривают гражданские, административные и уголовные дела в качестве суда первой инстанции. Полномочия и порядок деятельности мирового судьи устанавливаются федеральным законом и законом субъекта РФ;

3) арбитражные суды. В эту систему входят Высший Арбитражный Суд РФ, федеральные арбитражные суды округов, арбитражные суды республик и других субъектов РФ. Арбитражные суды осуществляют правосудие путем разрешения экономических споров и рассмотрения ряда иных дел.

Федеральный конституционный закон «О судебной системе Российской Федерации» допускает создание специализированных федеральных судов по рассмотрению гражданских и административных дел (имеются в виду трудовые, налоговые и др.), но только путем внесения изменений и дополнений в данный закон, чего, однако, пока не сделано.

В Конституции РФ установлен строгий запрет на создание чрезвычайных судов. Это означает, что ни при каких, даже самых экстремальных условиях (военное или чрезвычайное положение

и проч.) не могут появиться на свет какие-либо временные псевдосуды или трибуналы, выпадающие из конституционно обусловленной судебной системы и действующие без процессуальных гарантий, присущих демократическому правосудию. Следует иметь в виду, что такими судами не являются существующие ныне военные суды, которые являются частью федеральной судебной системы и рассматривают дела о преступлениях военнослужащих и лиц, приравненных к ним по закону.

Возможность полного и независимого осуществления правосудия в соответствии с федеральным законом самым непосредственным образом связана с порядком финансирования судов. Здесь есть определенная опасность, которая состоит в том, что если бы обязанность финансового обеспечения судов (заработная плата судей, приобретение оргтехники, строительство и ремонт зданий и т. д.) взяли на себя субъекты РФ, то суды неизбежно попали бы под местное влияние и утратили свою самостоятельность. Чтобы этого не произошло, а суды действительно являлись звеньями единой федеральной судебной системы, Конституция РФ установила, что финансирование судов производится только из федерального бюджета (ст. 124). Это подтверждено и Федеральным конституционным законом «О судебной системе Российской Федерации», ст. 33 (ч. 5) которого устанавливает, что размер бюджетных средств, выделенных на финансирование судов в текущем финансовом году или подлежащих выделению на очередной финансовый год, может быть уменьшен лишь с согласия Всероссийского съезда судей или Совета судей РФ.

В 1998 г. Федеральным Собранием был принят Федеральный закон о федеральном бюджете, который (ст. 102) позволял Правительству РФ самостоятельно сокращать расходы на судебную систему, и эти расходы были действительно сокращены на 26%. Рассматривая дело по запросу Верховного Суда РФ, Конституционный Суд РФ в постановлении от 17 июля 1998 г. отметил следующее. Сокращая расходы федерального бюджета на финансирование судебной системы, Правительство РФ и Министерство финансов РФ не обеспечивают полное и независимое осуществление правосудия, нормальное функционирование судебной власти, что снижает доверие граждан к государственной власти, в конечном счете ставит под угрозу гарантированное Конституцией право человека и гражданина на судебную защиту. Конституционный Суд РФ признал указанное положение Федерального закона не соответствующим Конституции, поскольку оно позволяет Правительству сокращать расходы федерального бюд-

жета на судебную систему без учета конституционных гарантий ее финансирования. Правительству было предписано обеспечить финансирование судов в соответствии с требованиями ст. 124 Конституции РФ и ст. 33 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации». Федеральному Собранию было предписано в законодательном порядке утвердить нормативы финансирования судов, обеспечивающие требования Конституции РФ и Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации».

Высокий статус судов подчеркивается установленными законом символами судебной власти. На здании каждого суда устанавливается Государственный флаг РФ, а в зале заседаний помещаются изображение Государственного герба РФ и Государственный флаг РФ. При осуществлении правосудия судьи облачаются в мантии.

Конституционно-правовые основы судебного процесса. Судебная власть, как никакая другая, осуществляется в строгих процессуальных формах. Эти формы выражают собой важные гарантии свободы человека, а потому требуют конституционного закрепления своих основ. Основные из этих гарантий закреплены в ст. 46—51 Конституции РФ (презумпция невиновности, запрет повторного осуждения, право на пересмотр приговоров и др.). В то же время ряд основополагающих принципов судопроизводства, по существу также являющихся демократическими гарантиями для граждан, закреплены в ст. 123 Конституции РФ. Это универсальные, общепризнанные во всем мире принципы, зафиксированные в Международном пакте о гражданских и политических правах.

1. Разбирательство дел во всех судах открытое. Слушание дела в закрытом заседании допускается в случаях, предусмотренных федеральным законом. Принцип гласности (публичности) разбирательства закреплен во всех процессуальных кодексах (гражданском, уголовном, административном, арбитражном), он допускает исключения только в тех случаях, когда этого требует государственная или коммерческая тайна. Закрытое судебное разбирательство возможно также при разбирательстве дел, связанных с половыми преступлениями, преступлениями лиц, не достигших 16-летнего возраста, и для предотвращения разглашения сведений об интимных сторонах жизни участвующих в деле лиц. Есть ограничения гласности и для некоторых гражданских дел (тайна усыновления, опека над детьми). Закрытое разбира-

тельство не означает какого-либо ослабления процессуальных гарантий или отступления от общих правил судопроизводства, оно только закрывает доступ в зал суда для публики и средств массовой информации. Но приговоры и решения оглашаются в открытом заседании суда.

2. Заочное разбирательство уголовных дел в судах не допускается, кроме случаев, предусмотренных федеральным законом. На такие случаи указывает Уголовно-процессуальный кодекс РФ: отсутствие подсудимого в пределах страны и его уклонение от явки в суд, ходатайство подсудимого о разбирательстве дела в его отсутствие, когда не может быть назначено наказание в виде лишения свободы.

3. Судопроизводство осуществляется на основе состязательности и равноправия сторон. Эта конституционная норма ставит в равное положение все стороны в процессе (в гражданском это истец и ответчик, в уголовном — подсудимый, прокурор и защитник, в конституционном — орган, оспаривающий конституционность нормативного акта, и орган, издавший этот акт). Своим острием она направлена против чрезмерной роли прокурора в уголовном процессе, что было свойственно процессу в тоталитарный период; это подрывало независимость суда и право граждан на защиту, придавая правосудию обвинительный уклон.

Конституционное положение о неприкосновенности судьи, закрепляющее один из существенных элементов статуса судьи и важнейшую гарантию его профессиональной деятельности, направлено на обеспечение основ конституционного строя, связанных с разделением властей, самостоятельностью и независимостью судебной власти. Судейская неприкосновенность является не личной привилегией гражданина, занимающего должность судьи, а средством защиты публичных интересов, и прежде всего интересов правосудия. Следует также учитывать особый режим судейской работы, повышенный профессиональный риск, наличие различных процессуальных и организационных средств контроля за законностью действий и решений судьи.

4. В случаях, предусмотренных федеральным законом, судопроизводство осуществляется с участием присяжных заседателей. Эта норма фактически дублирует ч. 2 ст. 47 Конституции РФ. В Уголовно-процессуальном кодексе указаны наиболее тяжкие и опасные преступления, по которым дела могут быть рассмотрены судом присяжных. Это измена Родине, террористический акт,

призывы к насильственному изменению конституционного строя, бандитизм и ряд других. По этим составам преступления предусмотрены суровые наказания, что порождает необходимость усиления гарантий защиты обвиняемых. Суд присяжных образуется при краевом, областном и городском суде в количестве двенадцати заседателей и одного судьи, он комплектуется администрацией края, области и города из числа избирателей. Особенности рассмотрения дела этой формой правосудия подробно регламентируются законом.

§ 2. Конституционно-правовой статус судей

Общие требования к судьям. Правовое положение судей, их права и обязанности, порядок назначения и смещения регулируются Конституцией РФ и Законом РФ «О статусе судей в Российской Федерации». Закон определяет, что судьями являются лица, наделенные в конституционном порядке полномочиями осуществлять правосудие и исполняющие свои обязанности на профессиональной основе. Требования и распоряжения судей при осуществлении своих полномочий обязательны для всех без исключения государственных органов, общественных объединений, должностных лиц, других юридических и физических лиц. Проявление неуважения к суду или судьям, неисполнение требований и распоряжений судей влекут установленную законом ответственность.

Все судьи обладают единым статусом. Определенными особенностями отмечено правовое положение судей военных судов и судей Конституционного Суда РФ.

В соответствии с высоким статусом судей к ним предъявляются определенные требования. Самые общие из них сформулированы в ст. 119 Конституции РФ. Судьями могут быть только лица, имеющие гражданство РФ, достигшие 25 лет, имеющие высшее юридическое образование и стаж работы по юридической профессии не менее пяти лет. При этом под «юридической профессией» понимается работа в судебных органах, прокуратуре, адвокатуре, в юридических подразделениях государственных органов, общественных объединений и коммерческих структур, а также научная и преподавательская деятельность в области права.

Наряду с этими конституционными требованиями законом установлен и ряд дополнительных требований. Прежде всего, су-

ды обязаны неукоснительно соблюдать Конституцию РФ и другие законы. Судья при исполнении своих полномочий, а также во внеслужебных отношениях должен избегать всего, что могло бы умалить авторитет судебной власти, достоинство судьи или вызвать сомнение в его объективности, справедливости и беспристрастности. Судье запрещается быть депутатом, третейским судьей, арбитром, принадлежать к политическим партиям и движениям, осуществлять предпринимательскую деятельность, а также совмещать работу в должности судьи с другой оплачиваемой работой, кроме научной, преподавательской, литературной и иной творческой деятельности.

Закон также требует, чтобы на должность судьи назначались лица, не совершившие порочащих поступков, сдавшие квалификационный экзамен и получившие рекомендацию квалификационной коллегии судей. При этом судьей вышестоящего суда может быть гражданин РФ, достигший 30 лет, а судьей Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ — достигший 35 лет и имеющий стаж работы по юридической профессии не менее 10 лет. Для судей Конституционного Суда РФ установлены более высокие требования: возраст не менее 40 лет и стаж работы по юридической профессии не менее 15 лет.

Поскольку осуществление судьями своих функций может быть сопряжено с посягательствами на их безопасность, соответствующим Федеральным законом «О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов» (в редакции от 22 августа 2004 г.) введена государственная защита их жизни, здоровья и имущества. Меры защиты могут применяться также в отношении близких родственников. Эти меры направлены против лиц, пытающихся воспрепятствовать законной деятельности судей либо принудить их к изменению ее характера, либо из мести за эту деятельность. Применение и осуществление мер безопасности в отношении судей, народных заседателей, присяжных заседателей, прокуроров, следователей, судебных исполнителей и должностных лиц контролирующих органов, а также их близких возлагается на органы внутренних дел.

Для выражения интересов судей как носителей судебной власти ими образуются органы судейского сообщества. К их числу относятся:

- Всероссийский съезд судей;
- конференции судей субъектов РФ;

- Совет судей РФ;
- советы судей субъектов РФ;
- общие собрания судей судов;
- Высшая квалификационная коллегия судей РФ;
- квалификационные коллегии судей субъектов РФ.

Порядок назначения судей. Конституция РФ устанавливает (ст. 128), что судьи Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ, Высшего Арбитражного Суда РФ назначаются Советом Федерации по представлению Президента РФ. Что же касается других федеральных судов (судов общей юрисдикции и арбитражных судов), то судьи назначаются Президентом РФ в порядке, установленном федеральным законом.

Для назначения судей, в том числе судей военных судов, необходимо представление соответственно Председателей Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ. Отсюда вытекает, что субъекты РФ и органы местного самоуправления лишены права своей властью назначать судей федеральных судов. Таким образом, весь огромный судейский корпус страны (всего насчитывается свыше 20 тыс. судей) назначается властью главы государства. Только мировые судьи, а также судьи, председатели и заместители председателей конституционных (уставных) судов субъектов РФ назначаются (избираются) на должность в порядке, установленном законами субъектов РФ.

Отсюда единые требования для отбора на должность судьи. Отбор осуществляется на конкурсной основе, и любой гражданин, соответствующий требованиям Конституции РФ, вправе быть допущенным к сдаче квалификационного экзамена. Президент РФ назначает кандидатов на должности судей только при наличии положительного заключения квалификационной коллегии судей. Судья, впервые назначенный на должность, приносит присягу, текст которой установлен законом. Претендент на должность судьи проходит медицинское освидетельствование.

В решении вопросов назначения судей важную роль играют квалификационные коллегии, которые (отдельно для общих, военных и арбитражных судов) избираются съездами и собраниями судей. Квалификационные коллегии рассматривают вопросы отбора кандидатов, приостановления или прекращения полномочий судьи, прекращения отставки судьи, обеспечения неприкосновенности судьи, проведения аттестации судьи и присвоения ему квалификационного класса.

Высшая квалификационная коллегия судей формируется в соответствии с Федеральным законом «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации» (в редакции от 2 февраля 2006 г.). В коллегии 29 членов, они избираются по нормам представительства от судей Верховного, Высшего Арбитражного и других судов, 10 членов — представители общественности — назначаются Советом Федерации, а один — Президентом РФ. В состав квалификационных коллегий судей субъектов РФ не могут быть избраны председатели судов и их заместители. В состав Высшей квалификационной коллегии судей РФ не могут быть избраны Председатель Верховного Суда РФ, Председатель Высшего Арбитражного Суда РФ и их заместители.

Представителями общественности в квалификационных коллегиях судей могут быть граждане РФ, достигшие 35 лет, имеющие высшее юридическое образование, не совершившие порочащих их поступков, не замещающие государственные или муниципальные должности, должности государственной или муниципальной службы, не являющиеся руководителями организаций и учреждений независимо от организационно-правовых форм и форм собственности, адвокатами и нотариусами.

Полномочия члена квалификационной коллегии судей — представителя общественности по решению, соответственно, Совета Федерации, законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ могут быть досрочно прекращены в случаях совершения им порочащего поступка, а также систематического неисполнения обязанностей члена коллегии. Полномочия члена квалификационной коллегии судей — представителя Президента РФ могут быть досрочно прекращены Президентом РФ.

Независимость. Важнейшим конституционным принципом организации судебной власти является независимость судей. Статья 120 Конституции РФ гласит: «Судьи независимы и подчиняются только Конституции Российской Федерации и федеральному закону». Одновременно это главное условие самостоятельности и эффективности судебной власти, ее способности защищать права и свободы людей. Подчинение судей Конституции РФ указывает на то, что судьи в первую очередь обязаны обеспечивать применение конституционных норм, поскольку Конституция РФ есть акт высшей юридической силы и к тому же имеет прямое действие. Они должны также подчиняться федеральным законам, что, однако, не следует понимать как право на игнорирование за-

конов субъектов РФ. Соединяя независимость судей с их подчинением Конституции РФ и законам, Конституция РФ не грешит каким-либо противоречием, ибо независимость правосудия нужна как раз для того, чтобы неукоснительно обеспечивать реализацию конституционных и законодательных норм.

Пониманию того, в каких случаях суду надлежит непосредственно применять Конституцию РФ, помогают разъяснения Пленума Верховного Суда РФ, содержащиеся в постановлении «О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия» от 31 октября 1995 г. В этом постановлении указывается, что судам при рассмотрении дел следует оценивать содержание закона или иного нормативного правового акта, регулирующего рассматриваемые судом правоотношения, и во всех необходимых случаях применять Конституцию РФ в качестве акта прямого действия.

Власть судов конкретизируется и усиливается указанием Конституции РФ (ч. 2 ст. 120) на то, что, установив при рассмотрении дела несоответствие акта государственного или иного органа закону, суд принимает решение в соответствии с законом. Эта норма подчеркивает господство закона над всеми другими правовыми актами: указами Президента РФ, постановлениями Правительства РФ, актами субъектов РФ, приказами министерств и ведомств, актами органов местного самоуправления, актами общественных объединений и т. д. Следовательно, нормативные указы Президента РФ как главы государства подлежат применению судами при разрешении конкретных судебных дел, если они не противоречат Конституции РФ и федеральным законам. Суд выступает как главный механизм господства закона, его право обеспечивать это господство есть одновременно обязанность контролировать правоприменение и охранять свойственную правовому государству фундаментальную иерархию источников права.

Закон закрепляет систему гарантий независимости судьи. Эта независимость обеспечивается:

- предусмотренной законом процедурой осуществления правосудия: запретом под угрозой ответственности чьего бы то ни было вмешательства в деятельность по осуществлению правосудия;
- установленным порядком приостановления и прекращения полномочий судьи;
- правом судьи на отставку;
- неприкосновенностью судьи;

- системой органов судейского сообщества;
- предоставлением судье за счет государства материального и социального обеспечения, соответствующего его высокому статусу.

Судья, члены его семьи и их имущество находятся под особой защитой государства. Органы внутренних дел обязаны принять необходимые меры к обеспечению безопасности судьи, членов его семьи, сохранности принадлежащего им имущества, если от судьи поступит соответствующее заявление. Судья имеет право на хранение и ношение служебного огнестрельного оружия. Осуществляются и другие меры по обеспечению условий, необходимых для судебной деятельности.

Независимости судей способствует законодательный запрет вмешательства в их деятельность. Всякое такое вмешательство преследуется по закону. Судья не обязан давать каких-либо объяснений по существу рассмотренных или находящихся в производстве дел, а также представлять их кому бы то ни было для ознакомления иначе как в случаях и порядке, предусмотренных процессуальным законом.

Несменяемость. Статья 121 Конституции РФ устанавливает, что судьи несменяемы. Полномочия судьи могут быть прекращены или приостановлены не иначе как в порядке и по основаниям, установленным федеральным законом. Он не подлежит переводу на другую должность или в другой суд без его заявления, даже если речь идет о переводе в вышестоящий суд. Несменяемость в отличие от выборности судей создает прочную судебную систему, в которой судья не должен беспокоиться за свое переизбрание, а следовательно, в гораздо большей степени чувствует себя независимым.

По общему правилу полномочия судьи не ограничены определенным сроком. Исключение составляют судьи районных (городских) народных судов, судьи военных гарнизонов (армий, флотилий, соединений), впервые назначаемые на свои должности. Они назначаются сроком на три года, по истечении которого могут быть назначены без ограничения срока их полномочий. Такое правило установлено в целях своеобразного испытательного срока для «новичка», в течение которого он должен зарекомендовать себя как полностью соответствующий своей должности. Предельный возраст в должности судьи федерального суда — 70 лет. Председатели и заместители председателей судов назначаются

сроком на шесть лет; возможно неоднократное назначение, но не более двух раз подряд.

Полномочия судьи прекращаются или приостанавливаются решением соответствующей квалификационной коллегии судей. За совершение дисциплинарного проступка на судью может быть наложено взыскание в виде предупреждения или прекращения полномочий.

Закон предусматривает также возможность отставки судьи, которая представляет собой почетный уход или почетное удаление судьи с должности. В этом случае за ним сохраняется звание судьи, гарантии личной неприкосновенности и принадлежность к судейскому сообществу, а также предоставляется ежемесячное пожизненное содержание и ряд льгот.

Неприкосновенность. Судьи неприкосновенны. Судья не может быть привлечен к уголовной ответственности иначе как в порядке, определяемом федеральным законом (ст. 122 Конституции РФ). Неприкосновенность судьи распространяется также на его жилище и служебное помещение, используемые им транспорт и средства связи, его корреспонденцию, принадлежащие ему имущество и документы.

Судья, в том числе по истечении срока его полномочий, не может быть привлечен к какой-либо ответственности за выраженное им при осуществлении правосудия мнение и принятое судом решение, если только вступившим в законную силу приговором суда не будет установлена виновность судьи в преступном злоупотреблении либо вынесении заведомо неправосудных приговора, решения или иного судебного акта.

Решение по вопросу о возбуждении уголовного дела в отношении судьи либо о привлечении его в качестве обвиняемого по другому уголовному делу принимается:

в отношении судьи Конституционного Суда РФ — Генеральным прокурором РФ на основании заключения судебной коллегии в составе трех судей Верховного Суда РФ о наличии в действиях судьи признаков преступления и с согласия Конституционного Суда РФ;

в отношении судьи Верховного Суда, Высшего Арбитражного Суда, верховного суда республики, краевого, областного суда, суда города федерального значения, суда автономной области, суда автономного округа, окружного (флотского) военного суда, федерального арбитражного суда — Генеральным прокурором РФ на основании заключения судебной коллегии в составе трех судей

Верховного Суда РФ о наличии в действиях судьи признаков преступления и с согласия Высшей квалификационной коллегии судей;

в отношении судьи иного суда — Генеральным прокурором РФ на основании заключения судебной коллегии в составе трех судей соответственно верховного суда республики, краевого, областного суда, суда города федерального значения, суда автономной области, суда автономного округа о наличии в действиях судьи признаков преступления и с согласия квалификационной коллегии судей соответствующего субъекта РФ.

Схожий порядок установлен для привлечения судьи к административной ответственности. Судья, задержанный по подозрению в совершении преступления или по иному основанию либо принудительно доставленный в любой государственный орган, если личность этого судьи не могла быть известна в момент задержания, после установления его личности подлежит немедленному освобождению. Личный досмотр судьи не допускается, за исключением случаев, предусмотренных федеральным законом в целях обеспечения безопасности других людей.

Решение об избрании в отношении судьи в качестве меры пресечения заключения под стражу принимается:

в отношении судьи Конституционного Суда, Верховного Суда, Высшего Арбитражного Суда, верховного суда республики, краевого, областного суда, суда города федерального значения, суда автономной области, суда автономного округа, окружного (флотского) военного суда, федерального арбитражного суда — судебной коллегией в составе трех судей Верховного Суда РФ по ходатайству Генерального прокурора РФ;

в отношении судьи иного суда — судебной коллегией в составе трех судей соответственно верховного суда республики, краевого, областного суда, суда города федерального значения, суда автономной области, суда автономного округа по ходатайству Генерального прокурора РФ.

Заключение судьи под стражу производится с согласия соответственно Конституционного Суда РФ либо соответствующей квалификационной коллегии судей. Представление в Конституционный Суд или квалификационную коллегию судей вносит Генеральный прокурор РФ.

Все это вовсе не превращает судей в некую секту «неприкасаемых». Как и другие граждане, они несут уголовную и гражданскую ответственность за правонарушения. Но специфика су-

дейского труда, авторитет судебной власти требуют повышенных гарантий защиты прав этой категории государственных служащих.

§ 3. Конституционный Суд Российской Федерации

Понятие и функции конституционной юстиции. Каким бы совершенным ни был парламент, периодически неизбежно принятие им законов, которые не соответствуют или противоречат конституции страны. Во-первых, потому что законов и других нормативных правовых актов принимается много и разрабатываются они парламентариями и специалистами с неодинаковой степенью квалифицированности. Во-вторых, на принятие законов оказывают влияние различные политические силы, часто ставящие свои партийные или конъюнктурные цели выше всех других. Наконец, столь сложному делу, как разработка и принятие законов, свойственны элементарные человеческие ошибки. Однако вред от неконституционных законов, а тем более от антиконституционных, весьма велик, ибо от таких законов размывается конституционный порядок и страдают права и свободы граждан.

Поэтому в западных странах уже на ранней стадии строительства правового государства была осознана необходимость придать судебной власти функцию контроля за конституционностью законов, а также нормативных правовых актов, исходящих от исполнительной власти. Первым эту функцию принял на себя Верховный суд США (1803 г.), который в рамках полномочий суда общей юрисдикции объявил один из законов неконституционным, т. е. недействительным. Позже, уже в XX в., в Европе возникли конституционные суды, ставшие специальными судебными органами конституционного контроля (так называемая конституционная юстиция). Ныне такие суды действуют в большинстве стран Европы.

Функцию обеспечения конституционной законности в сфере нормотворчества нельзя целиком вверять парламенту, поскольку он принимает законы и вряд ли мог бы стать эффективным средством самоконтроля. Эту функцию может выполнять глава государства, но он большей частью является главой исполнительной власти, а потому контролировать законодательную власть не должен. Более логично наделить правом конституционного контроля судебную власть, поскольку она независима от законодательной

и исполнительной власти и непосредственно занимается правоприменением.

Понятие «конституционный контроль» часто употребляется в одном смысле с понятием «конституционный надзор», хотя контроль и надзор — термины не идентичные. Под контролем обычно понимают право какого-то органа проверять деятельность вплоть до отмены актов другого, подконтрольного органа. Надзор сводится к наблюдению, позволяющему указать на ненадлежаще принятый или незаконный акт, который поднадзорный орган должен изменить или отменить сам. Для конституционной юстиции больше подходит термин «контроль», что, однако, не означает подчинения ей законодательных и исполнительных органов.

Содержание конституционного контроля в различных правовых системах не однозначно. Творцы этих систем, однако, единодушны в том, что речь не должна идти о возможности непредставительного и неизбираемого органа, каким является суд, произвольно отменять акты, которые принимаются демократически избранным представительным органом (парламентом). В правовых государствах эту возможность увязывают с самой важной задачей, которой подчинены все органы государственной власти, а именно защите прав и свобод человека и гражданина. Дополнительно к этому судебным органам, осуществляющим конституционный контроль, придают функции толкования конституции, решения споров о компетенции органов государственной власти, признания действительности или недействительности всеобщих выборов, установления конституционности правоприменительной практики и конкретных действий исполнительной власти и др. Таким образом, конкретная наполненность функции конституционного контроля в различных странах выглядит по-разному.

Ныне в зарубежных странах сложились две основные модели судебного контроля. Американская модель, основанная на опыте США, предоставляет право выносить решения о неконституционности законов Верховному суду страны (это США, Канада, Япония, Австралия, Индия, Скандинавские страны, Швейцария и др.). Здесь высший суд общей юрисдикции вправе объявить неконституционным любой закон, который подлежит применению в конкретном деле. Европейская модель (Австрия, ФРГ, Венгрия, Испания, Италия и др.) отличается тем, что специальные конституционные суды рассматривают вопрос о конститу-

ционности закона вне зависимости от наличия конкретного судебного дела. Кроме того, некоторые из них рассматривают такие вопросы в связи с жалобами граждан. Первая модель предусматривает конкретный контроль, а вторая — абстрактный. Особняком стоит Франция, где конституционный совет обладает правом предварительного контроля, т. е. проверки закона до его вступления в силу.

Эта беглая характеристика современной конституционной юстиции призвана только обозначить самые общие корни аналогичного института российского конституционного права. Как видим, правовое государство непременно наделяет судебную власть функцией конституционного контроля, хотя организационные формы осуществления этой функции могут быть разными. Конституционная юстиция в Российской Федерации восприняла основные черты европейской модели, главным образом из практики деятельности Федерального конституционного суда ФРГ. Конституционный Суд Российской Федерации весьма схож по своим задачам с такими же судами других посттоталитарных государств (Венгрия, Словакия, Хорватия, Белоруссия и др.), осуществляющих переход к демократическому правовому государству.

Конституционный Суд РФ в системе органов судебной власти. Конституционный Суд был создан в Российской Федерации в 1991 г. Его предшественником можно считать Комитет конституционного надзора СССР, который просуществовал с 1989 по 1991 г. В доперестроечный период в Советском Союзе и в России подобного рода институтов не существовало, поскольку считалось, что Верховные Советы принимать неконституционные законы не могут, а для контроля за соблюдением Конституции вполне достаточно Президиума Верховного Совета СССР. Советская юридическая наука дружно критиковала западную конституционную юстицию за охрану интересов буржуазии и вторжение в прерогативы законодательных органов.

Первый период российского Конституционного Суда, который внес определенный вклад в становление нового конституционализма, закончился в октябре 1993 г. Конституционный Суд в этот период имел право проверять конституционность не только нормативных актов, но и действий должностных лиц, что постоянно втягивало его в политическую борьбу между законодательной и исполнительной властью. Деятельность Суда, ставшего в конце концов прямым участником бурных политических событий того времени, была приостановлена Указом Президента РФ.

Вскоре после принятия новой Конституции Российской Федерации на ее основе был принят Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» от 21 июля 1994 г. (ныне действует в редакции от 5 февраля 2007 г.), в связи с чем утратил силу прежний Закон РСФСР «О Конституционном Суде РСФСР». Новый Закон внес значительные изменения в компетенцию и структуру Суда.

Согласно Закону установлен предельный возраст пребывания в должности судьи — 70 лет. Полномочия судьи не ограничены определенным сроком (до 2005 г. действовал срок в 15 лет). Назначение на должность судьи Конституционного Суда на второй срок не допускается. В отличие от прежней однопалатной структуры Суда теперь в нем образуются две палаты (по 9 и 10 судей), которые равноправны и решения которых имеют такую же юридическую силу, как и решения Суда в целом. Конституционный Суд стал более самостоятельным в организационном и финансовом отношении, а также в кадровых вопросах. Существенному изменению подверглась компетенция Конституционного Суда. Суд теперь не может действовать по собственной инициативе, что в прежнем Законе допускалось в процедуре дачи заключений о конституционности действий и решений Президента и ряда других высших должностных лиц государства. Из полномочий Суда исключена оценка правоприменительной практики; она теперь может исследоваться только для того, чтобы уяснить, какой смысл придается тому или иному закону в процессе его применения. Наряду с этим Конституционный Суд приобрел некоторые новые полномочия. Он приобрел право давать официальное толкование Конституции РФ, разрешать споры о компетенции между органами государственной власти, а кроме того, по жалобам на нарушение прав и свобод граждан и по запросам судов проверять конституционность закона, примененного или подлежащего применению в конкретном деле. После завершения полного комплектования (февраль 1995 г.) Конституционный Суд РФ возобновил свою деятельность.

Конституция РФ (ст. 125) учреждает Конституционный Суд РФ в системе судебной власти, четко определяя (в отличие от других высших судов) его состав (19 судей), компетенцию, юридическую силу решений. Полномочия Конституционного Суда регламентируются в ряде других статей Конституции РФ: ст. 100 (о посланиях Конституционного Суда Федеральному Собранию), ст. 104 (о праве законодательной инициативы), ч. 2

ст. 82 (о присутствии судей Конституционного Суда при принятии присяги Президентом РФ). Помимо этих специальных норм, организация и деятельность Суда регламентируются общими для всех судебных органов конституционными положениями. Конституционный Суд не наделяется в Конституции эпитетом «верховный» или «высший», поскольку он учреждается как федеральный суд в единственном числе, а не возглавляет федеральную систему органов конституционной юстиции. Конституционный Суд РФ — судебный орган конституционного контроля, самостоятельно и независимо осуществляющий судебную власть посредством конституционного судопроизводства. Полномочия приданы ему в целях защиты основ конституционного строя, основных прав и свобод человека и гражданина, обеспечения верховенства и прямого действия Конституции РФ на всей территории Российской Федерации.

Одна из наиболее важных черт статуса Конституционного Суда РФ состоит в том, что он призван решать исключительно вопросы права, что является своеобразной преградой для вторжения в политику. Суд ни при каких обстоятельствах не должен отдавать предпочтение политической целесообразности, пытаться оценивать чьи бы то ни было практические действия вне их правовых форм. При осуществлении конституционного судопроизводства Суд воздерживается от установления и исследования фактических обстоятельств, когда это входит в компетенцию других судов или иных органов. Это существенно суживает правомочия Суда, но создает четкий водораздел с другими судами.

Полномочия Конституционного Суда РФ не ограничены определенным сроком, вследствие чего состав судей никогда не должен смениться одновременно, а суд — прекратить свою деятельность по каким-либо причинам. Решения Суда 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. Следовательно, не существует органа государственной власти и какого-либо должностного лица, включая главу государства, который бы мог давать какие-либо указания Суду, если Суд действует в пределах своей компетенции. Конституционный Суд РФ действует на основе Конституции РФ и Федерального конституционного закона, изменение которых является делом весьма сложным. Федеральный конституционный закон закреп-

ляет не только цели и структуру Конституционного Суда, но и принципы конституционного судопроизводства, поскольку не существует соответствующего процессуального кодекса или закона для регламентации этого вопроса (другие высшие суды действуют на основании специальных процессуальных кодексов — уголовного, гражданского, арбитражного).

Поскольку осуществление Судом его полномочий способно затронуть интересы самых сильных органов государства, закон предусматривает гарантии независимости Суда, призванные обезопасить его от любых влияний. Установлено, что Конституционный Суд независим в организационном, финансовом и материально-техническом отношении от любых других органов. Финансирование Суда производится за счет федерального бюджета и обеспечивает возможность независимого конституционного судопроизводства в полном объеме. Необходимыми для обеспечения своей деятельности средствами Суд распоряжается самостоятельно. Он ни от кого не зависит в отношении информационного и кадрового обеспечения и распоряжения имуществом.

Президент РФ, Государственная Дума РФ, Совет Федерации и Правительство РФ назначают своих постоянных представителей в Конституционном Суде РФ, которые участвуют в заседаниях Суда, представляя соответствующую правовую позицию по конкретному делу. Они не вправе оказывать какое бы то ни было давление на Суд или предпринимать действия, способные нарушить независимость Конституционного Суда в принятии решений.

Компетенция. Конституционный Суд РФ обладает так называемой связанной компетенцией, что означает возможность осуществления Судом своих полномочий только по запросам или жалобам лиц, упомянутых в Конституции РФ. Суд, следовательно, не вправе рассматривать какое-либо дело по собственной инициативе. Он, однако, может самостоятельно решать вопрос об использовании права законодательной инициативы по вопросам его ведения, что предусмотрено ч. 1 ст. 104 Конституции РФ.

Компетенция Конституционного Суда РФ состоит из четырех конституционных полномочий:

- 1) проверка конституционности законов, нормативных правовых актов и договоров (нормоконтроль), осуществляемая по трем видам запросов и жалоб (от органов власти, граждан и судов);
- 2) разрешение споров о компетенции;

- 3) толкование Конституции РФ;
- 4) дача заключения о соблюдении порядка выдвижения обвинения Президента РФ в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления.

Эти полномочия различаются не только по содержанию, но и по субъектам запросов и жалоб. Рассмотрим каждое из указанных полномочий и особенности производства по рассмотрению соответствующих категорий дел.

1. В порядке абстрактного нормоконтроля Конституционный Суд РФ разрешает дела о соответствии Конституции РФ:

1) федеральных законов, нормативных актов Президента РФ, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства РФ;

2) конституций республик, уставов, а также законов и иных нормативных актов субъектов РФ, изданных по вопросам, относящимся к ведению органов государственной власти Российской Федерации и совместному ведению органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов РФ;

3) договоров между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов РФ, договоров между органами государственной власти субъектов РФ;

4) не вступивших в силу международных договоров Российской Федерации.

Правом на обращение в Конституционный Суд с запросом о проверке конституционности упомянутых нормативных актов органов государственной власти и договоров между ними обладают только те органы, которые указаны в Конституции: Президент РФ, Совет Федерации, Государственная Дума, одна пятая членов Совета Федерации или депутатов Государственной Думы, Правительство РФ, Верховный Суд РФ, Высший Арбитражный Суд РФ, органы законодательной и исполнительной власти субъектов РФ.

Запрос в Конституционный Суд возможен как в отношении всего нормативного акта или договора, так и в отношении отдельных их положений, он допустим, если заявитель считает их не подлежащими действию из-за неконституционности либо подлежащими действию вопреки официально принятому решению соответствующих органов государственной власти или их должностных лиц об отказе применять и исполнять их как не соответствующие Конституции РФ. В отношении актов, изданных субъектами РФ,

запрос возможен только в случае, если нормативный акт издан по вопросу, относящемуся к ведению органов государственной власти Российской Федерации или к совместному ведению органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов РФ. Следовательно, не рассматриваются запросы в отношении актов, изданных по вопросам, не перечисленным в ст. 71 и 72 Конституции РФ. Конституционный Суд устанавливает соответствие Конституции РФ нормативных актов органов государственной власти и договоров между ними в определенных пределах, а именно:

- 1) по содержанию норм;
- 2) по форме нормативного акта или договора;
- 3) по порядку подписания, заключения, принятия, опубликования или введения в действие;
- 4) с точки зрения установленного Конституцией РФ разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную;
- 5) с точки зрения установленного Конституцией РФ разграничения компетенции между федеральными органами государственной власти;
- 6) с точки зрения разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов РФ, установленного Конституцией РФ, Федеративным и иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий.

По итогам рассмотрения дела Конституционный Суд принимает решение о признании нормативного акта или договора либо отдельных их положений соответствующими или не соответствующими Конституции РФ. Признание нормативного акта или договора либо отдельных их положений не соответствующими Конституции РФ является основанием отмены в установленном порядке положений других нормативных актов, основанных на нормативном акте или договоре, признанном неконституционным, либо воспроизводящих его или содержащих такие же положения, какие были предметом обращения. Положения этих нормативных актов и договоров не могут применяться судами, другими органами и должностными лицами.

Контроль распространяется также на международные договоры РФ, не вступившие в законную силу. Запрос допустим, если договор подлежит ратификации Государственной Думой или утверждению иным федеральным органом государственной власти

или если заявитель считает не вступивший в силу международный договор не подлежащим введению в действие и применению в Российской Федерации из-за несоответствия Конституции РФ. Суд признает договор или отдельные его положения соответствующими или не соответствующими Конституции РФ. С момента провозглашения постановления Суда о признании не соответствующими Конституции РФ не вступившего в силу международного договора либо отдельных его положений, международный договор не подлежит введению в действие и применению, т. е. не может быть ратифицирован, утвержден и не может вступить в силу для Российской Федерации иным образом.

Другая разновидность нормоконтроля — конкретный нормоконтроль — связана с жалобами граждан и их объединений. Правом на обращение в Конституционный Суд РФ с индивидуальной или коллективной жалобой на нарушение конституционных прав и свобод обладают граждане, чьи права и свободы нарушаются законом, примененным или подлежащим применению в конкретном деле, и объединения граждан, а также иные органы и лица, указанные в федеральном законе. Жалоба допустима, если:

- 1) закон затрагивает конституционные права и свободы граждан;
- 2) закон применен или подлежит применению в конкретном деле, рассмотрение которого завершено или начато в суде или ином органе, применяющем закон.

Суд или иной орган, рассматривающий дело, в котором применен или подлежит применению обжалуемый закон, вправе приостановить производство до принятия решения Конституционным Судом.

По итогам рассмотрения жалобы Конституционный Суд принимает решение о признании закона либо отдельных его положений соответствующими или не соответствующими Конституции РФ. В случае если Суд признал закон, примененный в конкретном деле, не соответствующим Конституции РФ, данное дело подлежит пересмотру компетентным органом в обычном порядке. Аналогичный характер носит рассмотрение дел о конституционности законов по запросам судов.

В случае признания федерального закона или закона субъекта РФ либо отдельных положений указанных законов не соответствующими Конституции РФ гражданам и (или) объединениям граждан, обратившимся в Конституционный Суд, за счет средств федерального бюджета или бюджета соответствующего субъек-

та РФ возмещаются в порядке и размерах, установленных Правительством:

- 1) уплаченная государственная пошлина;
- 2) расходы на оплату услуг представителей;
- 3) расходы на проезд и проживание заявителей и их представителей, понесенные ими в связи с явкой в суд;
- 4) связанные с рассмотрением дела почтовые расходы;
- 5) компенсация за фактическую потерю времени.

2. Конституционный Суд разрешает споры о компетенции:

- 1) между федеральными органами государственной власти;
- 2) между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов РФ;
- 3) между высшими государственными органами субъектов РФ.

Правом на обращение в Конституционный Суд с ходатайством о разрешении спора о компетенции обладает любой из участвующих в споре органов государственной власти, указанных в ч. 3 ст. 125 Конституции РФ, а Президент РФ также в случае, предусмотренном ч. 1 ст. 85 Конституции РФ.

Ходатайство органа (органов) государственной власти допустимо, если:

- 1) оспариваемая компетенция определяется Конституцией РФ;
- 2) спор не касается вопроса о подведомственности дела судам или о подсудности;
- 3) спор не был или не может быть разрешен иным способом;
- 4) заявитель считает издание акта или совершение действия правового характера либо уклонение от издания акта или совершения такого действия нарушением установленного Конституцией РФ разграничения компетенции между органами государственной власти;
- 5) заявитель ранее обращался к указанным в Конституции РФ органам государственной власти с письменным заявлением о нарушении ими определенной Конституцией и договорами компетенции заявителя либо об уклонении этих органов от осуществления входящей в их компетенцию обязанности;
- 6) в течение месяца со дня получения письменного заявления не были устранены указанные в нем нарушения;
- 7) в случае обращения соответствующего органа государственной власти к Президенту РФ с просьбой об использовании согласительных процедур, предусмотренных ст. 85 Конституции РФ, Президент РФ в течение месяца со дня обращения не использо-

вал эти согласительные процедуры либо такие процедуры не привели к разрешению спора.

Ходатайство Президента РФ, внесенное в порядке применения ч. 1 ст. 85 Конституции РФ, допустимо, если:

- 1) Президент использовал согласительные процедуры для разрешения разногласий между органами государственной власти;
- 2) разногласия между органами государственной власти являются подведомственным Конституционному Суду РФ спором о компетенции.

Конституционный Суд рассматривает споры о компетенции исключительно с точки зрения установленных Конституцией РФ разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную и разграничения компетенции между федеральными органами государственной власти, а также с точки зрения разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов РФ, между высшими государственными органами субъектов РФ, установленного Конституцией РФ, Федеративным и иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий.

По итогам рассмотрения спора о компетенции Конституционный Суд принимает решение, подтверждающее или отрицающее полномочие соответствующего органа государственной власти издать акт или совершить действие правового характера, послужившие причиной спора о компетенции. В случае если Конституционный Суд признает издание акта не входящим в компетенцию издавшего его органа государственной власти, акт утрачивает силу со дня, указанного в решении.

3. Толкование Конституции РФ. Правом на обращение в Конституционный Суд с запросом о толковании Конституции РФ обладают Президент РФ, Совет Федерации, Государственная Дума, Правительство РФ, органы законодательной власти субъектов РФ. Толкование, данное Конституционным Судом, является официальным и обязательным для всех представительных, исполнительных и судебных органов государственной власти, органов местного самоуправления, предприятий, учреждений, организаций, должностных лиц, граждан и их объединений.

4. Дача заключения о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения Президента РФ в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления. Обращение с запросом о даче заключения по данному вопросу направляется в Конститу-

ционный Суд Советом Федерации. Запрос допустим, если обвинение выдвинуто Государственной Думой и имеется заключение Верховного Суда РФ о наличии в действиях Президента РФ признаков соответствующего преступления. Запрос направляется в Конституционный Суд не позднее месяца со дня принятия Государственной Думой решения о выдвижении обвинения. Заключение должно быть дано Конституционным Судом РФ не позднее десяти дней после регистрации запроса. По итогам рассмотрения дела Конституционный Суд РФ дает заключение о соблюдении или несоблюдении установленного порядка выдвижения обвинения. В случае принятия Конституционным Судом решения о несоблюдении установленного порядка выдвижения обвинения Президента РФ в государственной измене или совершении тяжкого преступления предусмотренное Конституцией РФ рассмотрение обвинения прекращается.

Мы перечислили основные полномочия Конституционного Суда РФ, закрепленные в Конституции РФ и Федеральном конституционном законе. Но Федеральный конституционный закон допускает расширение этих полномочий, разрешая Суду, в частности, пользоваться правами, предоставляемыми договорами о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Федерации и ее субъектов. Но такие права не должны противоречить его юридической природе и предназначению в качестве судебного органа конституционного контроля. Федеральный конституционный закон «О референдуме Российской Федерации» ввел новое полномочие Конституционного Суда РФ: проверять по запросу Президента РФ до назначения референдума соблюдение требований, предусмотренных Конституцией РФ.

В правоприменительной практике возникли случаи признания неконституционными законов и других нормативных актов иными, помимо Конституционного Суда РФ, судами. В связи с этим Конституционный Суд РФ дал толкование ст. 125—127 Конституции РФ в постановлении от 16 июня 1998 г.

Конституционный Суд указал, что Конституция РФ возлагает на особый орган правосудия — Конституционный Суд РФ полномочия по осуществлению проверки конституционности перечисленных в ней нормативных актов, которая может повлечь утрату ими юридической силы. Другие судебные органы Конституция РФ такими полномочиями не наделяет. Определяя компетенцию Конституционного Суда РФ, Конституция исходит из обязательности ее осуществления в специфической форме правосудия — конституционном судопроиз-

водстве и поэтому устанавливает основные признаки этой формы, а именно круг предметов проверки и инициаторов рассмотрения дел, связанные с этим виды процедур и юридические последствия принимаемых решений. В отношении других судов такая регламентация на конституционном уровне отсутствует. Следовательно, Конституция РФ не предполагает и проверку ими конституционности нормативных актов, которые перечислены в ее ст. 125 в качестве предмета нормоконтроля со стороны Конституционного Суда РФ.

Предусмотренное Конституцией РФ обращение иных судов в Конституционный Суд РФ с запросом о проверке конституционности примененного или подлежащего применению в конкретном деле закона, если суд приходит к выводу о несоответствии закона Конституции, не может рассматриваться только как его право, — суд обязан обратиться с таким запросом, чтобы не соответствующий Конституции акт был лишен юридической силы в конституционно установленном порядке, что исключило бы его дальнейшее применение. Отказ от применения в конкретном деле закона, неконституционного с точки зрения суда, без обращения в связи с этим в Конституционный Суд противоречил бы и конституционным положениям, согласно которым законы действуют единообразно на всей территории Российской Федерации, и в то же время ставил бы под сомнение верховенство Конституции РФ, так как оно не может быть реализовано, если допускается разноречивое толкование различными судами конституционных норм. Обязанность судов в случаях, если они приходят к выводу о неконституционности закона, для официального подтверждения его неконституционности обращаться в Конституционный Суд РФ не ограничивает непосредственное применение ими Конституции РФ, которое призвано обеспечивать реализацию конституционных норм прежде всего при отсутствии их законодательной конкретизации. Если же закон, который должен был бы быть применен в конкретном деле, по мнению суда, не соответствует Конституции РФ и тем самым препятствует реализации ее положений, то для обеспечения непосредственного действия Конституции РФ во всех случаях, в том числе и когда дело разрешено судом на основании конкретной конституционной нормы, требуется лишение такого закона юридической силы в предусмотренном Конституцией РФ порядке конституционного судопроизводства.

Устранение неконституционного закона из системы правовых актов не может быть достигнуто ни путем разрешения дел в порядке гражданского, административного или уголовного судопроизводства, ни путем разъяснений по вопросам судебной практики, которые дают Пленумы Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ.

Статус судьи. Конституционный Суд РФ состоит из 19 судей. На них распространяется общее законодательство о статусе су-

дей, но есть и особенности. Судьей Конституционного Суда может быть назначен гражданин РФ, достигший ко дню назначения возраста не менее 40 лет, с безупречной репутацией, имеющий высшее юридическое образование и стаж работы по юридической профессии не менее 15 лет, обладающий признанной высокой квалификацией в области права. Предложения о кандидатах на должности судей Конституционного Суда могут вноситься Президенту РФ членами Совета Федерации и депутатами Государственной Думы, а также законодательными (представительными) органами субъектов РФ, высшими судебными органами и федеральными юридическими ведомствами, всероссийскими юридическими сообществами, юридическими научными и учебными заведениями. Каждый судья назначается на должность Советом Федерации в индивидуальном порядке тайным голосованием. Назначенным на должность судьи считается лицо, получившее при голосовании большинство от общего числа членов Совета Федерации. Председатель Совета Федерации в порядке, установленном Советом Федерации, приводит к присяге лицо, назначенное на должность судьи Конституционного Суда. Судья приносит присягу, текст которой установлен законом.

Законом определены занятия и действия, не совместимые с должностью судьи Конституционного Суда РФ. Судья не может быть членом Совета Федерации или депутатом Государственной Думы, иных представительных органов, занимать либо сохранять за собой другие государственные или общественные должности, иметь частную практику, заниматься предпринимательской, иной оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности, занятие которой не должно препятствовать выполнению его обязанностей и не может служить уважительной причиной отсутствия на заседании.

Судья Конституционного Суда не вправе осуществлять защиту или представительство, кроме законного представительства, в суде, арбитражном суде или иных органах, оказывать кому бы то ни было покровительство в получении прав и освобождении от обязанностей. Он также не может принадлежать к политическим партиям и движениям, материально их поддерживать, участвовать в политических акциях, вести политическую пропаганду или агитацию, участвовать в кампаниях по выборам в органы государственной власти и органы местного самоуправления, присутствовать на съездах и конференциях политических партий и движений, заниматься иной политической деятельностью. Ему не

разрешается входить в руководящий состав каких-либо общественных объединений, даже если они и не преследуют политических целей. Но за судьей сохраняется право свободно выражать свою волю гражданина и избирателя путем голосования на выборах и референдуме.

Для свободного рассмотрения Судом любого вопроса необходимо, чтобы каждый судья не был связан своими предшествующими публичными выступлениями по данному вопросу. С этой целью Федеральным конституционным законом «О Конституционном Суде Российской Федерации» установлено (ст. 11), что судья Конституционного Суда не вправе, выступая в печати, иных средствах массовой информации и перед любой аудиторией, публично высказывать свое мнение о вопросе, который может стать предметом рассмотрения в Конституционном Суде, а также который изучается или принят к рассмотрению Конституционным Судом, до принятия решения по этому вопросу.

Рассматриваемым Законом вводятся определенные гарантии независимости судьи Конституционного Суда РФ. Его независимость обеспечивается несменяемостью, неприкосновенностью, равенством прав судей, установленными Законом, порядком приостановления и прекращения полномочий, правом на отставку, обязательностью установленной процедуры конституционного судопроизводства, запретом какого бы то ни было вмешательства в судебную деятельность, предоставлением материального и социального обеспечения, гарантий безопасности, соответствующих его высокому статусу.

Судья Конституционного Суда РФ несменяем. Его полномочия могут быть прекращены или приостановлены не иначе как в порядке и по основаниям, установленным Законом.

Судья Конституционного Суда РФ неприкосновенен. Он не может быть привлечен к какой-либо ответственности, в том числе по истечении срока его полномочий, за мнение, выраженное им при рассмотрении дела в Конституционном Суде, если только вступившим в законную силу приговором суда не будет установлена виновность данного судьи в преступном злоупотреблении своими полномочиями. За совершение дисциплинарного проступка на судью Конституционного Суда по решению Конституционного Суда может быть наложено дисциплинарное взыскание в виде предупреждения и прекращения полномочий судьи.

Судьи Конституционного Суда РФ пользуются равными правами. Каждый из них имеет право решающего голоса по всем во-

просам, рассматриваемым в пленарных заседаниях Конституционного Суда или в заседаниях палаты Конституционного Суда, в состав которой он входит.

Полномочия судьи Конституционного Суда РФ могут быть приостановлены в случаях, если было дано согласие Конституционного Суда РФ на арест судьи или привлечение его к уголовной ответственности, а также по состоянию здоровья.

Полномочия судьи Конституционного Суда РФ прекращаются практически по тем же основаниям, что и у судей других судов. В частности, это:

- нарушение порядка его назначения, установленного Конституцией РФ и Федеральным конституционным законом;
- вынесение в отношении судьи обвинительного приговора, вступившего в законную силу;
- совершение поступка, порочащего честь и достоинство судьи;
- продолжение судьей, несмотря на предупреждение со стороны Конституционного Суда РФ, занятий или совершения действий, не совместимых с его должностью;
- уклонения от голосования свыше двух раз подряд без уважительных причин и др.

Закон регламентирует порядок выхода судьи в отставку, устанавливая высокий уровень материального обеспечения, а также распространяя на него иные положения статуса судьи, пребывающего в отставке, установленные законодательством РФ.

Структура и организация. Конституционный Суд РФ рассматривает и разрешает дела в пленарных заседаниях и заседаниях палат. Суд состоит из двух палат, включающих в себя соответственно десять и девять судей. В пленарном заседании Суд вправе рассмотреть любой вопрос, входящий в его компетенцию. Исключительно в пленарных заседаниях он разрешает дела о соответствии Конституции РФ конституций республик и уставов субъектов РФ; дает толкование Конституции РФ; дает заключение о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения Президента РФ в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления; принимает послания Конституционного Суда РФ; решает вопрос о выступлении с законодательной инициативой по вопросам своего ведения.

В пленарных заседаниях также избирается Председатель, заместитель Председателя, судья-секретарь Конституционного Су-

да РФ, формируются персональные составы палат, принимается Регламент Конституционного Суда и др.

В заседаниях палат разрешаются все дела о соответствии Конституции РФ законов, договоров и нормативных актов, кроме конституций республик и уставов субъектов РФ, разрешаются споры о компетенции, а также проверяется конституционность закона, примененного или подлежащего применению в конкретном деле по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан и по запросам судов.

Конституционный Суд РФ избирает из своего состава сроком на три года Председателя, заместителя Председателя и судью-секретаря Конституционного Суда РФ. Эти должностные лица по истечении срока их полномочий могут быть избраны на новый срок. По инициативе не менее пяти судей Конституционного Суда, считающих, что Председатель, заместитель Председателя или судья-секретарь Конституционного Суда РФ недобросовестно исполняют свои обязанности либо злоупотребляют своими правами, может быть поставлен вопрос об их досрочном освобождении от соответствующей должности. Вопрос о досрочном освобождении от должности указанных лиц решается большинством не менее двух третей от общего числа судей тайным голосованием.

Председатель Конституционного Суда РФ руководит подготовкой пленарных заседаний Конституционного Суда РФ и председательствует на них; вносит на обсуждение Суда вопросы, подлежащие рассмотрению в пленарных заседаниях и заседаниях палат. Он представляет Конституционный Суд РФ в отношениях с государственными органами и организациями, общественными объединениями и только по уполномочию Суда выступает с заявлениями от его имени.

В Регламенте Конституционного Суда РФ на основе Конституции РФ и Федерального конституционного закона устанавливаются: порядок определения персонального состава палат, порядок распределения дел между ними, порядок определения очередности рассмотрения дел в пленарных заседаниях и в заседаниях палат; некоторые правила процедуры и этикета в заседаниях, особенности делопроизводства в Суде; требования к работникам аппарата Суда, иные вопросы внутренней деятельности Конституционного Суда РФ.

В 2007 г. было установлено, что местом пребывания Конституционного Суда является город Санкт-Петербург, что, однако,

не исключает возможность проведения судебных заседаний и в других городах.

Принципы конституционного судопроизводства. К числу принципов конституционного судопроизводства Закон относит независимость, коллегиальность, гласность, устность разбирательства, язык судопроизводства, непрерывность судебного заседания, состязательность и равноправие сторон. Судьи Конституционного Суда РФ независимы и руководствуются при осуществлении своих полномочий только Конституцией РФ и Федеральным конституционным законом. В своей деятельности они выступают в личном качестве и не представляют каких бы то ни было государственных или общественных органов, политических партий и движений, государственных, общественных, иных предприятий, учреждений и организаций, должностных лиц, государственных и территориальных образований, наций, социальных групп. Решения и другие акты Конституционного Суда РФ выражают соответствующую Конституции РФ правовую позицию судей, свободную от политических пристрастий.

Судьи Конституционного Суда РФ принимают решения в условиях, исключающих постороннее воздействие на свободу их волеизъявления. Они не вправе запрашивать или получать от кого бы то ни было указания по вопросам, принятым к предварительному изучению либо рассматриваемым Конституционным Судом РФ. Какое бы то ни было вмешательство в деятельность Суда не допускается и влечет за собой предусмотренную законом ответственность.

Рассмотрение дел и вопросов и принятие решений по ним производятся Конституционным Судом РФ коллегиально. Решение принимается только теми судьями, которые участвовали в рассмотрении дел в судебном заседании.

Рассмотрение дел в заседаниях Конституционного Суда РФ проводится открыто. Проведение закрытых заседаний допускается лишь в случаях, предусмотренных Законом. Решения, принятые как в открытых, так и в закрытых заседаниях, провозглашаются публично. Разбирательство в заседаниях Конституционного Суда происходит устно. Производство ведется на русском языке. Заседание Конституционного Суда РФ по каждому делу происходит непрерывно, за исключением времени, отведенного для отдыха или необходимого для подготовки участников процесса к дальнейшему разбирательству, а также для устранения обстоятельств, препятствующих нормальному ходу заседания. До при-

нения решения по делу, рассматриваемому в пленарном заседании и в палатах, или до отложения его слушания Суд не может рассматривать в пленарном заседании другие дела. Стороны пользуются равными правами и возможностями по отстаиванию своей позиции на основе состязательности.

Поводом к рассмотрению дела в Конституционном Суде служат обращение в Суд в форме запроса, ходатайства или жалобы, отвечающее требованиям Федерального конституционного закона. Основанием к рассмотрению дела являются обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствует ли Конституции РФ закон, иной нормативный акт, договор между органами государственной власти, не вступивший в силу международный договор, или обнаружившееся противоречие в позициях сторон о принадлежности полномочия в спорах о компетенции, или обнаружившаяся неопределенность в понимании положений Конституции РФ, или выдвижение Государственной Думой обвинения Президента РФ в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления.

В определенных законом случаях Конституционный Суд РФ вправе отказать в принятии обращения к рассмотрению. В отношении дел, принятых к рассмотрению, Закон устанавливает определенные процедурные правила.

Решения. Решение Конституционного Суда РФ принимается открытым голосованием путем поименного опроса судей. Судья не вправе воздержаться при голосовании или уклониться от голосования. Конституционный Суд принимает решение по делу, оценивая как буквальный смысл рассматриваемого акта, так и смысл, придаваемый ему официальным и иным толкованием или сложившейся правоприменительной практикой, а также исходя из его места в системе правовых актов.

При этом Суд принимает постановления и дает заключения только по предмету, указанному в обращении, и лишь в отношении той части акта или компетенции органа, конституционность которых подвергается сомнению в обращении. Конституционный Суд при принятии решения не связан основаниями и доводами, изложенными в обращении. Судья, не согласный с решением Конституционного Суда, вправе письменно изложить свое особое мнение. Особое мнение судьи приобщается к материалам дела и подлежит опубликованию вместе с решением Конституционного Суда РФ в «Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации».

Решение Конституционного Суда провозглашается в полном объеме в открытом заседании немедленно после его подписания. Постановления и заключения Суда не позднее чем в двухнедельный срок со дня их подписания направляются Президенту РФ, Совету Федерации, Государственной Думе, Правительству РФ, Уполномоченному по правам человека РФ, Верховному Суду РФ, Высшему Арбитражному Суду РФ, Генеральному прокурору РФ, министру юстиции РФ.

Постановления и заключения Конституционного Суда РФ подлежат незамедлительному опубликованию в официальных изданиях органов государственной власти РФ, субъектов РФ, которых касается принятое решение. Решения Конституционного Суда РФ публикуются также в «Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации», а при необходимости и в иных изданиях.

Решение Конституционного Суда РФ окончательно, не подлежит обжалованию и вступает в силу немедленно после его провозглашения. Решение действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами. Юридическая сила постановления Конституционного Суда РФ о признании акта неконституционным не может быть преодолена повторным принятием этого же акта. Акты или их отдельные положения, признанные неконституционными, утрачивают силу; признанные не соответствующими Конституции РФ не вступившие в силу международные договоры не подлежат введению в действие и применению. Решения судов и иных органов, основанные на актах, признанных неконституционными, не подлежат исполнению и должны быть пересмотрены в установленных федеральным законом случаях.

Решение Конституционного Суда подлежит исполнению немедленно после опубликования либо вручения его официального текста, если иные сроки специально в нем не оговорены. Неисполнение, ненадлежащее исполнение либо воспрепятствование исполнению решения влечет ответственность, установленную федеральным законом. Конституцией РФ не предусмотрена возможность пересмотра Конституционным Судом РФ принимаемых им решений и образования для этого какого бы то ни было органа.

В случае если решением Конституционного Суда РФ нормативный акт признан не соответствующим Конституции полностью или частично либо из решения Конституционного Суда вытекает необходимость устранения пробела в правовом регулирова-

нии, государственный орган или должностное лицо, принявшие этот нормативный акт, рассматривают вопрос о принятии нового нормативного акта, который должен, в частности, содержать положения об отмене нормативного акта, признанного не соответствующим Конституции РФ полностью, либо о внесении необходимых изменений и дополнений в нормативный акт, признанный неконституционным в отдельной его части.

В случае если решением Конституционного Суда нормативный акт признан не соответствующим Конституции полностью или частично либо из решения Конституционного Суда вытекает необходимость устранения пробела в правовом регулировании:

1) Правительство РФ не позднее трех месяцев после опубликования решения Суда вносит в Государственную Думу проект нового федерального конституционного закона, федерального закона или ряд взаимосвязанных проектов законов либо законопроект о внесении изменений и дополнений в закон, признанный неконституционным в отдельной его части. Указанные законопроекты рассматриваются Государственной Думой во внеочередном порядке;

2) Президент РФ, Правительство РФ не позднее двух месяцев после опубликования решения Конституционного Суда отменяют свой нормативный акт и принимают новый нормативный акт либо вносят изменения и дополнения в нормативный акт, признанный неконституционным в отдельной его части;

3) законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ в течение шести месяцев после опубликования решения Суда вносит необходимые изменения в свою конституцию (устав), отменяет признанный неконституционным закон, принимает новый закон или ряд взаимосвязанных законов либо вносит изменения и дополнения в закон, признанный неконституционным в отдельной его части. Высшее должностное лицо субъекта РФ вносит соответствующий законопроект в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта не позднее двух месяцев после опубликования решения Конституционного Суда. Если по истечении шести месяцев после опубликования решения Конституционного Суда законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ не будут приняты предусмотренные меры в связи с решением Конституционного Суда, применяется механизм ответственности, предусмотренный федеральным законодательством;

4) высшее должностное лицо субъекта РФ не позднее двух месяцев после опубликования решения Конституционного Суда отменяет признанный неконституционным нормативный акт, принимает новый нормативный акт либо вносит изменения и дополнения в нормативный акт, признанный неконституционным в отдельной его части. Если по истечении двух месяцев после опубликования решения Суда высшим должностным лицом не будут приняты предусмотренные меры, применяется механизм ответственности, предусмотренный федеральным законодательством;

5) федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов РФ, заключившие признанные полностью или частично не соответствующими Конституции РФ договор между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ, договор между органами государственной власти субъектов РФ, не позднее двух месяцев после опубликования решения Конституционного Суда вносят в соответствующий договор изменения и дополнения или прекращают действие договора.

Признание не соответствующими Конституции РФ федерального закона, нормативного акта Президента РФ, Правительства РФ, договора или отдельных их положений является основанием для отмены в установленном порядке положений других нормативных актов либо договоров, основанных на признанных неконституционными полностью или частично нормативном акте либо договоре либо воспроизводящих их или содержащих такие же положения, какие были признаны неконституционными.

В случае если в течение шести месяцев после опубликования решения Конституционного Суда аналогичный признанному неконституционным нормативный акт не будет отменен или изменен, а действие договора, аналогичного признанному неконституционным, не будет прекращено полностью или частично, уполномоченные федеральным законом государственный орган или должностное лицо приносят протест либо обращаются в суд с требованием о признании такого нормативного акта либо договора недействующим.

§ 4. Верховный Суд Российской Федерации

Конституционные основы. Конституция РФ (ст. 126) устанавливает, что Верховный Суд Российской Федерации является высшим судебным органом по гражданским, уголовным, админист-

ративным и иным делам, подсудным судам общей юрисдикции, осуществляет в предусмотренных федеральным законом процессуальных формах судебный надзор за их деятельностью и дает разъяснения по вопросам судебной практики. Из этой нормы становится ясным, что Верховный Суд РФ возглавляет систему судов общей юрисдикции. Полномочия Верховного Суда РФ закреплены также в Уголовно-процессуальном и Гражданском процессуальном кодексах и в ряде законов. Верховный Суд является высшим судебным органом не для всех федеральных судов, а только для судов общей юрисдикции, в его ведение не входит конституционная и арбитражная юстиция.

В приведенной статье Конституции РФ сформулирована другая важная функция Верховного Суда: осуществлять надзор за деятельностью нижестоящих судов. Он вправе давать разъяснение по вопросам судебной практики, в котором многие видят опасность для независимости нижестоящих судов. Однако такая опасность не выглядит основательной. Разъяснения теперь, в отличие от прежних лет, не характеризуются как руководящие, но они полезно служат единообразию правоприменительной практики по конкретным вопросам, а потому приветствуются самими судами. Нигде в законе такие разъяснения не называются обязательными, но ясно, что они имеют смысл только в том случае, если все суды будут им следовать.

Верховный Суд РФ рассматривает в качестве суда первой инстанции гражданские дела:

1) об оспаривании ненормативных правовых актов Президента РФ, палат Федерального Собрания, Правительства РФ;

2) об оспаривании нормативных правовых актов Президента РФ, Правительства РФ и иных федеральных органов государственной власти, затрагивающих права, свободы и законные интересы граждан и организаций;

3) об оспаривании постановлений о приостановлении или прекращении полномочий судей либо о прекращении их отставки;

4) о приостановлении деятельности или ликвидации политических партий, общероссийских и международных общественных объединений, о ликвидации централизованных религиозных организаций, имеющих местные религиозные организации на территориях двух и более субъектов РФ;

5) об обжаловании решений (уклонения от принятия решений) Центральной избирательной комиссии РФ, за исключением

решений, оставляющих в силе решения нижестоящих избирательных комиссий или соответствующих комиссий референдума;

б) по разрешению споров между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ, между органами государственной власти субъектов РФ, переданных на рассмотрение в Верховный Суд РФ Президентом РФ в соответствии со ст. 85 Конституции РФ.

Федеральными законами к подсудности Верховного Суда РФ могут быть отнесены и другие дела.

Он обладает правом законодательной инициативы, наделен полномочием рассматривать жалобы граждан, связанные с нарушениями избирательных прав (по выборам Президента РФ и депутатов Государственной Думы Федерального Собрания).

В штатную численность членов Суда входят свыше 120 судей, Председатель, первый заместитель и пять заместителей Председателя, Председатель, заместитель Председателя и шесть судей военной коллегии Верховного Суда РФ. Заместители Председателя и другие судьи Верховного Суда РФ назначаются Советом Федерации Федерального Собрания по представлению Президента РФ, основанному на представлении Председателя Верховного Суда РФ.

Столь широкий количественный состав Верховного Суда РФ объясняется большим объемом его работы, что отражает соответствующую широкую деятельность судов общей юрисдикции. Особенно быстро растет объем работы судов по гражданским делам.

Верховный Суд РФ действует в составе:

- 1) Пленума Верховного Суда;
- 2) Президиума Верховного Суда;
- 3) Судебной коллегии по гражданским делам;
- 4) Судебной коллегии по уголовным делам;
- 5) Военной коллегии.

Председатель и заместители Председателя Верховного Суда. Эти должностные лица организуют работу Верховного Суда и обладают самостоятельными процессуальными правами.

Председатель Верховного Суда РФ и его заместители имеют право внести в Президиум Верховного Суда мотивированное представление о пересмотре судебных постановлений в порядке надзора в целях обеспечения единства судебной практики и законности. Он организует работу по изучению и обобщению судебной практики, анализу судебной статистики; вносит представления в государственные органы, общественные организации и

должностным лицам об устранении нарушений закона, причин и условий, способствовавших совершению правонарушений.

Председатель Верховного Суда созывает Пленум и Президиум Верховного Суда и председательствует на их заседаниях, вносит на рассмотрение Президиума вопросы, требующие его решения, может председательствовать в судебных заседаниях коллегий Верховного Суда РФ при рассмотрении любого дела.

Пленум. Пленум Верховного Суда действует в составе Председателя Верховного Суда РФ, заместителей Председателя и судей Верховного Суда РФ. В заседаниях Пленума участвуют Генеральный прокурор РФ (в обязательном порядке) и министр юстиции РФ. Пленум рассматривает материалы изучения и обобщения судебной практики и судебной статистики, а также представления Генерального прокурора РФ и министра юстиции РФ и дает руководящие разъяснения судам по вопросам применения законодательства РФ. При обсуждении вопросов о даче судам руководящих разъяснений Пленум заслушивает сообщения председателей Верховных Судов республик, краевых, областных, городских судов, судов автономной области и судов автономных округов, военных судов о судебной практике по применению законодательства. На Пленуме утверждаются составы судебных коллегий, заслушиваются сообщения о работе Президиума Верховного Суда и отчеты о деятельности коллегий, вопросы, внесенные на рассмотрение Пленума Председателем Верховного Суда, Генеральным прокурором, министром юстиции или уполномоченными ими лицами. Пленум Верховного Суда созывается не реже одного раза в четыре месяца.

Президиум. Президиум Верховного Суда состоит из 13 судей и утверждается Советом Федерации Федерального Собрания РФ по представлению Президента РФ, основанному на представлении Председателя Верховного Суда РФ, в составе Председателя Верховного Суда РФ, его заместителей, входящих в состав Президиума по должности, и судей Верховного Суда. Утверждение Президиума Верховного Суда производится при наличии положительного заключения квалификационной коллегии судей Верховного Суда РФ. Заседания Президиума Верховного Суда проводятся не реже одного раза в месяц и правомочны при наличии большинства членов Президиума.

Президиум Верховного Суда:

1) в пределах своих полномочий рассматривает судебные дела в порядке надзора и по вновь открывшимся обстоятельствам;

2) рассматривает материалы изучения и обобщения судебной практики, анализа судебной статистики;

3) рассматривает вопросы организации работы судебных коллегий и аппарата Верховного Суда;

4) оказывает помощь нижестоящим судам в правильном применении законодательства, координируя эту деятельность с Министерством юстиции РФ;

5) осуществляет другие полномочия, предоставленные ему законодательством.

Судебные коллегии. Судебная коллегия по гражданским делам и Судебная коллегия по уголовным делам, а также Военная коллегия Верховного Суда утверждаются Пленумом Верховного Суда из числа судей Верховного Суда РФ. Председатель Верховного Суда в необходимых случаях вправе своим распоряжением привлекать судей одной коллегии для рассмотрения дел в составе другой коллегии.

Судебные коллегии рассматривают в пределах своих полномочий дела в качестве суда первой инстанции, в кассационном порядке, в порядке надзора и по вновь открывшимся обстоятельствам. Они изучают и обобщают судебную практику, анализируют судебную статистику и осуществляют другие полномочия, предоставленные им законодательством.

Конституционный Суд РФ в постановлении от 6 июля 1998 г. признал неконституционным положение УПК, согласно которому граждане, осужденные по приговору Верховного Суда как суда первой инстанции, лишаются права на обжалование этого приговора в кассационном порядке. Тем самым Федеральному Собранию было указано на необходимость исправления положения, при котором право Верховного Суда РФ выступать в качестве суда первой инстанции не сопровождается установлением кассационной инстанции, способной пересматривать такие приговоры, что нарушает конституционное право граждан, предусмотренное ст. 50 Конституции РФ. В связи с этим в 1999 г. в составе Верховного Суда была учреждена кассационная коллегия.

Председатели судебных коллегий председательствуют в судебных заседаниях руководимых ими коллегий, образуют составы суда (палаты) для рассмотрения дел в судебных заседаниях коллегий, осуществляют руководство работой соответствующих коллегий. Они вправе истребовать судебные дела для изучения и обобщения судебной практики, осуществляют другие полномочия.

Военные суды. Военные суды входят в судебную систему Российской Федерации, являются федеральными судами и осуществляют судебную власть в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках, а также в органах и формированиях, в которых действующим законодательством предусмотрена военная служба. Они действуют на основе Федерального конституционного закона «О военных судах Российской Федерации».

Военные суды осуществляют правосудие самостоятельно, подчиняясь только Конституции РФ, федеральным конституционным законам и федеральным законам. Суды военных судов независимы и в своей деятельности по осуществлению правосудия никому не подотчетны. Всякое вмешательство в деятельность судей военных судов по осуществлению правосудия недопустимо и влечет ответственность, предусмотренную федеральным законом. Гарантии независимости судей, установленные Конституцией РФ, федеральными конституционными законами и федеральными законами, не могут быть отменены или снижены в отношении судей военных судов.

Военным судам подсудны:

- гражданские и административные дела о защите нарушенных и (или) оспариваемых прав, свобод и охраняемых законом интересов военнослужащих Вооруженных Сил РФ, других войск, воинских формирований и органов, граждан, проходящих военные сборы, от действий (бездействия) органов военного управления, воинских должностных лиц и принятых ими решений;

- дела о преступлениях, в совершении которых обвиняются военнослужащие, граждане, проходящие военные сборы, а также граждане, уволенные с военной службы, граждане, прошедшие военные сборы, при условии, что преступления совершены ими в период прохождения военной службы, военных сборов;

- дела об административных правонарушениях, совершенных военнослужащими, гражданами, проходящими военные сборы.

Граждане, уволенные с военной службы, граждане, прошедшие военные сборы, вправе обжаловать в военный суд действия (бездействия) органов военного управления, воинских должностных лиц и принятые ими решения, нарушившие права, свободы и охраняемые законом интересы указанных граждан в период прохождения ими военной службы, военных сборов.

Подсудность дел об административных правонарушениях и дел о преступлениях, в совершении которых обвиняются военнослужащие, граждане, проходящие военные сборы, а также гражд-

дане, уволенные с военной службы, граждане, прошедшие военные сборы, которые совершили правонарушения в период прохождения военной службы, военных сборов, и гражданские лица, устанавливается соответствующими федеральными законами. Так, Федеральный закон «О судопроизводстве по материалам о грубых дисциплинарных проступках при применении к военнослужащим дисциплинарного ареста и об исполнении дисциплинарного ареста» (в редакции от 1 декабря 2006 г.) устанавливает порядок применения военными судами к военнослужащим, а также гражданам, призванным на военные сборы, дисциплинарного ареста и исполнения дисциплинарного ареста.

В систему военных судов входят окружные (флотские) военные суды и гарнизонные военные суды.

Президиум Верховного Суда РФ рассматривает дела по протестам на решения, приговоры, определения и постановления Военной коллегии Верховного Суда РФ и военных судов, вступившие в силу. Кассационная коллегия Верховного Суда РФ рассматривает дела по жалобам и протестам на решения, приговоры, определения и постановления Военной коллегии, принятые ею в первой инстанции и не вступившие в силу.

Военная коллегия рассматривает ряд дел в первой инстанции. Военная коллегия действует в составе Верховного Суда РФ и является непосредственно вышестоящей судебной инстанцией по отношению к окружным (флотским) военным судам. Она образуется в составе председателя, его заместителя, председателей судебных составов и других судей Верховного Суда. В Военной коллегии могут быть образованы судебные составы.

Статус судей военных судов и Военной коллегии определяется Конституцией РФ, Федеральным конституционным законом «О судебной системе Российской Федерации», Законом РФ «О статусе судей в Российской Федерации», Федеральным конституционным законом «О военных судах Российской Федерации», другими федеральными конституционными законами и федеральными законами.

На должности судей военных судов, Военной коллегии и предусмотренные штатным расписанием государственные должности работников аппаратов военных судов, Военной коллегии и Судебного департамента назначаются военнослужащие, прикомандированные соответственно к военным судам, Верховному Суду РФ и Судебному департаменту в порядке, предусмотренном Федеральным законом «О воинской обязанности и военной службе» с уч-

том положений Федерального конституционного закона «О военных судах Российской Федерации». Прикомандирование военнослужащих осуществляется по представлению Председателя Верховного Суда РФ. Лимиты на прикомандирование военнослужащих к военным судам, Верховному Суду РФ и Судебному департаменту устанавливаются за счет численности Вооруженных Сил РФ, других войск, воинских формирований и органов пропорционально численности соответственно Вооруженных Сил РФ, других войск, воинских формирований, органов и утверждаются Президентом РФ по представлению Председателя Верховного Суда РФ.

Судьи военных судов и Военной коллегии, работники аппаратов военных судов, Военной коллегии и Судебного департамента из числа военнослужащих проходят военную службу в соответствии с Федеральным законом «О воинской обязанности и военной службе» с учетом положений Федерального конституционного закона. Высшие воинские звания судьям военных судов и Военной коллегии присваиваются в порядке, установленном Федеральным законом «О воинской обязанности и военной службе», по представлению Председателя Верховного Суда РФ, остальные воинские звания — по представлению председателей окружных (флотских) военных судов.

Финансирование военных судов и Военной коллегии осуществляется за счет средств федерального бюджета соответственно Судебным департаментом при Верховном Суде РФ и Верховным Судом РФ.

Судебный департамент. Федеральным конституционным законом «О судебной системе Российской Федерации» при Верховном Суде РФ предусмотрено создание Судебного департамента. Федеральным законом «О Судебном департаменте при Верховном Суде Российской Федерации» (в редакции от 30 ноября 2004 г.) Судебный департамент характеризуется как федеральный государственный орган, осуществляющий организационное обеспечение деятельности судов, органов судейского сообщества, а также финансирования мировых судей. Департамент не вмешивается в осуществление правосудия. Кадровые, финансовые и материально-технические мероприятия, осуществляемые этим органом, направлены на создание условий для обеспечения полного и независимого правосудия. Руководитель департамента назначается и освобождается от должности Председателем Верховного Суда РФ с согласия Совета судей РФ.

§ 5. Высший Арбитражный Суд Российской Федерации

Основные задачи арбитражной юстиции. Арбитражная юстиция представляет собой отдельную форму судебной власти. Она известна государствам СНГ, но сравнительно редко встречается в других странах, в которых экономические споры рассматривают суды общей юрисдикции. В Российской Федерации эти суды возникли на основе прежних государственных и ведомственных арбитражей, накопивших опыт разрешения хозяйственных споров между государственными организациями независимо от судов общей юрисдикции. Прежней арбитражной системе придали судебную форму со всеми вытекающими отсюда процессуальными особенностями, но сохранили название «арбитражные суды», хотя термин «арбитраж» для обычного суда кажется мало подходящим — более точно для раскрытия цели и назначения этих судов их следовало бы назвать экономическими судами. Под экономическими спорами имеются в виду споры, вытекающие из гражданских правоотношений, участниками которых выступают предприниматели — юридические и физические лица. Эти споры затрагивают право собственности на имущество и другие права в сфере хозяйственного управления. По мере развития рыночных отношений число таких споров быстро растет, что требует для их разрешения высокого профессионализма и специализации. Эти суды рассматривают также споры, возникающие из административных и иных публичных правоотношений, связанных с осуществлением предпринимательской деятельности.

Арбитражные суды в Российской Федерации являются федеральными судами и входят в судебную систему Российской Федерации. Законодательство об арбитражных судах находится в ведении Российской Федерации. Полномочия, порядок образования и деятельности арбитражных судов в Российской Федерации устанавливаются Конституцией РФ, Федеральным конституционным законом «Об арбитражных судах в Российской Федерации» (в редакции от 12 июля 2006 г.), Арбитражным процессуальным кодексом и другими федеральными конституционными законами.

Систему арбитражных судов в Российской Федерации составляют:

- Высший Арбитражный Суд РФ;
- федеральные арбитражные суды округов;
- арбитражные кассационные суды;
- арбитражные апелляционные суды;

- арбитражные суды первой инстанции в республиках, краях, областях, городах федерального значения, автономной области, автономных округах, т. е. субъектах РФ.

Основными задачами арбитражных судов в Российской Федерации при рассмотрении подведомственных им споров являются:

- защита нарушенных или оспариваемых прав и законных интересов предприятий, учреждений, организаций и граждан в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности;
- содействие укреплению законности и предупреждению правонарушений в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности.

Деятельность арбитражных судов в Российской Федерации строится на основе принципов законности, независимости судей, равенства организаций и граждан перед законом и судом, состязательности и равноправия сторон, гласности разбирательства дел. Вступившие в законную силу судебные акты — решения, определения, постановления арбитражных судов обязательны для всех государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов, организаций, должностных лиц и граждан и подлежат исполнению на всей территории Российской Федерации.

Председатель Высшего Арбитражного Суда РФ назначается на должность Советом Федерации Федерального Собрания по представлению Президента РФ. Заместители Председателя и другие судьи Высшего Арбитражного Суда назначаются на должность Советом Федерации по представлению Президента РФ, основанному на представлении Председателя Высшего Арбитражного Суда РФ. Председатели, заместители председателей, судьи федеральных арбитражных судов округов и арбитражных судов субъектов РФ назначаются на должность Президентом РФ по представлению Председателя Высшего Арбитражного Суда РФ. Ни одно лицо не может быть представлено к назначению на должность судьи без согласия соответствующей квалификационной коллегии судей. Прекращение полномочий судьи также допускается только по решению соответствующей квалификационной коллегии судей.

Полномочия и состав Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации. В соответствии с Конституцией РФ (ст. 127) этот Суд является высшим судебным органом по разрешению экономических споров и иных дел, рассматриваемых арбитражными судами, осуществляет в предусмотренных федеральным законом про-

цессуальных формах судебный надзор за их деятельностью и дает разъяснения по вопросам судебной практики. В соответствии с этими задачами определяются полномочия Высшего Арбитражного Суда РФ.

Высший Арбитражный Суд РФ рассматривает в первой инстанции дела о признании недействительными (полностью или частично) ненормативных актов Президента РФ, Совета Федерации и Государственной Думы Федерального Собрания РФ, Правительства РФ, не соответствующих закону и нарушающих права и законные интересы организаций и граждан, экономические споры между Российской Федерацией и субъектами РФ, между субъектами РФ, дела об оспаривании нормативных правовых актов Президента РФ, Правительства РФ, федеральных органов исполнительной власти, нарушающих права и законные интересы организаций и граждан в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, если в соответствии с федеральным законом их рассмотрение отнесено к компетенции арбитражных судов.

Суд также рассматривает в порядке надзора дела по проверке вступивших в законную силу судебных актов арбитражных судов в Российской Федерации и пересматривает по вновь открывшимся обстоятельствам принятые им и вступившие в законную силу судебные акты.

На практике возник вопрос о возможности пересмотра дела после вынесения решения самой высшей, надзорной инстанцией (Президиумом Высшего Арбитражного Суда РФ) в случае последующего обнаружения судебной ошибки.

Конституционный Суд в постановлении от 3 февраля 1998 г. по проверке конституционности соответствующих статей Арбитражно-процессуального кодекса отметил, что положения этих статей о том, что постановления Президиума являются окончательными и не подлежат пересмотру именно в порядке надзора, не может рассматриваться как лишшающее граждан права на судебную защиту. В случае если Президиумом Высшего Арбитражного Суда РФ по результатам рассмотрения дела в порядке надзора постановление уже вынесено, а нарушенные или оспариваемые права и законные интересы предприятий, учреждений, организаций и граждан в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности тем не менее арбитражным судом в результате судебной ошибки не защищены, пересмотр такого судебного решения Президиумом возможен на дополнительной стадии — по вновь открывшимся обстоятельствам. Данная стадия, имеющая исключительный (чрезвычайный) характер, позволяет

устранить допущенные судебные ошибки, которые не были или не могли быть выявлены ранее.

Правовая позиция, согласно которой окончательный характер постановлений надзорной инстанции не может рассматриваться как препятствие к возможности их пересмотра в дополнительной стадии — по вновь открывшимся обстоятельствам, в случае судебных ошибок, которые ранее не были или не могли быть выявлены, уже была выражена Конституционным Судом РФ в постановлении от 2 февраля 1996 г. Данная правовая позиция сформулирована в связи с рассмотрением соответствующих механизмов уголовного судопроизводства в случаях судебной ошибки. Вместе с тем такая же позиция применима и к оценке процедур, которые могут быть в аналогичных случаях использованы при пересмотре постановлений Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ. Судебное решение не может быть признано справедливым и правосудным, а судебная защита — полной и эффективной, если допущена судебная ошибка. Поэтому ст. 14 (п. 6) Международного пакта о гражданских и политических правах предусматривает, что судебное решение подлежит пересмотру, если «какое-либо новое или вновь обнаруженное обстоятельство неоспоримо доказывает наличие судебной ошибки».

Отсутствие возможности пересмотреть ошибочный судебный акт умаляет и ограничивает право каждого на судебную защиту, что недопустимо. Поэтому законодатель, устанавливая порядок осуществления правосудия, обязан предусмотреть механизм (процедуру) исправления таких ошибок, в том числе на стадии пересмотра судебного решения по вновь открывшимся обстоятельствам.

Конституционный Суд РФ признал не соответствующей Конституции РФ статью Арбитражного процессуального кодекса, поскольку она служит основанием для отказа в пересмотре по вновь открывшимся обстоятельствам постановлений Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ в тех случаях, когда судебный акт принят в результате судебной ошибки, которая не была или не могла быть выявлена ранее.

Важным полномочием Суда является изучение и обобщение практики применения арбитражными судами законов и иных нормативных правовых актов, регулирующих отношения в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, дача разъяснений по вопросам судебной практики. Он также разрабатывает предложения по совершенствованию законов и иных нормативных правовых актов, регулирующих отношения в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, и обладает рядом других полномочий.

Высшему Арбитражному Суду РФ принадлежит право законодательной инициативы по вопросам его ведения и обращения в

Конституционный Суд РФ. По вопросам внутренней деятельности арбитражных судов в Российской Федерации и взаимоотношений между ними Высший Арбитражный Суд РФ принимает регламент, обязательный для арбитражных судов в Российской Федерации.

Высший Арбитражный Суд РФ действует в составе:

- Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ;
- Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ;
- судебной коллегии по рассмотрению споров, возникающих из гражданских и иных правоотношений;
- судебной коллегии по рассмотрению споров, возникающих из административных правоотношений.

По решению Пленума в составе Высшего Арбитражного Суда могут быть образованы иные судебные коллегии по рассмотрению отдельных категорий дел.

Пленум. Пленум решает важнейшие вопросы деятельности арбитражных судов в Российской Федерации. Он действует в составе Председателя Высшего Арбитражного Суда, заместителей Председателя и судей Высшего Арбитражного Суда РФ. В заседаниях Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации вправе принимать участие члены Совета Федерации и депутаты Государственной Думы, Председатель Конституционного Суда РФ, Председатель Верховного Суда РФ, Генеральный прокурор РФ, министр юстиции РФ, председатели арбитражных судов.

Пленум Высшего Арбитражного Суда рассматривает материалы изучения и обобщения практики применения законов и иных нормативных правовых актов арбитражными судами и дает разъяснения по вопросам судебной практики, решает вопросы о выступлении с законодательной инициативой и об обращении в Конституционный Суд РФ с запросами о проверке конституционности законов, иных нормативных правовых актов и договоров. Среди полномочий Пленума утверждение членов судебных коллегий и председателей судебных составов Высшего Арбитражного Суда, утверждение судей арбитражного суда субъекта РФ, входящих в состав Президиума арбитражного суда данного субъекта РФ, и др.

Пленум Высшего Арбитражного Суда созывается Председателем Высшего Арбитражного Суда по мере необходимости, но не реже двух раз в год.

Президиум. Президиум Высшего Арбитражного Суда действует в составе Председателя Высшего Арбитражного Суда, его заместителей и председателей судебных составов Высшего Арбитражного Суда. Кроме того, по решению Пленума в состав Президиума могут быть введены судьи Высшего Арбитражного Суда. В заседаниях Президиума вправе принимать участие Генеральный прокурор РФ, Председатель Конституционного Суда РФ, Председатель Верховного Суда РФ, министр юстиции РФ, председатели, заместители председателей, судьи арбитражных судов и другие лица.

Президиум Высшего Арбитражного Суда рассматривает в порядке надзора дела по проверке вступивших в законную силу судебных актов арбитражных судов в Российской Федерации, а также рассматривает отдельные вопросы судебной практики и о результатах рассмотрения информирует арбитражные суды в Российской Федерации.

Президиум созывается Председателем Высшего Арбитражного Суда по мере необходимости. Порядок его работы по рассмотрению в порядке надзора дел по проверке вступивших в законную силу судебных актов арбитражных судов в Российской Федерации определяется Арбитражным процессуальным кодексом РФ.

Судебные коллегии и судебные составы. В Высшем Арбитражном Суде создаются судебные коллегии из числа судей Высшего Арбитражного Суда. Эти коллегии рассматривают дела в первой инстанции, изучают и обобщают судебную практику, разрабатывают предложения по совершенствованию законов и иных нормативных правовых актов, анализируют судебную статистику, а также осуществляют иные полномочия, предусмотренные регламентом арбитражных судов.

В судебных коллегиях образуются судебные составы из числа судей, входящих в соответствующую коллегию. Они формируются Председателем Высшего Арбитражного Суда РФ.

Председатель и заместители Председателя Высшего Арбитражного Суда. Председатель Высшего Арбитражного Суда РФ является судьей и осуществляет процессуальные полномочия, установленные Арбитражным процессуальным кодексом Российской Федерации. Он организует деятельность Высшего Арбитражного Суда и системы арбитражных судов в Российской Федерации, созывает Пленум и Президиум Высшего Арбитражного Суда и председательствует на их заседаниях, а также выносит на рассмотрение Пленума и Президиума вопросы, отнесенные Феде-

ральным конституционным законом к их ведению. Председатель распределяет обязанности между заместителями Председателя Высшего Арбитражного Суда, формирует судебные составы Высшего Арбитражного Суда и др. Председатель Высшего Арбитражного Суда и его заместители вправе принимать участие в заседаниях Совета Федерации и Государственной Думы, их комитетов и комиссий, Правительства РФ.

Заместители Председателя Высшего Арбитражного Суда РФ являются судьями и осуществляют процессуальные полномочия, установленные Арбитражным процессуальным кодексом РФ. Они возглавляют судебные коллегии, организуют деятельность структурных подразделений аппарата Суда, системы арбитражных судов в Российской Федерации.

Совет председателей арбитражных судов. При Высшем Арбитражном Суде действует Совет председателей арбитражных судов в составе Председателя Высшего Арбитражного Суда РФ и председателей арбитражных судов Российской Федерации. Заседания Совета проводятся по мере необходимости. Совет председателей арбитражных судов является совещательным органом, рассматривающим вопросы организационной, кадровой и финансовой деятельности арбитражных судов в Российской Федерации. Для реализации решений этого Совета Председатель Высшего Арбитражного Суда издает приказы и распоряжения.

§ 6. Прокуратура Российской Федерации

Основные функции и задачи. Как уже говорилось, прокуратура не входит в судебную власть. Служба в органах и учреждениях прокуратуры является видом федеральной государственной службы. Это единая федеральная централизованная система органов, осуществляющих от имени Российской Федерации надзор за исполнением действующих на ее территории законов. Она призвана обеспечивать верховенство закона, единство и укрепление законности, защиту прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемые законом интересы общества и государства.

В этих целях прокуратура осуществляет надзор за соблюдением Конституции РФ, исполнением законов и соблюдением прав и свобод человека и гражданина федеральными министерствами и ведомствами, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов РФ, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля,

их должностными лицами, а также за соответствием законам издаваемых ими правовых актов. Прокурорский надзор распространяется на органы управления и руководителей коммерческих и некоммерческих организаций, а также на органы, осуществляющие оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие, и органы и учреждения, исполняющие наказание и применяющие назначаемые судом меры принудительного характера, судебных приставов, администрации мест содержания задержанных и заключенных под стражу.

Прокуратура осуществляет уголовное преследование в соответствии с полномочиями, установленными уголовно-процессуальным законодательством Российской Федерации, координацию деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью.

Прокуроры в соответствии с процессуальным законодательством Российской Федерации участвуют в рассмотрении дел судами, опротестовывают противоречащие закону решения, приговоры, определения и постановления судов. Кроме того, прокуратура принимает участие в правотворческой деятельности.

Организация и порядок деятельности прокуратуры РФ и полномочия прокуроров определяются Конституцией РФ (ст. 129), Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации» и другими федеральными законами, международными договорами Российской Федерации. На прокуратуру не может быть возложено выполнение функций, не предусмотренных федеральными законами.

Зарубежная практика отводит прокуратуре более узкую сферу компетенции, и иногда она даже организационно входит в судебную систему (Греция). Чаще всего прокуратура рассматривается в системе исполнительных органов власти (Австрия, Бельгия, Германия, Италия, Дания и др.) и подчиняется министру юстиции. Генеральные прокуроры (атторнеи) иногда являются министрами юстиции (США, Канада). Далеко не всегда органы прокуратуры ведут расследование уголовных дел, нигде они не осуществляют функцию надзора за законностью. Обычно основная задача этих органов ограничивается поддержанием обвинения в суде, содействием отправлению правосудия.

Принципы организации и деятельности. Прокуратура Российской Федерации составляет единую федеральную централизованную систему органов и учреждений и действует на основе подчинения нижестоящих прокуроров вышестоящим и Генеральному

прокурору РФ. Органы прокуратуры осуществляют полномочия независимо от федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, общественных объединений и в строгом соответствии с действующими на территории Российской Федерации законами. Они действуют гласно в той мере, в какой это не противоречит требованиям законодательства Российской Федерации об охране прав и свобод граждан, а также законодательства о государственной и иной специально охраняемой законом тайне.

Этим задачам соответствует статус прокуроров и следователей, которые не могут быть членами выборных и иных органов, образуемых органами государственной власти и органами местного самоуправления. Они не могут являться членами общественных объединений, преследующих политические цели, и принимать участие в их деятельности. Создание и деятельность общественных объединений, преследующих политические цели, и их организаций в органах и учреждениях прокуратуры не допускаются. Прокуроры и следователи в своей служебной деятельности не связаны решениями общественных объединений и не вправе совмещать свою основную деятельность с иной оплачиваемой или безвозмездной деятельностью, кроме преподавательской, научной и творческой.

Закон закрепляет недопустимость вмешательства в осуществление прокурорского надзора. Любое воздействие каких бы то ни было органов государственной власти, общественных объединений, средств массовой информации, их представителей, а также должностных лиц на прокурора или следователя с целью повлиять на принимаемое им решение или воспрепятствование в какой-либо форме его деятельности влечет за собой установленную законом ответственность. Прокурор и следователь не обязаны давать каких-либо объяснений по существу находящихся в их производстве дел и материалов, а также предоставлять их кому бы то ни было для ознакомления иначе как в случаях и порядке, предусмотренных федеральным законодательством. Никто не вправе без разрешения прокурора разглашать материалы проверок и предварительного следствия, проводимых органами прокуратуры, до их завершения. Неисполнение требований прокурора и следователя, вытекающих из их полномочий, а также уклонение от явки по их вызову влекут за собой установленную законом ответственность.

Для того чтобы осуществлять свои функции и задачи, прокуроры вправе участвовать в заседаниях федеральных органов законодательной и исполнительной власти, представительных (законодательных) и исполнительных органов субъектов РФ, органов местного самоуправления. Они также могут участвовать в рассмотрении внесенных ими представлений и протестов федеральными органами исполнительной власти, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов РФ, органами местного самоуправления, коммерческими и некоммерческими организациями.

Генеральный прокурор РФ и подчиненные ему прокуроры координируют деятельность по борьбе с преступностью органов внутренних дел, органов Федеральной службы безопасности, органов таможенной службы и других правоохранительных органов. В целях обеспечения этой координации прокурор созывает координационные совещания, организует рабочие группы, истребует статистическую и другую необходимую информацию, осуществляет иные полномочия в соответствии с Положением о координации деятельности по борьбе с преступностью, утвержденным Президентом РФ.

Прокурор при установлении в ходе осуществления своих полномочий необходимости совершенствования действующих нормативных правовых актов вправе вносить в законодательные органы и органы, обладающие правом законодательной инициативы, соответствующего и нижестоящего уровней предложения об изменении, дополнении, отмене или принятии законов и иных нормативных правовых актов. Такое право делает прокуроров активными участниками правотворческой деятельности.

В органах прокуратуры в соответствии с их полномочиями разрешаются заявления, жалобы и иные обращения, содержащие сведения о нарушении законов. Решение, принятое прокурором, не препятствует обращению лица за защитой своих прав в суд. Решение по жалобе на приговор, решение, определение и постановление суда может быть обжаловано только вышестоящему прокурору. Закон требует, чтобы ответ на заявление, жалобу и иное обращение был мотивированным. Если в удовлетворении заявления или жалобы отказано, заявителю должны быть разъяснены порядок обжалования принятого решения, а также право обращения в суд, если таковое предусмотрено законом. Прокурор в установленном законом порядке принимает меры по привлечению к ответственности лиц, совершивших правонарушения.

При этом запрещается пересылка жалобы в орган или должностному лицу, решения либо действия которых обжалуются.

Система и организация. Систему прокуратуры РФ составляет Генеральная прокуратура РФ, прокуратуры субъектов РФ, приравненные к ним военные и другие специализированные прокуратуры, научные и образовательные учреждения, являющиеся юридическими лицами, а также прокуратуры городов и районов, другие территориальные, военные и иные специализированные прокуратуры. Образование, реорганизация и упразднение органов и учреждений прокуратуры, определение их статуса и компетенции осуществляются Генеральным прокурором РФ. Создание и деятельность на территории Российской Федерации органов прокуратуры, не входящих в единую систему прокуратуры РФ, не допускаются.

Генеральный прокурор РФ назначается на должность и освобождается от должности Советом Федерации Федерального Собрания РФ по представлению Президента РФ. В отсутствие Генерального прокурора или в случае невозможности исполнения им своих обязанностей его обязанности исполняет первый заместитель, а в случае отсутствия Генерального прокурора и его первого заместителя или невозможности исполнения ими своих обязанностей — один из заместителей Генерального прокурора в соответствии с установленным распределением обязанностей между заместителями. Этими нормами исключается возможность назначения Президентом РФ «и. о. Генерального прокурора», как это было в течение определенного времени в 1995 г.

Срок полномочий Генерального прокурора — пять лет. Ежегодно он представляет палатам Федерального Собрания и Президенту РФ доклад о состоянии законности и правопорядка в Российской Федерации и о проделанной работе по их укреплению. Доклад Совету Федерации Генеральный прокурор РФ представляет лично на заседаниях палаты.

Прокуроры субъектов РФ назначаются на должность также сроком на пять лет Генеральным прокурором РФ по согласованию с органами государственной власти субъектов РФ. Прокуроры субъектов РФ подчинены и подотчетны Генеральному прокурору РФ и освобождаются им от занимаемой должности. Прокуроры городов и районов, прокуроры специализированных прокуратур назначаются на должность сроком на пять лет, подчинены и подотчетны вышестоящим прокурорам и Генеральному прокурору РФ.

Генеральную прокуратуру Российской Федерации возглавляет Генеральный прокурор РФ. Он имеет первого заместителя и заместителей, назначаемых на должность и освобождаемых от должности Советом Федерации Федерального Собрания по представлению Генерального прокурора РФ. В Генеральной прокуратуре образуется коллегия в составе Генерального прокурора (председатель), его первого заместителя и заместителей (по должности), других прокурорских работников, назначаемых Генеральным прокурором. Структуру Генеральной прокуратуры составляют главные управления, управления и отделы, руководители которых и их ведущие работники назначаются на должность и освобождаются от должности Генеральным прокурором РФ.

В структуру Генеральной прокуратуры входит на правах структурного подразделения Главная военная прокуратура, возглавляемая заместителем Генерального прокурора Российской Федерации — Главным военным прокурором. На законных основаниях строятся органы военной прокуратуры нижестоящих звеньев.

Прокурорский надзор. Прокуратура осуществляет надзор за:

- 1) исполнением законов;
- 2) соблюдением прав и свобод человека и гражданина;
- 3) исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие;
- 4) исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу.

1. Предметом надзора является соблюдение Конституции РФ и исполнение законов федеральными министерствами и ведомствами, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов РФ, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, а также соответствие законам издаваемых ими правовых актов. При осуществлении надзора органы прокуратуры не подменяют иные государственные органы. Проверки исполнения законов проводятся на основании поступившей в органы прокуратуры информации о фактах нарушения закона, требующих принятия мер прокурором.

При этом прокурор вправе беспрепятственно входить на территории и в помещения проверяемых органов, требовать от руководителей и других должностных лиц предоставления необходи-

мых документов и материалов, вызывать должностных лиц и граждан для объяснений по поводу нарушений законов.

По основаниям, установленным законом, прокурор возбуждает уголовное дело или производство об административном правонарушении, требует привлечения лиц, нарушивших закон, к иной установленной законом ответственности. В случае установления факта нарушения закона органами и должностными лицами прокурор освобождает лиц, незаконно подвергнутых административному задержанию на основании решений несудебных органов, опротестовывает противоречащие закону правовые акты, обращается в суд или арбитражный суд с требованием о признании таких актов недействительными, вносит представление об устранении нарушений закона.

Прокурор вправе приносить протест на противоречащий закону правовой акт в орган или должностному лицу, которые издали этот акт, либо обращаться в суд. Протест подлежит обязательному рассмотрению, о результатах рассмотрения протеста незамедлительно сообщается прокурору в письменной форме.

Другая форма действий прокурора — представление. Представление об устранении нарушений закона вносится прокурором в орган или должностному лицу, которые полномочны устранить допущенные нарушения, и подлежит безотлагательному рассмотрению. В течение месяца со дня внесения представления должны быть приняты конкретные меры по устранению допущенных нарушений закона, их причин и условий, им способствующих; о результатах принятых мер должно быть сообщено прокурору в письменной форме. В случае несоответствия постановлений Правительства РФ Конституции РФ и законам РФ Генеральный прокурор информирует об этом Президента РФ.

В целях предупреждения правонарушений и при наличии сведений о готовящихся противоправных деяниях прокурор или его заместитель объявляют в письменной форме должностным лицам предостережение о недопустимости нарушения закона. В случае неисполнения требований, изложенных в указанном предостережении, должностное лицо, которому оно было объявлено, может быть привлечено к ответственности в установленном законом порядке.

Прокурор, исходя из характера нарушения закона должностным лицом, выносит мотивированное постановление о возбуждении уголовного дела или производства об административном правонарушении.

2. Осуществление надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина состоит в рассмотрении и проверке заявлений, жалоб и иных сообщений о нарушении прав и свобод человека и гражданина, разъяснении пострадавшим порядка защиты их прав и свобод, принятии мер по предупреждению и пресечению нарушений прав и свобод человека и гражданина, привлечении к ответственности лиц, нарушивших закон, и возмещении причиненного ущерба.

При наличии оснований полагать, что нарушение прав и свобод человека и гражданина имеет характер преступления, прокурор возбуждает уголовное дело и принимает меры к тому, чтобы лица, его совершившие, были подвергнуты уголовному преследованию в соответствии с законом. В случаях когда нарушение прав и свобод человека и гражданина имеет характер административного правонарушения, прокурор возбуждает производство об административном правонарушении или незамедлительно передает сообщение о правонарушении и материалы проверки в орган или должностному лицу, которые полномочны рассматривать дела об административных правонарушениях.

В случае нарушения прав и свобод человека и гражданина, защищаемых в порядке гражданского судопроизводства, когда пострадавший по состоянию здоровья, возрасту или иным причинам не может лично отстаивать в суде или арбитражном суде свои права и свободы или когда нарушены права и свободы значительного числа граждан либо в силу иных обстоятельств нарушение приобрело особое общественное значение, прокурор предъявляет и поддерживает в суде или арбитражном суде иск в интересах пострадавших.

Надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина также предусматривает возможность использования процедуры протеста и представления.

3. Надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие, преследует цель соблюдения прав и свобод человека и гражданина, установленного порядка разрешения заявлений и сообщений о совершенных и готовящихся преступлениях, выполнения оперативно-розыскных мероприятий и проведения расследования, а также обеспечения законности решений, принимаемых органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие. Полномочия прокурора по надзору в этой области устанавливаются уго-

ловно-процессуальным законодательством РФ и другими федеральными законами. Указания Генерального прокурора РФ по вопросам предварительного следствия и дознания, не требующим законодательного регулирования, являются обязательными для исполнения.

Осуществляя уголовное преследование, органы прокуратуры проводят расследование по делам о преступлениях, отнесенных уголовно-процессуальным законодательством РФ к их компетенции. Прокурор вправе принять к своему производству или поручить подчиненному ему прокурору или следователю расследование любого преступления.

4. Предметом надзора за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу являются:

- законность нахождения лиц в местах содержания задержанных, предварительного заключения, исправительно-трудовых и иных органах и учреждениях, исполняющих наказание и меры принудительного характера, назначаемые судом;
- соблюдение установленных законодательством РФ прав и обязанностей задержанных, заключенных под стражу, осужденных и лиц, подвергнутых мерам принудительного характера, порядка и условий их содержания;
- законность исполнения наказания, не связанного с лишением свободы.

При осуществлении надзора прокурор вправе посещать в любое время соответствующие органы и учреждения, опрашивать задержанных, заключенных под стражу, осужденных и лиц, подвергнутых мерам принудительного характера, требовать от администрации создания условий, обеспечивающих права задержанных, заключенных под стражу, осужденных и лиц, подвергнутых мерам принудительного характера, отменять дисциплинарные взыскания, наложенные в нарушение закона на лиц, заключенных под стражу, осужденных, немедленно освобождать их своим постановлением из штрафного изолятора, помещения камерного типа, карцера, одиночной камеры, дисциплинарного изолятора.

Прокурор или его заместитель обязан немедленно освободить своим постановлением каждого содержащегося без законных оснований в учреждениях, исполняющих наказание и меры принудительного характера, либо в нарушение закона подвергнутого задержанию, предварительному заключению или помещенного в

судебно-психиатрическое учреждение. Постановления и требования прокурора относительно исполнения установленных законом порядка и условий содержания задержанных, заключенных под стражу, осужденных, лиц, подвергнутых мерам принудительного характера либо помещенных в судебно-психиатрические учреждения, подлежат обязательному исполнению администрацией, а также органами, исполняющими приговоры судов, в отношении лиц, осужденных к наказанию, не связанному с лишением свободы.

Участие прокурора в рассмотрении дел судами. Эта важнейшая функция прокуроров подробно регламентируется процессуальным законодательством (Уголовно-процессуальным и Гражданским процессуальным кодексами).

Генеральный прокурор РФ принимает участие в заседаниях Верховного Суда РФ, Высшего Арбитражного Суда РФ. Он вправе обращаться в Конституционный Суд РФ по вопросу нарушения конституционных прав и свобод граждан законом, примененным или подлежащим применению в конкретном деле.

Статус прокурорских работников. Прокурорские работники являются государственными служащими государственной службы Российской Федерации, исполняющими обязанности по государственной должности федеральной государственной службы с учетом требований Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации». Правовое положение и условия службы прокурорских работников определяются названным Федеральным законом. Трудовые отношения работников органов и учреждений прокуратуры регулируются законодательством о труде и о государственной службе с учетом особенностей, предусмотренных Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации». Порядок прохождения службы военными прокурорами и следователями органов военной прокуратуры регулируется федеральными законами «О прокуратуре Российской Федерации», «О воинской обязанности и военной службе» и «О статусе военнослужащих». Работники вправе обжаловать вышестоящему руководителю и (или) в суд решения руководителей органов и учреждений прокуратуры по вопросам прохождения службы. Прокурорами и следователями могут быть граждане Российской Федерации, имеющие высшее юридическое образование и обладающие необходимыми профессиональными и моральными качествами, способные по состоянию здоровья исполнять возлагаемые на них обязанности. Лицо не может быть принято

на службу в органы и учреждения прокуратуры и находиться на указанной службе, если оно:

- имеет гражданство иностранного государства;
- признано решением суда недееспособным или ограниченно дееспособным; лишено решением суда права занимать государственные должности государственной службы в течение определенного срока;
- имело или имеет судимость;
- имеет заболевание, которое согласно медицинскому заключению препятствует исполнению им служебных обязанностей;
- состоит в близком родстве или свойстве с работником органа или учреждения прокуратуры, если их служба связана с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью одного из них другому;
- отказывается от прохождения процедуры оформления допуска к сведениям, составляющим государственную тайну, если исполнение служебных обязанностей по должности, на которую претендует лицо, связано с использованием таких сведений.

Лица принимаются на службу в органы и учреждения прокуратуры на условиях трудового договора, заключаемого на неопределенный срок или на срок не более пяти лет. При их назначении на должность может быть установлен испытательный срок продолжительностью до шести месяцев. На должности помощников прокуроров и следователей прокуратур городов и районов, приравненных к ним прокуратур в исключительных случаях могут назначаться лица, обучающиеся по юридической специальности (окончившие третий курс) в образовательных учреждениях высшего профессионального образования, имеющих государственную аккредитацию.

Лицо, впервые назначаемое на должность, принимает присягу прокурора (следователя), текст которой установлен Законом. Прокурорам и следователям присваиваются в соответствии с занимаемыми ими должностями и стажем работы классные чины.

Любая проверка сообщения о факте правонарушения, совершенного прокурором или следователем органов прокуратуры, возбуждение против них уголовного дела (за исключением случаев, когда прокурор или следователь застигнут при совершении преступления), производство расследования являются исключительной компетенцией органов прокуратуры. На период расследования возбужденного в отношении прокурора или следователя уголовного дела они отстраняются от должности. Конституцион-

ный Суд РФ в постановлении от 1 декабря 1999 г. указал, что Генеральный прокурор на период расследования возбужденного в отношении него уголовного дела временно отстраняется от должности указом Президента РФ. Не допускаются задержание, привод, личный досмотр прокурора и следователя, досмотр их вещей и используемого ими транспорта, за исключением случаев, когда это предусмотрено федеральным законом для обеспечения безопасности других лиц, а также задержания при совершении преступления.

Прокуроры и следователи, являясь представителями государственной власти, находятся под особой защитой государства. Под такой же защитой находятся их близкие родственники, а в исключительных случаях также иные лица, на жизнь, здоровье и имущество которых совершается посягательство с целью воспрепятствовать законной деятельности прокуроров и следователей, либо принудить их к изменению ее характера, либо из мести за указанную деятельность. Под такой же защитой находится имущество указанных лиц.

Закон устанавливает льготное материальное и социальное обеспечение прокурорских работников, они подлежат обязательному государственному личному страхованию за счет средств федерального бюджета

Органы военной прокуратуры. Организация и обеспечение деятельности этих органов имеют особенности. Структуру военной прокуратуры составляют Главная военная прокуратура, прокуратуры военных округов, групп войск, флотов и др. Органы военной прокуратуры возглавляет заместитель Генерального прокурора РФ — Главный военный прокурор.

Главный военный прокурор и подчиненные ему прокуроры обладают в пределах своей компетенции полномочиями, установленными Законом, и осуществляют их независимо от командования и органов военного управления в соответствии с законодательством Российской Федерации. Военные прокуроры также вправе участвовать в заседаниях коллегий, военных советов, служебных совещаниях органов военного управления, назначать вневедомственные ревизии и проверки, требовать обеспечения охраны, содержания и конвоирования лиц, находящихся на войсковых и гарнизонных гауптвахтах, в иных местах содержания задержанных и заключенных под стражу, немедленно освобождать из гауптвахт, иных мест содержания задержанных и заключенных под стражу лиц, незаконно там находящихся.

На должности военных прокуроров и следователей назначаются офицеры, проходящие военную службу по контракту или призыву и отвечающие требованиям Федерального закона. По решению Генерального прокурора РФ или с его согласия на должности военных прокуроров и следователей могут быть назначены гражданские лица. Заместитель Генерального прокурора РФ — Главный военный прокурор назначается на должность сроком на пять лет. Главный военный прокурор подчинен и подотчетен Генеральному прокурору РФ.

Глава 26. Органы государственной власти субъектов Российской Федерации

§ 1. Конституционно-правовые основы организации государственной власти субъектов Российской Федерации

Федеративный характер Российского государства предполагает, что государственную власть в нем осуществляют как федеральные органы, так и органы субъектов Федерации. Между этими уровнями государственной власти существует тесная связь и взаимодействие, обеспечивающие единство государственной власти в Российской Федерации. Вместе с тем, для того чтобы федерализм был реальным, а власть демократически децентрализована, необходимо предоставить субъектам Федерации возможность осуществлять государственную власть с помощью собственных органов, организация и деятельность которых отвечала бы региональным условиям и общим принципам разграничения властных полномочий между Федерацией и ее субъектами.

Создание механизма власти в субъектах РФ относится к числу вопросов, основы которых требуют закрепления на конституционном уровне — как в Конституции РФ, так и в конституциях (уставах) субъектов РФ. Естественно, что наиболее важные, общифедеральные принципы организации государственной власти в субъектах РФ закрепляются в Конституции РФ и федеральном законе, а соответствующие им конкретные системы органов власти — в конституциях (уставах) субъектов Федерации.

Общифедеральные основы. Конституция РФ (ч. 2 ст. 11) устанавливает, что государственную власть в субъектах РФ осуществляют образуемые ими органы государственной власти. Эта норма

расположена в главе «Основы конституционного строя», из чего вытекает ее основополагающий и незыблемый характер. Эту норму следует рассматривать в неразрывной связи с другими основами федеративного устройства страны, и особенно с теми, которые закреплены в ст. 5 Конституции РФ. Вполне логично, что если субъекты Федерации имеют свои конституции (уставы) и законодательство, то они должны иметь собственные органы государственной власти, которые бы эти конституции (уставы) и законы принимали, исполняли и применяли.

Как бы охраняя самостоятельность субъектов РФ, Конституция РФ не включает перечень конкретных органов власти в субъектах РФ, хотя предыдущая Конституция как раз закрепляла конкретную систему высших органов власти и управления. Такой подход, хотя и способствовал единообразию, по существу сам по себе отрицал самостоятельность субъектов РФ и означал жесткую централизацию власти, которая мало что относилась к ведению и полномочиям субъектов Федерации.

Следует обратить внимание на то обстоятельство, что положение об органах государственной власти в субъектах РФ следует в Конституции РФ сразу же после перечисления (в ч. 1 ст. 11) федеральных органов государственной власти. Законодатель не указывает субъектам РФ, как должны именоваться образуемые в них органы, поскольку эти органы образуются в субъектах РФ самостоятельно. Но он дает им ясно понять, что схема основных органов и их взаимоотношений должна соответствовать федеральной, т. е. включать органы, аналогичные Президенту, Федеральному Собранию и Правительству на федеральном уровне.

Системный подход к положениям ч. 2 ст. 11 позволяет увидеть и другую ее важную связь, а именно со ст. 10 Конституции РФ, которая закрепляет принцип разделения властей для организации государственной власти «в Российской Федерации». Следовательно, государственная власть в субъектах РФ должна строиться на разделении законодательной, исполнительной и судебной власти, а также на основе самостоятельности их органов.

Чтобы система органов государственной власти субъектов РФ находилась в единстве с системой органов государственной власти всей Федерации, она должна отвечать и другим основам конституционного строя, а именно соответствовать республиканской форме правления, принципам демократического, правового, социального и светского государства. Следовательно, ни один субъект РФ не вправе создавать систему государственной власти на

основе единоличной власти, каких-либо религиозных догматов, монархической власти и т. п.

На первый взгляд принцип единства государственной власти может показаться как установление прямого подчинения всех органов власти субъектов РФ соответствующим органам Федерации. Но это неверно. На каждом из указанных уровней органы государственной власти действуют в соответствии со своими полномочиями, водораздел между которыми позволяет установить ч. 3 ст. II Конституции РФ. Эта статья указывает, что разграничение предметов ведения и полномочий осуществляется двумя путями: Конституцией РФ и договорами об этом (см. гл. 19 учебника). Следовательно, объем собственных полномочий — это и есть мера самостоятельности органов государственной власти субъектов РФ, но в том, что не охватывается «мерой», а, вернее, находится за ее пределами, эти органы находятся в подчиненном положении по отношению к федеральным органам.

В 2005 г. Федеральным законом было проведено совершенствование разграничения полномочий между Федерацией и субъектами РФ, в результате чего полномочия субъектов РФ были расширены. Федеральным законом от 31 декабря 2005 г. были внесены соответствующие изменения в федеральные законы «О занятости населения в Российской Федерации», «Об образовании», «О государственном регулировании тарифов на электрическую и тепловую энергию в Российской Федерации», «О естественных монополиях», Жилищный и Водный кодексы, Основы законодательства Российской Федерации о культуре, Основы законодательства РФ об охране здоровья граждан и др. (всего более 30). Ныне все эти законы действуют в редакции от 29 декабря 2006 г.

Как бы конкретизируя все требования, вытекающие из принципа единства государственной власти и других основ конституционного строя, Конституция РФ определяет в ч. 1 ст. 77, что система органов государственной власти субъектов РФ устанавливается ими самостоятельно, но в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленными федеральным законом. Здесь, как видим, содержится, по сути, прямое указание на Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», который

был принят только в 1999 г. (ныне действует в редакции от 29 декабря 2006 г.), что привело к большому разному в правотворчестве субъектов РФ.

Федеральным законом установлено, что образование, формирование и деятельность законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ, их полномочия и ответственность, порядок взаимодействия между собой и с федеральными органами государственной власти основываются на Конституции РФ и регулируются федеральными законами, конституциями, уставами, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов РФ.

Деятельность органов государственной власти субъекта РФ осуществляется в соответствии со следующими принципами:

- 1) государственная и территориальная целостность РФ;
- 2) распространение суверенитета Российской Федерации на всю ее территорию;
- 3) верховенство Конституции РФ и федеральных законов на всей территории Российской Федерации;
- 4) единство системы государственной власти;
- 5) разделение государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную в целях обеспечения сбалансированности полномочий и исключения сосредоточения всех полномочий или большей их части в ведении одного органа государственной власти либо должностного лица;
- 6) разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов РФ;
- 7) самостоятельное осуществление органами государственной власти субъектов РФ принадлежащих им полномочий;
- 8) самостоятельное осуществление своих полномочий органами местного самоуправления.

Систему органов государственной власти субъекта РФ составляют: законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ; высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ; иные органы государственной власти субъекта РФ, образуемые в соответствии с конституцией (уставом) субъекта РФ.

Конституцией (уставом) субъекта РФ может быть установлена должность высшего должностного лица субъекта РФ и иные государственные должности.

Органы государственной власти субъектов РФ и должностные лица несут ответственность за нарушение требований Конституции РФ, федеральных законов, нормативных правовых актов Президента и Правительства РФ.

В постановлении от 4 апреля 2002 г. Конституционный Суд РФ, признав положения Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» об ответственности органов власти субъектов РФ не противоречащими Конституции РФ, в то же время указал на наиболее важные элементы порядка применения ответственности, с тем чтобы это не нарушало конституционно-правовой статус субъектов РФ. Суд установил, что процедура реализации данной меры федерального воздействия, завершающаяся принятием федерального закона, включает в себя в качестве обязательных элементов решение суда о признании нормативного акта субъекта РФ не соответствующим Конституции РФ и федеральным законам, а также решение суда, которым подтверждается уклонение от исполнения первоначального судебного акта и признается необходимость федерального воздействия в целях его исполнения; при этом данная мера федерального воздействия не может быть реализована в связи лишь с формальным противоречием нормативного акта субъекта РФ федеральному регулированию, поскольку ее применение обусловлено обязательностью подтверждения в судебном порядке того, что неправомерный нормативный акт и его несвоевременное устранение из правовой системы Российской Федерации повлекли массовые и грубые нарушения прав и свобод человека и гражданина, угрозу единству, территориальной целостности, национальной безопасности, обороноспособности, единству правового и экономического пространства Российской Федерации.

В отношении отрешения высшего должностного лица (президентов и губернаторов) процедура применения данной меры федерального воздействия, завершающаяся изданием указа Президента РФ, включает в себя в качестве обязательных элементов решение суда о признании нормативного акта субъекта РФ не соответствующим Конституции РФ и федеральным законам, а также решение суда, которым подтверждаются уклонение от исполнения первоначального судебного акта и необходимость федерального воздействия в целях обеспечения его исполнения; при этом указанная мера не может быть применена в связи лишь с

формальным противоречием нормативного акта высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа субъекта РФ) либо исполнительного органа государственной власти субъекта РФ федеральному нормативному акту, так как ее применение обуславливается подтверждением в судебном порядке того, что неправомерный нормативный акт повлек массовые и грубые нарушения прав и свобод человека и гражданина, угрозу единству, территориальной целостности, национальной безопасности, обороноспособности, единству правового и экономического пространства Российской Федерации.

Суд также признал не противоречащими Конституции РФ положения о временном отстранении Президентом РФ по мотивированному представлению Генерального прокурора РФ высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта РФ от исполнения обязанностей в случае предъявления ему обвинения в совершении тяжкого или особо тяжкого преступления. При этом не исключается обжалование указа Президента РФ в Верховный Суд РФ.

Конституция РФ уделяет особое внимание вопросам организации исполнительной власти в субъектах РФ, поскольку организация этой ветви власти наиболее важна для обеспечения конституционного принципа единства государственной власти в масштабе всей страны. Этим вопросам посвящены ч. 2 ст. 77 и ст. 78 Конституции РФ, которые закрепляют следующие положения:

- по определенным полномочиям (в пределах ведения РФ и полномочий РФ по предметам совместного ведения РФ и ее субъектов) федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов РФ образуют единую систему исполнительной власти в Российской Федерации;
- федеральные органы исполнительной власти для осуществления своих полномочий могут создавать свои территориальные органы и назначать соответствующих должностных лиц;
- федеральные органы исполнительной власти по соглашению с органами субъектов РФ могут передавать им осуществление части своих полномочий, если это не противоречит Конституции РФ и федеральным законам;
- органы исполнительной власти субъектов РФ по соглашению с федеральными органами исполнительной власти могут передавать им осуществление части своих полномочий;
- Президент РФ и Правительство РФ обеспечивают в соответствии с Конституцией РФ осуществление полномочий федераль-

ной государственной власти на всей территории Российской Федерации.

Этими конституционными нормами закрепляется тесная и в то же время гибкая связь между органами государственной власти Федерации и ее субъектов, особенно в сфере исполнительно-распорядительной деятельности. Отсюда, например, вытекает право Правительства РФ (ст. 115 Конституции РФ) издавать постановления и распоряжения, которые являются обязательными на всей территории страны, а следовательно, и органов исполнительной власти субъектов РФ. Правительство РФ, федеральные министерства и ведомства вправе руководить деятельностью соответствующих органов в субъектах РФ, направлять и проверять их работу и т. д.

Органы государственной власти субъектов РФ не могут воспрепятствовать осуществлению на своей территории полномочий федеральной государственной власти — в этом случае Президент РФ и Правительство РФ должны и вправе принять соответствующие меры. Статья 85 Конституции РФ предусматривает право Президента РФ использовать согласительные процедуры для разрешения разногласий между органами государственной власти Федерации и ее субъектов, а также между органами государственной власти субъектов РФ. В случае недостижения согласованного решения он может передать разрешение спора на рассмотрение соответствующего суда. Во второй части этой статьи закреплено и более сильное право Президента РФ: приостанавливать действие актов органов исполнительной власти субъектов РФ в случае противоречия этих актов Конституции РФ и федеральным законам, международным обязательствам РФ или нарушения прав и свобод человека и гражданина до решения этого вопроса соответствующим судом.

Президентом РФ введен определенный порядок взаимодействия и координации деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти (Указ от 2 июля 2005 г.). Высшее должностное лицо субъекта РФ наделено полномочиями по организации такого взаимодействия и координации. Федеральные министры обязаны согласовывать назначение руководителей своих территориальных органов с высшими должностными лицами субъектов РФ, но после отказов вправе назначить соответствующих лиц самостоятельно.

В целях учета интересов субъектов РФ федеральным законом предусматривается определенный порядок рассмотрения Государственной Думой законопроектов по предметам совместного ведения. Такие законопроекты согласовываются с законодательными органами государственной власти субъектов РФ и высшими исполнительными органами государственной власти субъектов РФ; эти проекты после их внесения в Государственную Думу Федерального Собрания направляются в законодательные органы государственной власти субъектов РФ и высшие исполнительные органы государственной власти субъектов РФ для представления в Государственную Думу в 30-дневный срок отзывов на них.

Основы, закрепленные в конституциях и уставах субъектов РФ. Организация государственной власти составляет обязательный предмет регулирования конституций и уставов субъектов РФ. Установление общих принципов организации системы органов государственной власти относится к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов (п. «н» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ). Субъекты РФ также опираются на другое положение Конституции РФ, согласно которому они образуют свои органы государственной власти самостоятельно (ч. 2 ст. 11).

Как уже отмечалось, отсутствие в течение длительного времени федерального закона об общих принципах организации системы органов государственной власти побудило субъекты РФ к созданию таких систем по собственным представлениям. Естественно, что они (по крайней мере, большинство) ориентировались на президентскую форму правления. Но были и отдельные исключения или особенности, порожденные инерцией следования традициям предшествующей Конституции РФ.

Конституции и уставы закрепляют в качестве основ конституционного строя системы органов государственной власти, в число которых входят президент республики (глава государства, глава республики) или губернатор других субъектов РФ (в некоторых республиках единоличного главы государства нет), законодательный (представительный) орган (с разными названиями), правительство (кабинет, администрация). В систему органов государственной власти иногда отдельно включается конституционный суд. И хотя в целом эта схема за некоторыми исключениями повторяет федеральную, по форме системы органов власти субъектов РФ все же очень разнятся. Это объясняется тем, что субъекты РФ, и особенно республики, стремятся внести в системы орга-

нов власти региональную (национальную) специфику или просто уйти от однообразия.

Определяя порядок разграничения предметов ведения и полномочий органов субъекта РФ и федеральных органов, конституции и уставы чаще всего прямо исходят из принципов, установленных Конституцией РФ. Это в полной мере соответствует ст. 73 Конституции РФ, согласно которой вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Федерации и субъектов РФ субъекты РФ обладают всей полнотой государственной власти.

При решении вопросов организации государственной власти подавляющее большинство субъектов РФ закрепляют в конституциях и уставах принцип разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную, а также самостоятельность каждой власти в пределах своей компетенции.

Однако закрепление в конституции или уставе принципа разделения властей не привело повсюду к последовательному решению важного и сложного вопроса о взаимоотношениях между законодательной и исполнительной властями. Здесь часто проявлялась тенденция к установлению определенных форм подотчетности исполнительной власти по отношению к законодательной. В ряде субъектов РФ (Алтайский край, Читинская область, Тамбовская область и др.) в уставы были включены положения, по существу, нарушавшие принцип разделения властей и делавшие явный крен в пользу приоритета представительных органов государственной власти, что проявлялось в предоставлении этим органам ряда несвойственных им прав. В Республике Татарстан и Удмуртия парламент (Государственный Совет) рассматривался в Конституции как высший представительный, законодательный и контрольный орган, вследствие чего кабинет министров нес перед ним ответственность.

Конституционный Суд РФ в постановлении от 18 января 1996 г. о проверке конституционности ряда положений Устава Алтайского края отметил, что конституционный принцип единства государственной власти требует, чтобы субъекты РФ в основном исходили из федеральной схемы взаимоотношений исполнительной и законодательной власти. Поскольку, согласно Конституции РФ, законодательная и исполнительная ветви власти являются самостоятельными, недопустимо, выходя за пределы, предусмотренные Конституцией РФ, закреплять в Уставе нормы, ставящие исполнительную власть в подчиненное по отношению к представительному органу положение.

Это противоречило бы и ст. 77 (ч. 2) Конституции РФ, так как создавало бы препятствия для реализации ее положения о том, что по определенным полномочиям федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов РФ образуют единую систему исполнительной власти. Поскольку федеративное устройство Российской Федерации основано на единстве системы государственной власти, органы государственной власти в субъектах РФ формируются на тех же принципах, что и федеральные.

После принятия этого постановления положение в целом выправилось.

Нормами конституций и уставов субъектов РФ закрепляются основы и третьей ветви государственной власти — судебной. Подавляющее большинство субъектов РФ закрепляют положения о судебной власти как о составной части государственной власти на своей территории наряду с законодательной и исполнительной. Эти положения, однако, не относятся к находящимся на территории субъектов РФ федеральным судебным органам.

Конституции и уставы ряда субъектов РФ закрепляют создание конституционных или уставных судов как своих органов государственной власти, т. е. вне какой-либо связи с Конституционным Судом РФ, что соответствует Конституции РФ и Федеральному конституционному закону.

§ 2. Органы исполнительной власти

Исполнительная власть в субъектах РФ занимает ведущее место в системе органов государственной власти, она наделяется широкими полномочиями и регламентируется более подробно, чем федеральная исполнительная власть в Конституции РФ. И хотя в конституциях и уставах субъектов РФ главы об этой ветви власти иногда следуют после глав о законодательной власти, исполнительная власть, неразрывно связанная с полномочиями главы государства, далеко не ограничивается отведенной ей ролью только исполнителя законов и по своему политическому весу превосходит законодательную власть.

Формирование системы органов исполнительной власти республики, края, области и других субъектов РФ происходит в соответствии с конституционными положениями, федеральным законом, а также нормативными актами, определяющими правовой статус республики, края, области как субъектов РФ, правовой статус и организацию взаимодействия органов власти. Такими ак-

тами являются конституции, уставы краев и областей, схема управления, законы, а также положения об отдельных органах исполнительной власти республик, краев, областей, утверждаемые главой исполнительной власти субъекта РФ.

Как отмечалось, конституционный принцип равноправия субъектов РФ не исключает разнообразия форм организации государственной власти. Это особенно характерно для органов исполнительной власти, организационные формы которой различаются в каждом регионе.

Федеральные законодательные принципы. До 2005 г. высшее должностное лицо (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта) избиралось гражданами, проживающими на территории субъекта РФ и обладающими активным избирательным правом, на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

Однако в конце 2004 г. положение претерпело существенные изменения. Принятый 11 декабря 2004 г. Федеральный закон о внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» установил следующее. Гражданин РФ наделяется полномочиями высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) по представлению Президента РФ законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ в порядке, предусмотренном данным Федеральным законом и конституцией (уставом) субъекта РФ.

В случае, если конституцией (уставом) субъекта РФ предусмотрен двухпалатный законодательный орган государственной власти, решение о наделении гражданина полномочиями высшего должностного лица субъекта РФ принимается на совместном заседании палат.

Законом установлено, что предложение о кандидатуре высшего должностного лица субъекта РФ вносится Президентом в законодательный орган государственной власти субъекта РФ не позднее чем за 35 дней до истечения срока полномочий высшего должностного лица. Кандидатура должна быть рассмотрена в течение 14 дней.

Право инициировать рассмотрение законодательным органом субъекта РФ предложение Президенту РФ о кандидатуре высшего должностного лица предоставлено также политическим парти-

ям. Но речь идет о тех партиях, которые по результатам выборов в законодательный орган субъекта РФ получили по итогам распределения наибольшее количество депутатских мандатов (Федеральный закон «О политических партиях»).

В случае отклонения представленной кандидатуры Президентом не позднее семи дней повторно вносится предложение о кандидатуре. При двукратном отклонении представленной кандидатуры Президент назначает временно исполняющего обязанности высшего должностного лица субъекта РФ, но не более чем на шесть месяцев. Временно исполняющий обязанности высшего должностного лица не имеет права распускать законодательный орган субъекта РФ, вносить предложения об изменении конституции (устава).

Законом допускается отрешение высшего должностного лица от должности Президентом РФ в связи с утратой доверия Президента, за ненадлежащее исполнение своих обязанностей, в связи с выраженным этому лицу недоверием законодательным органом субъекта РФ.

Высшим должностным лицом может стать гражданин Российской Федерации, обладающий пассивным избирательным правом, в возрасте не менее 30 лет. Это лицо не может быть одновременно депутатом законодательного органа, депутатом представительного органа местного самоуправления, не может заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности. Высшее должностное лицо обретает полномочия на срок не более пяти лет и не может занимать указанную должность более двух сроков подряд.

Высшее должностное лицо:

- представляет субъект РФ в отношениях с федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления и при осуществлении внешнеэкономических связей, при этом вправе подписывать договоры и соглашения от имени субъекта РФ;
- обнародует законы, удостоверяя их обнародование путем подписания законов или издания специальных актов, либо отклоняет законы, принятые законодательным органом с последующим возвратом их на новое рассмотрение с мотивированным обоснованием или с предложением об изменениях и дополнениях;
- формирует высший исполнительный орган государственной власти в соответствии с законодательством субъекта РФ;

- вправе участвовать в работе законодательного органа с правом совещательного голоса;
- обеспечивает координацию деятельности органов исполнительной власти субъекта РФ с иными органами государственной власти субъекта РФ и в соответствии с законодательством РФ может организовывать взаимодействие органов исполнительной власти субъекта РФ с федеральными органами исполнительной власти и их территориальными органами, органами местного самоуправления и общественными объединениями.

При ненадлежащем исполнении своих обязанностей полномочия высшего должностного лица могут быть прекращены досрочно. Решение об этом принимается законодательным органом субъекта РФ по представлению Президента РФ. В случае вынесения законодательным органом недоверия высшему должностному лицу решение об этом направляется на рассмотрение Президента РФ для решения вопроса об отрешении высшего должностного лица от должности. Однако в определенных случаях решение о досрочном прекращении полномочий высшего должностного лица принимается Президентом РФ самостоятельно (Федеральный закон от 31 декабря 2005 г.).

Высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ разрабатывает и осуществляет меры по обеспечению комплексного социально-экономического развития, участвует в проведении единой государственной политики в области финансов, науки, образования, здравоохранения, социального обеспечения и экологии. Он осуществляет в пределах своих полномочий меры по реализации, обеспечению и защите прав и свобод человека и гражданина, охране собственности и общественного порядка, борьбе с преступностью, разрабатывает проект бюджета субъекта РФ, а также обеспечивает исполнение бюджета и др.

Этот орган вправе предложить органу местного самоуправления, выборному или иному должностному лицу местного самоуправления привести в соответствие с законодательством Российской Федерации изданные ими правовые акты в случае, если указанные акты противоречат Конституции РФ, федеральным законам и иным нормативным правовым актам Российской Федерации, конституции (уставу), законам и иным нормативным правовым актам субъекта РФ, а также вправе обратиться в суд.

Высшее должностное лицо субъекта РФ издает указы (постановления) и распоряжения, которые обязательны к исполнению в субъекте РФ.

В соответствии с конституционным принципом разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную законодательный орган и высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ осуществляют свои полномочия самостоятельно. Они взаимодействуют в целях эффективного управления процессами экономического и социального развития субъекта РФ и в интересах его населения.

Законодательный орган может принимать участие в формировании отдельных исполнительных органов, в утверждении или согласовании назначения на должность отдельных должностных лиц, а при определенных условиях также в согласовании назначения на должность руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти.

Споры между законодательным органом и высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ по вопросам осуществления их полномочий разрешаются в соответствии с согласительными процедурами, предусмотренными Конституцией РФ, конституцией (уставом) и законом субъекта РФ, либо в судебном порядке. Правовые акты органов исполнительной власти субъекта РФ, противоречащие Конституции РФ, федеральным законам, конституции (уставу) и законам субъекта РФ, подлежат опротестованию соответствующим прокурором или его заместителем в установленном законом порядке.

Президент РФ вправе приостановить действие акта высшего должностного лица, а также действие акта органа исполнительной власти в случае противоречия этого акта Конституции РФ, федеральным законам, международным обязательствам Российской Федерации или нарушения прав и свобод человека и гражданина до решения этого вопроса соответствующим судом.

Президент РФ выносит предупреждение высшему должностному лицу субъекта РФ в случае издания этим лицом нормативного правового акта, противоречащего Конституции РФ, федеральным конституционным законам и федеральным законам, если такие противоречия установлены соответствующим судом, а высшее должностное лицо в течение двух месяцев со дня вступления в силу решения суда либо в течение иного предусмотренного решением суда срока не приняло в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда. Предупреждение также выносится в случае уклонения высшего должностного лица в течение двух месяцев со дня издания указа Президента РФ о приостановлении действия нормативного правового акта высшего

должностного лица либо органа исполнительной власти субъекта РФ от издания акта, предусматривающего отмену приостановленного акта, или от внесения в указанный акт изменений, если в течение этого срока высшее должностное лицо не обратилось в соответствующий суд для разрешения спора.

В порядке, установленном уголовно-процессуальным законодательством, Президент вправе по мотивированному представлению Генерального прокурора РФ временно отстранить высшее должностное лицо от исполнения обязанностей в случае предъявления указанному лицу обвинения в совершении преступления.

Решение об отрешении от должности либо о временном отстранении от исполнения обязанностей высшего должностного лица доводится до сведения законодательного органа. При этом высшее должностное лицо вправе обжаловать в Верховный Суд РФ соответствующий указ Президента в течение 10 дней со дня его официального опубликования.

Законом специально оговаривается, что высшие должностные лица субъектов РФ, избранные до вступления в силу нового федерального закона, осуществляют свои полномочия до истечения срока полномочий, установленного конституцией (уставом) субъекта РФ в соответствии с федеральным законом. Но они могут поставить перед Президентом РФ вопрос о доверии и досрочном сложении своих полномочий. Президент в течение семи дней принимает решение о доверии и внесении кандидатуры в законодательный орган.

Президентом РФ установлен порядок рассмотрения кандидатур на должность высшего должностного лица субъекта РФ (Указ в редакции от 11 февраля 2006 г.). Кандидатуры представляются руководителем Администрации Президента РФ, а ему — полпредом Президента в соответствующем федеральном округе. Учитываются авторитет и деловая репутация, а также результаты консультаций с общественными объединениями; вносится не менее двух кандидатур. К предложению прилагается копия декларации о доходах и имуществе, обязательство лица прекратить деятельность, не совместимую со статусом этой должности, др.

Республики. Поскольку Конституция РФ рассматривает республики как государства, конституции республик учреждают пост главы государства, именуемого президентом или главой республики. Пост президента учрежден в Адыгее, Башкортостане, Бурятии, Калмыкии, Кабардино-Балкарии, Ингушетии, Марий

Эл, Саха (Якутия), Северной Осетии — Алании, Татарстане, Тыве, Чувашии.

В Коми функции главы государства выполняет лицо, именуемое Главой Республики, а в Карелии и Хакасии — Председатель правительства. В Мордовии после острой конфронтации между исполнительной и законодательной властью пост президента был упразднен, а его функции поделены между Главой Республики и Председателем правительства. В Удмуртии форма правления больше напоминает парламентскую республику, но в 2000 г. был введен пост Президента. В 2003 г. была принята новая Конституция Республики Дагестан, в соответствии с которой учрежден пост Президента республики.

Конституционный статус главы государства (президента, главы республики) устанавливается по-разному. В некоторых республиках глава государства, подобно Президенту РФ, как бы выводится за пределы трех ветвей власти или рассматривается как участник осуществления полномочий каждой из них. Только некоторые республики объявляют главу государства главой исполнительной власти, он иногда объявляется высшим должностным лицом республики. Обычно предусматривается, что он выступает гарантом Конституции республики, прав и свобод человека, представляет республику в отношениях с Российской Федерацией и др. Главе государства всегда предоставляются право подписывать и обнародовать законы республики, а также право законодательной инициативы. В решении вопроса об отношениях с правительством существуют большие различия.

1. Правительство является органом исполнительной власти, подотчетным президенту республики (главе республики), хотя ответственно и перед парламентом. В Татарстане Президент возглавляет систему органов государственного управления и обеспечивает их взаимодействие с Государственным Советом (парламентом). Он представляет Государственному Совету на утверждение кандидатуру на пост Премьер-министра и по согласованию с Государственным Советом формирует Кабинет Министров с правом освобождать от должности Премьер-министра и членов Кабинета. По представлению Президента Государственный Совет образует и упраздняет министерства и государственные комитеты.

В Башкортостане Президент является высшим должностным лицом, он назначает премьер-министра с согласия Государственного Собрания (парламента) и руководит деятельностью Кабинета Министров. Кабинет Министров проводит выработанную Го-

сударственным Собранием и Президентом политику Республики. В Кабардино-Балкарии Президент является главой государства и исполнительной власти, высшим должностным лицом. Кабинет Министров подотчетен Президенту, является исполнительным органом государственной власти. Его структура закреплена Конституцией. Схожее положение существует в Северной Осетии — Алании, Карачаево-Черкесии, Ингушетии. В Чувашской Республике Кабинет Министров — Правительство является органом исполнительной власти и осуществляет свою деятельность под руководством Президента, которому и подотчетен. Кабинет министров ответствен перед Президентом, который сам принимает решение об отставке Кабинета, одновременно формируя новый состав Кабинета. Выражение недоверия Президенту и его отставка влекут за собой отставку всех членов Кабинета Министров.

В Республике Саха (Якутия) Президент с предварительного согласия Палаты Республики назначает Председателя Правительства, его заместителей и ведущих министров, а с согласия другой палаты парламента — Палаты представителей назначает и освобождает от должности других министров и руководителей государственных комитетов. Президент принимает отставку Правительства, возглавляет систему органов государственного управления, обеспечивая взаимодействие с высшими органами государственной власти республики. Но работой Правительства руководит его Председатель. Правительство разрабатывает и осуществляет социально-экономическую политику и несет за ее реализацию всю полноту ответственности.

В Калмыкии Президент является главой исполнительной власти, он устанавливает структуру органов исполнительной власти, а создание Правительства или Кабинета Министров не предусмотрено.

В данной группе республик правительство фактически работает под непосредственным руководством главы государства.

2. Глава государства возглавляет систему исполнительной власти и является председателем Правительства. В Республике Коми Глава республики является главой государства и Правительства, возглавляет систему государственного управления и обеспечивает взаимодействие с республиканскими и федеральными органами государственной власти. Он представляет Государственному Совету ежегодные доклады о положении в республике и программу деятельности исполнительной власти на предстоящий период, с согласия Государственного Совета формирует структуру органов

государственного управления, формирует Правительство, назначая и освобождая от должности министров, иных руководителей и др.

В Республике Бурятия Президент является главой республики и ее исполнительной власти, Председателем Правительства. Он назначает членов Правительства с согласия Народного Хурала, представляет ему предложения об образовании и упразднении министерств и государственных комитетов, Правительство представляет Народному Хуралу программу предстоящей деятельности. Схожее положение закреплено Конституцией Республики Тыва. В Карелии главой исполнительной власти и высшим должностным лицом республики является избираемый населением Председатель Правительства. Он представляет на утверждение Законодательного Собрания структуру исполнительной власти, назначает и освобождает министров и руководителей других ведомств (некоторые из них назначаются с согласия Палаты Республики Законодательного Собрания), формирует Правительство и др.

В этой группе республик имеет место прямое слияние функций главы государства и главы правительства в одном лице.

Конституцией Республики Дагестан закреплено, что государственную власть в Республике осуществляют Президент Республики, Народное Собрание, Правительство Республики, суды; система органов государственной власти в Республике устанавливается в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и общими принципами организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ, установленными федеральным законом; Президент Республики является высшим должностным лицом Республики Дагестан, возглавляет исполнительную власть Республики.

Края, области и другие субъекты РФ. Как и республики, края, области и другие субъекты РФ самостоятельно формируют систему органов исполнительной власти на своей территории. Правовой базой для этого выступает устав, а также законы, принимаемые собственными представительными органами, и правовые акты глав администраций.

В отличие от республик, многие края и области руководствуются не только уставами, но и так называемой схемой управления, которая призвана обеспечить комплексное управление субъектом РФ по всем важнейшим вопросам. Схема включает в себя

перечень субъектов и объектов управления, характеристику функций органов исполнительной власти и порядок их взаимоотношений, процедуру принятия решений и т. д. Такой документ предопределяет систему органов исполнительной власти и в определенной степени связывает главу администрации в его действиях по перестройке аппарата исполнительной власти.

Функции исполнительной власти на территории субъекта РФ осуществляет система органов исполнительной власти, возглавляемая соответствующей администрацией.

Систему органов исполнительной власти образуют три основные группы органов:

- 1) органы, составляющие аппарат главы администрации;
- 2) управления, комитеты, отделы и прочие службы администрации, находящиеся в двойном подчинении с преобладанием подчинения главе администрации;
- 3) территориальные органы федеральных министерств и ведомств, входящие в систему органов исполнительной власти субъекта РФ, но имеющие ярко выраженную вертикальную подчиненность. Кроме того, в субъектах РФ действуют различные коммерческие предприятия, созданные на базе бывших подразделений краевых, областных органов, и подведомственные администрации, а также различные общественные советы при соответствующих администрациях и их главах.

Администрация состоит из главы администрации, часто именуемого губернатором, а в Москве — мэром, и его заместителей, руководителей многочисленных управленческих структур.

Следует отметить, что в ряде областей (Ленинградская, Курганская), в краях (Ставропольский), городе федерального значения Москве термин «администрация» заменен на термин «правительство», что отражает стремление этих субъектов РФ к уравниванию своих государственно-правовых форм с республиканскими.

§ 3. Органы законодательной власти субъектов Российской Федерации

Законодательные (представительные) органы в субъектах РФ олицетворяют народное представительство и осуществляют главным образом законодательные функции. Их положение в системе органов государственной власти определяется принципом разделения властей, который закреплен во всех конституциях и уставах. Однако в вопросах компетенции и особенно во взаимоотно-

шениях с исполнительной властью законодательные (представительные) органы различных субъектов РФ неодинаковы. Различия касаются и форм организации законодательного процесса, процедуры рассмотрения вопросов.

В некоторых регионах периодически возникают конфронтационные отношения между законодательной и исполнительной властью, и тогда законодательный орган, всячески препятствуя деятельности администрации, как бы выходит на авансцену политической борьбы, подчеркивает свою самостоятельность. Но в спокойной обстановке роль этих органов кажется менее заметной, поскольку самые принципиальные вопросы государственной жизни регулируются федеральным законодательством, а в решении насущных проблем региона доминирующую роль играет исполнительная власть. Однако сказанное не ослабляет фундаментального значения органов народного представительства для демократической организации государственной власти.

Федеральные законодательные принципы. Эти принципы закреплены в Федеральном законе «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». В Законе установлено, что законодательный орган государственной власти является постоянно действующим высшим и единственным органом законодательной власти субъекта РФ. Его наименование и структура устанавливаются конституцией (уставом) субъекта РФ с учетом исторических, национальных и иных традиций субъекта РФ. Число депутатов законодательного органа также устанавливается конституцией (уставом) субъекта РФ.

Федеральным законом установлено, что не менее 50% депутатов законодательного органа государственной власти субъекта РФ (в двухпалатном законодательном органе государственной власти субъекта РФ не менее 50% депутатов одной из палат) должны избираться по единому избирательному округу пропорционально числу голосов, поданных за списки кандидатов в депутаты, выдвинутых избирательными объединениями в соответствии с законодательством о выборах.

Срок полномочий депутатов одного созыва устанавливается конституцией (уставом) субъекта РФ и не может превышать пять лет. Число депутатов, работающих на профессиональной постоянной основе, устанавливается законодательным органом самостоятельно. Законодательный орган государственной власти субъекта РФ является правомочным, если в состав указанного

органа избрано не менее двух третей от установленного числа депутатов.

Право законодательной инициативы в законодательном органе субъекта РФ принадлежит депутатам, высшему должностному лицу субъекта РФ (руководителю высшего исполнительного органа), представительным органам местного самоуправления. Конституцией (уставом) субъекта РФ право законодательной инициативы может быть предоставлено иным органам, общественным объединениям, а также гражданам, проживающим на территории данного субъекта РФ.

В случае отклонения высшим должностным лицом закона указанный закон может быть одобрен в ранее принятой редакции большинством не менее двух третей голосов от установленного числа депутатов. Закон, одобренный в ранее принятой редакции, не может быть повторно отклонен высшим должностным лицом и подлежит обнародованию в срок, установленный конституцией (уставом) и законом субъекта РФ.

Полномочия законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта могут быть прекращены досрочно в случае роспуска указанного органа высшим должностным лицом или вступления в силу решения соответствующего суда.

Высшее должностное лицо вправе принять решение о досрочном прекращении полномочий законодательного органа в случае принятия данным органом конституции (устава) и закона, иного нормативного правового акта, противоречащих Конституции РФ, федеральным законам, конституции (уставу) субъекта РФ, если такие противоречия установлены соответствующим судом, а законодательный орган не устранил их в течение шести месяцев со дня вступления в силу судебного решения.

Законодательный орган принимает конституцию (устав) и поправки к ней, законы субъекта РФ, осуществляет законодательное регулирование по предметам ведения субъекта РФ и предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ в пределах полномочий субъекта РФ. По представлению Президента РФ он принимает решение о наделении гражданина РФ полномочиями высшего должностного лица субъекта РФ. При отклонении кандидатур Президент проводит консультации с законодательным органом власти, но при третьем отклонении он вправе распустить данный орган. В этом случае не позднее чем через 120 дней назначаются внеочередные выборы.

Законом субъекта РФ утверждается бюджет и бюджеты внебюджетных фондов и отчеты об их исполнении, представленные высшим должностным лицом или руководителем высшего исполнительного органа государственной власти, устанавливаются порядок проведения выборов в органы местного самоуправления, налоги и сборы, установление которых отнесено федеральным законом к ведению субъекта РФ, а также порядок их взимания, порядок управления и распоряжения собственностью субъекта РФ, порядок проведения выборов в законодательный орган субъекта РФ, утверждается структура исполнительных органов и др.

Если законодательный орган в течение шести месяцев со дня вступления в силу решения суда либо в течение иного предусмотренного решением суда срока не принял в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда и после истечения данного срока судом установлено, что в результате были созданы препятствия для реализации полномочий федеральных органов государственной власти, органов местного самоуправления, нарушены права и свободы человека и гражданина, права и охраняемые законом интересы юридических лиц, Президент РФ выносит предупреждение законодательному органу субъекта РФ.

Если же в течение трех месяцев после этого законодательный орган не принял в пределах своих полномочий меры по исполнению решений суда, Президент РФ вправе распустить этот орган власти. Полномочия прекращаются со дня вступления в силу решения Президента. Срок, в течение которого Президент вправе вынести предупреждение законодательному органу или принять решение о роспуске указанного органа, не может превышать одного года со дня вступления в силу решения суда.

Депутаты избираются гражданами РФ, проживающими на территории субъекта РФ и обладающими в соответствии с федеральным законом активным избирательным правом. Депутатом может быть избран гражданин РФ, обладающий в соответствии с федеральным законом, конституцией (уставом) и (или) законом субъекта РФ пассивным избирательным правом.

Конституционный Суд РФ в постановлении от 22 января 2002 г. признал неконституционным положение Конституции Татарстана, согласно которому пассивным избирательным правом на выборах в Госсовет Республики по административно-территориальным избирательным округам обладают лишь постоянно проживающие или работающие на территории округа лица.

Решение Суда носит общеобязательный характер для всех аналогичных норм в других субъектах РФ.

Выборы проводятся на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

В течение срока своих полномочий депутат не может быть депутатом Государственной Думы или членом Совета Федерации Федерального Собрания, судьей, занимать иные государственные должности Российской Федерации, государственные должности федеральной государственной службы, иные государственные должности субъекта РФ или государственные должности государственной службы субъекта РФ, а также выборные муниципальные должности и муниципальные должности муниципальной службы. В случае если деятельность депутата осуществляется на профессиональной постоянной основе, указанный депутат не может заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности.

Гарантии депутатской деятельности устанавливаются конституцией (уставом) и законом субъекта РФ. В случае привлечения депутата к уголовной или административной ответственности, его задержания, ареста, обыска, допроса, совершения иных уголовно-процессуальных или административно-процессуальных действий, проведения оперативно-розыскных мероприятий в отношении депутата, его багажа, личных и служебных транспортных средств, переписки, используемых им средств связи и принадлежащих ему документов, а также при проведении оперативно-розыскных мероприятий в занимаемых им жилом и служебном помещениях применяется особый порядок производства по уголовным или административным делам, установленный федеральными законами.

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

Конституционный Суд РФ в постановлении от 12 апреля 2002 г. подтвердил свою прежнюю правовую позицию, согласно которой законодатель субъекта РФ, регулируя в пределах своей компетенции вопросы статуса депутата, не может предусматривать освобождение его от уголовной и административной ответ-

ственности, установленной федеральным законом, поскольку это было бы вторжением в сферу ведения и полномочий Российской Федерации.

В то же время Суд указал на необходимость специальных гарантий беспрепятственного осуществления парламентариями своих полномочий, к числу которых относится публично-правовой институт парламентской неприкосновенности, призванной оградить депутата от неправомерного вмешательства в его деятельность, от попыток оказать на него давление путем привлечения или угрозы привлечения к уголовной или административной ответственности. Конституционный Суд указал на общепризнанный в правовом государстве принцип, согласно которому депутат не несет ответственности за действия по осуществлению мандата, в том числе по истечении сроков полномочий. Депутат не может быть привлечен к уголовной или административной ответственности за высказанное мнение, позицию, выраженную при голосовании, и другие действия, соответствующие статусу депутата, в том числе по истечении срока его полномочий. Но запрет на привлечение депутата к уголовной или административной ответственности, налагаемой в судебном порядке, и на осуществление обусловленных этим мер уголовно- и административно-процессуального характера без согласия законодательного органа субъекта РФ не соответствует Конституции РФ.

Федеральный судебный контроль. Принципиальный и важный вопрос связан с возможностью федеральных судов, находящихся на территории того или иного субъекта РФ, отменять законы, принятые законодательным органом этого субъекта РФ в случае их противоречия федеральному закону. Длительное время суды по протесту прокуроров объявляли такие законы недействительными, т. е. утрачивающими силу с самого момента их принятия. Конституционный Суд РФ рассматривал запрос по этому вопросу и установил в постановлении от 11 апреля 2000 г., что суды не вправе объявлять законы субъектов РФ недействительными (это, в частности, нарушает принцип разделения властей, ибо означает вторжение судебной власти в прерогативы парламента). В то же время было признано конституционным объявлять закон субъекта РФ, противоречащий федеральному закону, недействующим, т. е. не подлежащим применению, что влечет необходимость его приведения в соответствие с федеральным законом законодательным органом субъекта РФ. При этом, естественно, сохраняется конституционное право соответствующих органов и лиц об-

рашаться в Конституционный Суд РФ с требованием о проверке конституционности федерального закона или закона субъекта РФ.

Республики. Наиболее распространенными, общеупотребительными наименованиями представительных органов республик являются: Государственный Совет, Государственное Собрание, Народное Собрание, Законодательное Собрание, Парламент. Некоторые республики именуют свои представительные органы с учетом национальной терминологии (Народный Хурал в Бурятии и Калмыкии, Верховный Хурал — парламент в Тыве, Народное Собрание — Халньа Гулам — парламент в Ингушетии и др.). Конституции закрепляют их как высшие законодательные и представительные органы государственной власти.

Представительные органы в республиках избираются на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Депутатом, как правило, может быть избран гражданин республики, достигший 21 года, имеющий право участвовать в выборах и проживающий в республике. Сроки полномочий парламентов колеблются в пределах четырех-пяти лет.

Порядок избрания в законодательный орган иногда отклонялся от положений, установленных федеральными законами, что приводило к нарушению важнейшего принципа представительной демократии: равенства голосов избирателей. Так, в Башкортостане Законом «О выборах депутатов Государственного Собрания» от 13 октября 1994 г. было предусмотрено, что для регистрации в избирательном округе кандидата в депутаты требуется собрать в его поддержку подписи не менее 5% от общего числа избирателей округа, хотя по Федеральному закону максимальное число подписей не может превышать 2%. Этим же Законом Башкортостана была введена обязанность предоставления в окружную избирательную комиссию списка из не менее 100 человек, проголосовавших за выдвижение в кандидаты в депутаты, хотя Федеральный закон этого не предусматривал.

Конституционный Суд РФ в постановлении от 21 июня 1996 г. по делу о проверке положений Закона Республики Башкортостан напомнил, что субъект РФ вправе наряду с основными гарантиями избирательных прав граждан, закрепленными Федеральным законом, установить в своем законе дополнительные гарантии этих прав, указав, что, зависив требования, республиканский закон поставил граждан Башкортостана в неравные условия с гражданами других субъек-

тов РФ. На этом основании упомянутые положения закона были признаны не соответствующими Конституции РФ.

Нарушение равного участия граждан в избрании представительного органа стало предметом рассмотрения Конституционным Судом РФ дела о проверке конституционности Закона Чувашской Республики от 26 августа 1994 г. о выборах депутатов Государственного Совета.

Выборы в Государственный Совет Чувашской Республики проводились в марте, мае и июне 1994 г. на основе Закона от 24 ноября 1993 г. «О выборах депутатов Государственного Совета Чувашской Республики» в редакции от 20 января 1994 г. При этом из установленного Конституцией Чувашской Республики общего численного состава Государственного Совета, равного 47 депутатам, были избраны 44 депутата. Для завершения формирования Государственного Совета на 27 ноября 1994 г. был назначен еще один тур выборов. Одновременно вновь избранный состав Государственного Совета 26 августа 1994 г. принял Закон «О внесении изменений и дополнений в Закон "О выборах депутатов Государственного Совета Чувашской Республики"». Этим Законом, в частности, было исключено положение о том, что избранным по большинству голосов считается кандидат в депутаты, получивший при повторном голосовании не менее 25% от числа голосов граждан, внесенных в списки избирателей. 4 декабря 1994 г. в результате проведения последнего этапа повторного голосования на основе Закона в новой редакции были доизбраны все остальные члены Государственного Совета Чувашской Республики.

Конституционный Суд РФ в постановлении от 10 июля 1995 г. отметил, что Государственный Совет Чувашской Республики был не вправе распространять действие новых норм на регулирование отношений по выборам в представительный орган государственной власти Чувашской Республики, который начал формироваться в марте 1994 г. в соответствии с прежним порядком. Новые положения Закона изменили правила подсчета голосов в процессе проведения выборов, т. е. когда формирование Государственного Совета еще не завершилось. В результате для кандидатов, баллотировавшихся в Государственный Совет до внесения изменений в Закон, действовали при повторном голосовании одни условия, а для кандидатов, участвовавших в следующем туре повторного голосования на основе новой редакции Закона, — другие. Изменением правил подсчета голосов при повторном голосовании в процессе уже начатых выборов был нарушен принцип равного избирательного права, соблюдение которого является необходимым условием свободных выборов.

Указанные изменения в процедуре выборов в Государственный Совет привели к неравенству граждан при осуществлении ими пассивного и активного избирательного права в ходе одних и тех же вы-

боров. На их первом этапе к кандидатам в депутаты предъявлялись более высокие требования, что было обусловлено более жесткими нормами прежней редакции Закона относительно числа голосов, необходимых для избрания в Государственный Совет. В результате и избиратели не смогли в ряде случаев на равных основаниях реализовать свое право на представительство в законодательном органе Чувашской Республики. Таким образом, был нарушен принцип равенства граждан, закрепленный в ст. 19 Конституции РФ, который определяет равный правовой статус граждан при осуществлении ими любых прав, в том числе предусмотренного ст. 32 Конституции РФ права избирать и быть избранным в органы государственной власти. Нарушение принципа равенства избирательных прав при формировании законодательного органа является отступлением от общих принципов организации представительных органов власти субъектов РФ (ч. 1 ст. 77 Конституции РФ) и, следовательно, может поставить под сомнение легитимность принимаемых ими решений.

Нормативные положения постановлений Конституционного Суда РФ сохраняют силу и значение, хотя субъекты внесли изменения в свои правовые акты. Представительные органы республик являются однопалатными. Смысл разделения парламента на две палаты в некоторых республиках (Башкортостан, Кабардино-Балкария, Карелия, Якутия) сводится к распределению полномочий между ними по принципу «сенат — нижняя палата», причем «верхняя» палата работает на непостоянной основе, а вторая — на постоянной. Палаты двухпалатного органа обычно заседают раздельно, а на совместные заседания собираются для заслушивания посланий и докладов высшего должностного лица субъекта, посланий конституционного суда, докладов правительства и других вопросов, предусмотренных конституцией субъекта.

Структура отдельных парламентов отличается необычностью. Так, в Республике Тыва представительная система состоит из Верховного Хурала и Великого Хурала, причем первый выполняет обычные парламентские функции, а второй обладает исключительным правом вносить изменения и дополнения в Конституцию Республики.

Численный состав парламентов определяется Конституциями и законами республик, а следовательно, определяется на основе норм представительства, соответствующих размеру территории и численности населения каждой республики. Работа парламентов строится в соответствии с регламентами, на основе проведения сессий, число которых обуславливается необходимостью, но обычно не реже двух раз в год.

Руководящие органы представительных органов республик включают председателя и его заместителей, избираемых парламентом или палатой, и некоторых других лиц (в Саха (Якутия), например, избирается постоянный Секретарь палаты). В некоторых республиках избирается президиум парламента, который включает Председателя, его заместителей и председателей комитетов парламента. Из числа депутатов образуются постоянные комитеты (комиссии), которые рассматривают законопроекты, осуществляют контроль за исполнением законов и других решений парламента. Депутаты входят также в разного рода ревизионные, мандатные и иные специальные комиссии. В Дагестане парламентом образуется счетная палата, функцией которой является контроль за исполнением бюджета.

Деятельность парламентских учреждений в существенной степени зависит от взаимодействия или борьбы партийных фракций и групп. В регламентах определяются критерии и порядок создания таких политических образований, их участие в руководящих органах и влияние на организацию работы.

В конституциях республик подробно регламентируется законодательный процесс. Право законодательной инициативы, как правило, принадлежит депутатам, главе государства, правительству, прокурору, высшим судебным органам и конституционному суду республики, органам местного самоуправления. Это право также предоставляется профсоюзам в лице республиканского Совета профсоюзов (Мордовия, Карачаево-Черкесия, Татарстан), партиям и общественным объединениям (Кабардино-Балкария), общественным организациям (Карелия), съезду и народу (Коми). Есть и другие особенности.

Законы проходят несколько стадий обсуждения, включая комитеты и комиссии, и принимаются парламентом простым большинством голосов. Затем в установленный срок они направляются главе республики (президенту) для подписания и опубликования. При этом глава республики обладает правом отлагательного вето, которое может быть преодолено двумя третями голосов депутатов парламента. Но и здесь есть некоторые особенности.

Края, области и другие субъекты РФ. Представительная система этих субъектов Федерации принципиально ничем не отличается от республиканской. Аналогичны или схожи роль законодательных органов в системе органов государственной власти, их взаимоотношения с главой администрации (исполнительной

власти), порядок образования и работы. Но есть и некоторые отличия.

Все основные вопросы организации и деятельности законодательных органов субъектов РФ регламентированы в уставах и законах. Наименования законодательных органов различны (Государственная Дума, Дума, Областная Дума, Собрание депутатов, городская Дума (г. Москва), Законодательное Собрание и др.). Все эти парламенты однопалатные и избираются на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Обычный срок — четыре года.

Порядок образования представительных органов в краях и областях, имеющих в своем составе национальные округа, отличается некоторыми особенностями.

Большинство законодательных органов рассматриваемых субъектов РФ являются однопалатными. Однако есть и двухпалатные (Свердловская область), причем выборы в одну палату проводятся на основе пропорционального представительства, а в другую — на основе мажоритарной системы относительного большинства.

Компетенция законодательных органов довольно широка, она включает вопросы организации государственной власти и местного самоуправления, экономического и социального развития и др.

Внутренняя организация и порядок работы законодательных органов края, области и других субъектов РФ практически не отличаются от республиканских. Они также формируют постоянные комитеты и комиссии, избирают председателя и заместителей и т. д. Их законодательные акты обязательны для исполнения всеми гражданами, должностными лицами, организациями, предприятиями, учреждениями, находящимися на территории данного субъекта РФ.

§ 4. Органы судебной власти

В соответствии с положениями Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации» федеральные суды, а также конституционные (уставные) суды и мировые судьи субъектов РФ составляют единую судебную систему Российской Федерации.

К федеральным судам, действующим на территории субъектов РФ, относятся верховные суды республик, краевые и област-

ные суды, суды городов федерального значения, суды автономной области и автономных округов; районные суды, федеральные арбитражные суды округов, арбитражные суды субъектов РФ.

К судам субъектов РФ относятся конституционные (уставные) суды субъектов РФ, мировые судьи, являющиеся судьями общей юрисдикции.

Конституционные и уставные суды создаются в качестве высшего органа судебной власти по защите конституционного строя республики. Они проверяют конституционность законов и нормативных правовых актов республики, решают вопросы о конституционности политических партий, дают заключения о действиях главы государства, разрешают споры о компетенции, дают толкования республиканских конституций, рассматривают жалобы граждан на нарушение конституционных прав и др. Хотя в различных республиках объем полномочий конституционных судов неодинаков, в целом их компетенция напоминает компетенцию Конституционного Суда РФ. В отличие от судов комитеты конституционного надзора не выносят окончательных решений о неконституционности законов, считая, что это позволяет парламенту самому решить соответствующий вопрос.

Состав конституционных судов и комитетов колеблется от трех (Бурятия) до семи человек (Кабардино-Балкария), их назначают или избирают законодательные органы республик.

Конституции устанавливают порядок назначения судей, возрастные критерии и т. д., причем часто закрепляемые условия отличаются от тех, которые закреплены в федеральных законах.

В других субъектах РФ (края, области и др.) судебные органы и требования к судьям закрепляются в соответствии с федеральным конституционным регулированием. Эти субъекты РФ, как и республики, стали проявлять интерес к созданию судов, имеющих функции конституционного контроля. Такие суды, проверяющие соответствие законов уставу данного субъекта РФ, называют уставными. Конституционные и уставные суды не получили пока широкого распространения, их число составляет только 15.

В конституциях и уставах субъектов РФ закрепляется правовой статус органов прокуратуры, адвокатуры и нотариата. При этом иногда проявляется тенденция вывести прокуроров из единой централизованной системы Российской Федерации, что противоречит Конституции РФ.

Раздел VII. Местное самоуправление

Глава 27. Организация местного самоуправления

§ 1. Конституционно-правовые основы

Понятие и истоки. Местное самоуправление в Российской Федерации — форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией и федеральными законами, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и через органы местного самоуправления вопросов местного значения, исходя из интересов населения, с учетом исторических и иных местных традиций. Местное самоуправление не является аналогом коммунистической идеи общественного самоуправления или проявлением только непосредственного волеизъявления населения, хотя отдельные элементы непосредственной демократии в нем имеются (например, сельские сходы). Одно то, что на местном уровне сосредоточена немалая муниципальная собственность, требует установления властных отношений и определенной системы органов управления. Но влияние населения на деятельность этих органов может быть очень значительным, рождая эффективные организационно-правовые формы решения местных вопросов.

Местное самоуправление — составная часть демократии, в связи с чем Европейская хартия местного самоуправления 1985 г. устанавливает, что оно должно быть закреплено в законодательстве или даже конституции каждой страны.

Местное самоуправление начало развиваться в Европе еще в Средние века. В XVIII в. Американская и особенно Французская революции вызвали к жизни организованные и сравнительно единообразные системы местного самоуправления, придав им функцию выражения и охраны прав и свобод человека и гражданина. Идеи общинного управления получили развитие в Великобритании, Бельгии, Германии и других странах. При этом стало осознаваться, что между местными интересами и государством существует определенное противоречие и что местное общество — это основная ячейка свободного гражданского общества.

В XIX в. сложились и поныне существуют три основные системы местного самоуправления:

1) **англосаксонская**, при которой исключаются какие-либо представители центрального правительства на местах, а муниципалитеты самостоятельно осуществляют власть в пределах своих полномочий (выход за эти пределы позволяет вмешиваться правительству);

2) **французская**, допускающая контроль центральной власти через специально назначаемых представителей или в других формах;

3) **германская**, при которой органы местного самоуправления действуют по поручению государства, а община самостоятельно и под свою ответственность решает задачи на своем уровне, но в соответствии с законами.

В России развитие местного управления, неоднократно преобразовывавшегося в XVII—XVIII вв., привело к земской (1864 г.) и городской (1870 г.) реформам, которые создали децентрализованную систему местного самоуправления. Реформы предусматривали избрание населением земских собраний (губернских, уездных) или городской думы и управы, получавших широкие полномочия. Земские и городские органы не подчинялись местной администрации (губернатору), хотя действовали под ее контролем. Таким образом, на местном уровне существовало как самоуправление, так и государственное управление, между которыми нередко возникали разногласия. Социалистическое государство уничтожило местное самоуправление, установив жесткую централизованную систему управления.

Его возрождение началось с принятием в 1990 г. союзного, в 1991 г. российского законов о местном самоуправлении. В 1993 г. были изданы указы Президента России по этому вопросу, утвердившие Положение об основах организации местного самоуправления в Российской Федерации (в редакции от 22 декабря 1993 г.) и Основные положения о выборах в органы местного самоуправления (29 октября 1993 г.). Эти указы прекращали деятельность прежних местных Советов, а их функции временно возлагали на исполнительные органы в системе местного самоуправления. 28 августа 1995 г. Президентом был подписан Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», который определил роль местного самоуправления в осуществлении народовластия, правовые, экономические и финансовые основы местного самоуправления и государственные гарантии его осуществления, уста-

новил общие принципы организации местного самоуправления в Российской Федерации.

Однако со временем выявился ряд проблем, препятствующих эффективному функционированию системы местного самоуправления, в числе которых нечеткость в определении законом компетенции муниципальных образований, несоответствие ресурсов исполняемым органами местного самоуправления обязанностям, удаленность органов местного самоуправления от населения и др. В связи с этим с 2003 г. начала проводиться реформа всей системы. Новый Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ныне действует в редакции от 29 декабря 2006 г.) направлен на изменение принципов территориальной организации местного самоуправления. Устанавливается обязательное формирование муниципальных образований на двух территориальных уровнях — в поселениях и муниципальных районах с разграничением и закреплением за каждым уровнем присущих ему полномочий по решению вопросов местного значения, а также переданных государственных полномочий. На территории страны были образованы свыше 25 тыс. муниципальных образований четырех видов: сельские и городские поселения, городские округа и сельские районы. Муниципалитетами стали многие поселения, в которых никогда не было самоуправления, а жизнь организовывалась, как правило, районными властями.

Единые принципы организации местного самоуправления для всех субъектов РФ позволят реализовать на местном уровне новую систему межбюджетных отношений между субъектами РФ и муниципальными образованиями. Законодательно определяется процедура передачи органам местного самоуправления 27 государственных полномочий, исключающая возникновение нефинансируемых мандатов и предусматривающая необходимые меры, включая ответственность органов местного самоуправления, по эффективному исполнению указанных полномочий.

Федеральным законом от 12 октября 2005 г. установлен переходный период до 1 января 2009 г. В течение этого периода действует определенный порядок решения вопросов местного значения вновь образованных поселений. Предусматривается порядок распределения региональных фондов финансовой поддержки при формировании бюджетов муниципальных районов, право безвозмездно использовать имущество до регистрации права собственности и др.

Становление органов местного самоуправления проходит с определенными трудностями вследствие недостаточного усвоения населением негосударственного характера этих органов и отсутствия у него навыков общественной самодеятельности. С другой стороны, дело тормозят некоторые органы власти субъектов РФ, не согласные с передачей собственности и полномочий по формированию бюджета на места, а также с введением выборности нижнего слоя местного чиновничества, не подчиняющегося «верхам». В связи с этим в ряде регионов, особенно в республиках, приняты законы, извращающие самую суть самоуправления и ставящие его под контроль региональных органов.

Правовая база местного самоуправления была существенно укреплена с принятием в 1996 г. федеральных законов «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления», «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации». В большинстве субъектов РФ приняты собственные законы.

Основные конституционные положения. Конституция РФ содержит специальную главу о местном самоуправлении из четырех статей (ст. 130—133). Однако ряд положений входит в число основ конституционного строя (ст. 12), а кроме того, содержится в ст. 8, 9, 15, 24, 32, 33, 40, 41, 43, 46, 68 Основного Закона. С точки зрения организации и принципов местного самоуправления наибольшее значение имеют следующие конституционные положения:

- местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельное;
- органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти;
- местное самоуправление обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владения, пользования и распоряжения муниципальной собственностью;
- местное самоуправление осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления;
- структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно;
- изменение границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, допускается с учетом мнения населения соответствующих территорий.

В Конституции РФ содержатся и другие важные положения, раскрывающие сущность, формы и гарантии местного самоуправления. Так, устанавливается, что оно осуществляется с учетом исторических и иных местных традиций. Раскрывая содержание самостоятельности, Конституция указывает на основные предметы ведения органов местного самоуправления:

- управление муниципальной собственностью;
- формирование, утверждение и исполнение местного бюджета;
- установление местных налогов и сборов;
- осуществление охраны общественного порядка;
- иные вопросы местного значения.

Конституцией РФ закреплены следующие гарантии местного самоуправления:

- право на судебную защиту;
- право на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти;
- запрет на ограничение прав местного самоуправления.

Ставя органы местного самоуправления вне системы органов государственной власти, Конституция РФ в то же время допускает возможность наделения этих органов отдельными государственными полномочиями. В таких случаях им должны быть переданы необходимые материальные и финансовые средства, а реализация полномочий — контролироваться государством.

Разделение органов государственной власти и местного самоуправления не означает, что государство отказывает местному самоуправлению в своей поддержке. Закон обязывает федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов РФ создавать необходимые правовые, организационные, материально-финансовые условия для становления и развития местного самоуправления, оказывать содействие населению в осуществлении права на местное самоуправление.

Права граждан. Местное самоуправление является одной из форм выражения власти народа. Оно осуществляется на всей территории Российской Федерации в городских, сельских поселениях и на иных территориях. По общему правилу население городского, сельского поселения независимо от его численности не может быть лишено права на осуществление местного самоуправления. Только в целях защиты конституционного строя, обеспечения обороны страны и безопасности государства допус-

кается ограничение прав граждан на осуществление местного самоуправления на отдельных территориях федеральным законом.

Будучи выражением и формой демократии, местное самоуправление конкретизирует и расширяет права и свободы граждан. Граждане РФ имеют право избирать и быть избранными в органы местного самоуправления, а также равный доступ к муниципальной службе. Они вправе — индивидуально и коллективно — обращаться в органы местного самоуправления и к должностным лицам местного самоуправления. Органы и должностные лица местного самоуправления обязаны обеспечить каждому возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими права и свободы человека и гражданина, а также возможность получения гражданами и другой полной и достоверной информации о деятельности органов местного самоуправления.

Устав муниципального образования. В соответствии с конституционными и законодательными основами муниципальным образованием¹ самостоятельно разрабатывается устав, который принимается представительным органом местного самоуправления или населением непосредственно. Устав муниципального образования подлежит государственной регистрации в порядке, установленном Федеральным законом от 21 июля 2005 г. Основанием для отказа в государственной регистрации устава муниципального образования может быть только противоречие его Конституции РФ, Федеральным законам и законам субъекта РФ, причем отказ в государственной регистрации может быть обжалован гражданами и органами местного самоуправления в судебном порядке.

Федеральным законом гарантируются права граждан в случае, если устав муниципального образования не принят, не вступил в силу или если данным уставом не установлен срок полномочий депутатов представительных органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления. В этом случае соответствующий срок полномочий определяется решением суда на основании нормативных правовых актов, в соответ-

¹ *Муниципальным образованием* называется городское, сельское поселение, несколько поселений, объединенных общей территорией, часть поселения, в пределах которых осуществляется местное самоуправление, имеются муниципальная собственность, местный бюджет и выборные органы местного самоуправления.

вии с которыми по решению суда будут проводиться выборы. Если в определенном судом правовом акте срок полномочий депутатов представительных органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления не установлен, то он определяется решением суда и составляет два года. Отсутствие уставов муниципальных образований, выборных органов местного самоуправления, муниципальной собственности или местного бюджета в муниципальных образованиях на момент рассмотрения дела в суде в случаях, если муниципальные образования были упразднены, объединены или преобразованы в порядке, противоречащем законодательству, не может быть основанием для отказа суда в назначении даты выборов депутатов представительных органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления в порядке, установленном Федеральным законом.

В особом положении находится местное самоуправление в городах федерального значения — Москве и Санкт-Петербурге. В соответствии с Законом города Москвы «Об организации местного самоуправления в городе Москве» (в редакции от 31 мая 2006 г.) местное самоуправление осуществляется в границах внутригородских муниципальных образований, создаваемых на территориях районов города. Такие образования имеют собственность, бюджет и выборные органы самоуправления. К числу органов относятся муниципальное Собрание, муниципалитет и другие органы. Их взаимодействие с органами государственной власти города Москвы строится на основе Устава и законов города, а также уставов и правовых актов муниципальных образований. Органы государственной власти города осуществляют контроль за соблюдением органами и должностными лицами местного самоуправления Устава и законов города. В пределах города созданы территориальные органы государственной власти, обладающие определенными полномочиями (префектуры и управы).

В уставе муниципального образования указываются границы и состав территории муниципального образования, вопросы ведения, структура и порядок формирования органов местного самоуправления, срок полномочий депутатов представительных органов местного самоуправления, членов других выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления; виды, порядок принятия и вступления в силу нормативных правовых актов органов местного самоуправления. Устав закрепляет порядок отзыва, выражения недо-

верия населением или досрочного прекращения полномочий выборных органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления, статус и социальные гарантии депутатов, условия и порядок организации муниципальной службы, общий порядок владения, пользования и распоряжения муниципальной собственностью и другие вопросы.

Система местного самоуправления выглядит весьма разнообразно в конституциях, уставах и законах субъектов РФ. В некоторых республиках на местах создаются одновременно как местные органы государственной власти, так и местное самоуправление. Иногда в крупных административно-территориальных единицах (город, район) создаются местные органы государственной власти, т. е. прямо подчиняющиеся «центру», а на небольших территориях — органы местного самоуправления. В иных случаях администрации городов, районов, поселков и др. являются одновременно и органами государственной власти и местного самоуправления.

По-разному выглядит и порядок формирования исполнительных органов. Иногда глава администрации города, района, поселка, сельского округа назначается главой вышестоящей администрации. В других случаях тот же порядок дополняется получением согласия соответствующих представительных органов местного самоуправления.

Естественно, что конституции, уставы и законы субъектов РФ не могут быть абсолютно идентичными. Но они должны соответствовать Конституции РФ и Федеральному закону, т. е. развивать систему местного самоуправления, а не выстраивать жесткие бюрократические вертикали власти, подавляя местное самоуправление. Конституционный Суд РФ в постановлении по «удмуртскому делу» (от 24 января 1997 г.) указал, что преобразование органов местного самоуправления в местные органы государственной власти до истечения их полномочий недопустимо без учета мнения населения (наиболее адекватно — через референдум), конституционные права которого тогда нарушаются.

Конституционным Судом РФ рассматривалась и другая острая проблема: о фактической подмене органов местного самоуправления местной администрацией государственной власти. В постановлении по проверке конституционности ряда статей Конституции и Закона Республики Коми от 15 января 1998 г. Суд отметил, что в соответствии с Конституцией Республики Коми в республике наряду с местными представительными органами

ми действуют местные администрации как органы исполнительной власти, непосредственно осуществляющие государственное управление, обеспечивающие права и законные интересы граждан на соответствующей территории и в то же время входящие в систему исполнительной власти республики. При этом местные администрации практически осуществляют исполнительно-распорядительную деятельность по решению вопросов местного значения, отнесенных Конституцией РФ, Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и Конституцией Республики Коми к компетенции местного самоуправления. Создание государственных органов исполнительной власти для решения таких вопросов противоречит ст. 130 и 132 Конституции РФ. Не соответствуют Конституции РФ положения, согласно которым местные администрации, осуществляющие в соответствии с законами республики решение вопросов местного самоуправления, входят в систему исполнительной власти Республики Коми, установлена их подчиненность органам государственной власти и назначаемость глав местных администраций Главой Республики Коми или главами вышестоящих администраций.

Полномочия. Один из самых важных и сложных вопросов организации местного самоуправления — распределение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов, с одной стороны, и органами местного самоуправления — с другой. Изменение этого распределения в пользу муниципальных образований составляет важный аспект проводимой реформы местного самоуправления.

Согласно Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» к полномочиям органов государственной власти Российской Федерации в области местного самоуправления относятся наиболее крупные вопросы, и в частности принятие и изменение федеральных законов об общих принципах организации местного самоуправления, контроль за их соблюдением, обеспечение соответствия законодательства субъектов РФ о местном самоуправлении Конституции РФ и федеральному законодательству, обеспечение гарантий осуществления предусмотренных Конституцией РФ и законами обязанностей государства в области местного самоуправления. Только федеральная власть осуществляет регулирование законами порядка передачи объектов федеральной собственности в муниципальную собственность и отношений между феде-

ральным бюджетом и местными бюджетами. Важной частью полномочий Федерации является регулирование и защита прав граждан на осуществление местного самоуправления и установление федеральных гарантий избирательных прав граждан при выборах органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, а также регулирование основ муниципальной службы. По существу, эти и некоторые другие полномочия федеральной власти направлены на создание единообразных основ местного самоуправления и гарантий его самостоятельности.

К полномочиям органов государственной власти субъектов РФ в области местного самоуправления относятся вопросы не менее значимые, но более конкретные. Именно они принимают законы о местном самоуправлении для своей территории и осуществляют контроль за их соблюдением. Региональная власть регулирует порядок передачи объектов собственности субъектов РФ в муниципальную собственность и отношения между бюджетами данного субъекта РФ и местными бюджетами, а также обеспечивает гарантии финансовой самостоятельности местного самоуправления. Органы субъектов РФ обеспечивают права граждан на осуществление местного самоуправления, устанавливают порядок образования, объединения, преобразования или упразднения муниципальных образований, их границы и наименования. Они вправе регулировать законами особенности организации местного самоуправления с учетом исторических и иных местных традиций, принимать законодательство о муниципальной службе.

В ведении муниципальных образований находятся вопросы местного значения, а также отдельные государственные полномочия, которыми могут наделяться органы местного самоуправления. Вопросы местного значения — это вопросы жизнеобеспечения населения, которые могут более эффективно решаться самим населением и под свою ответственность. Тем самым осуществляется децентрализация государственного управления и расширяются права граждан в решении самых насущных жизненных проблем. Определяя сферу вопросов местного значения, закон учитывает материально-финансовые возможности местного самоуправления и целесообразность решения основных вопросов жизнеобеспечения на уровне Федерации и регионов, т. е. в общих интересах населения. Поэтому широта полномо-

чий местного самоуправления сочетается с необходимостью действовать в рамках федеральных и региональных законов.

К числу вопросов местного значения относятся распоряжение своей собственностью, местные финансы и бюджет, содержание жилищного фонда, организация учреждений образования и здравоохранения, охрана общественного порядка, планировка и застройка территории, жилищное и социально-культурное строительство, контроль за использованием земель, энерго-, тепло- и водоснабжение, дорожное строительство, благоустройство территории, транспорт и связь, учреждения культуры, сохранение памятников истории, физическая культура и спорт, противопожарная служба и др.

Органы местного самоуправления участвуют в реализации федеральных и региональных программ развития местного самоуправления, они не вправе снижать государственные социальные стандарты, но могут обеспечивать их гражданам на более высоком уровне. К их ведению относятся обеспечение социальной поддержки и содействие занятости населения, участие в охране окружающей среды.

Одна из важнейших функций органов местного самоуправления — охрана общественного порядка, которая предполагает деятельность по обеспечению спокойствия в общественных местах, недопущение и своевременное пресечение хулиганских действий, привлечение к административной ответственности лиц, нарушающих установленные правила поведения в общественных местах, во время уличных шествий и демонстраций, массовых гуляний, спортивных соревнований и т. п. Законодательство предоставляет право районным и городским органам местного самоуправления издавать решения о соблюдении общественного порядка и устанавливать административную ответственность за их нарушение (если такие вопросы не урегулированы актами вышестоящих государственных органов).

Конкретная работа, обеспечивающая охрану общественного порядка, ложится на милицию общественной безопасности (местную милицию). В районах, городах и районах городов местная милиция создается и функционирует в качестве самостоятельного структурного звена в составе отделов (управлений) внутренних дел.

Муниципальные образования вправе принимать к своему рассмотрению любые вопросы, если они отнесены к вопросам местного значения законами субъектов РФ, а также вопросы, не ис-

ключенные из их ведения и не отнесенные к ведению других муниципальных образований и органов государственной власти. В тех случаях когда в границах территории муниципального образования (за исключением города) имеются другие муниципальные образования, предметы ведения муниципальных образований, объекты муниципальной собственности, источники доходов местных бюджетов разграничиваются законом субъекта РФ, а в отношении внутригородских муниципальных образований — уставом города. Подчиненность одного муниципального образования другому не допускается.

Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями осуществляется только федеральными законами, законами субъектов РФ с одновременной передачей необходимых материальных и финансовых средств. Реализация переданных полномочий подконтрольна государству. Условия и порядок контроля за осуществлением органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий определяются также соответственно федеральными законами и законами субъектов РФ. По своему содержанию передаваемые органам местного самоуправления государственные полномочия включают полномочия по реализации государственных социальных стандартов (например, требования к уровню организации и качеству бесплатной медицинской помощи, к содержанию образования и организации образовательного процесса и др.), по участию в государственном контроле и учете использования земли и других природных ресурсов, а также в охране окружающей среды, по участию в государственном контроле за соблюдением градостроительного законодательства и проч.

Территориальные основы. Самостоятельность местного самоуправления в существенной мере зависит от гарантий неприкосновенности территории. В этих целях закон определяет, что территории муниципальных образований — городов, поселков, станций, районов (уездов), сельских округов (волостей, сельсоветов) и других муниципальных образований — устанавливаются в соответствии с федеральными законами и законами субъектов РФ с учетом исторических и иных местных традиций. Эти традиции заключаются в национальном составе населения, культурных традициях, традиционном тяготении к каким-либо центрам, экономической взаимосвязи и т. д.

В практике часто возникает необходимость изменения границ муниципального образования, что, однако, не должно происхо-

дить произвольно. Законом определено, что установление и изменение границ муниципального образования не допускается без учета мнения населения соответствующей территории. Учет мнения может осуществляться путем социологических опросов, коллективных обращений граждан, с помощью различных конференций и собраний, в наиболее важных случаях — через референдум.

§ 2. Органы и должностные лица местного самоуправления

Местное самоуправление реализуется через выборные и невыборные органы, образуемые в соответствии с федеральным и региональными законами, а также с уставами муниципальных образований. Тем самым в местном самоуправлении сочетаются формы непосредственной и представительной демократии. Но в любом муниципальном образовании наличие выборных органов местного самоуправления является обязательным. Не допускается осуществление местного самоуправления государственной властью и государственными должностными лицами.

Органы местного самоуправления наделяются в соответствии с уставами муниципальных образований собственной компетенцией в решении вопросов местного значения. Их наименования разнообразны, они устанавливаются уставами муниципальных образований в соответствии с законами субъектов РФ с учетом национальных, исторических и иных местных традиций.

Структура определяется населением самостоятельно. Обычно эти структуры в основном исходят из общей схемы федеральных и региональных органов власти, т. е. предусматривают представительный орган и независимого главу муниципального образования, но закон допускает и подконтрольность главы представительному органу, и даже его вхождение в этот орган.

Конституционный принцип самостоятельности органов местного самоуправления означает, что в пределах своей компетенции они свободны в проявлении инициативы и в выборе решения. Принятое ими решение не требует какого-либо согласования или последующего утверждения государственным органом и тем более не может быть отменено в административном порядке. Но любой орган местного самоуправления действует на своей территории, которая одновременно является территорией субъекта Федерации и самой Федерации.

Представительные органы. Представительный орган местного самоуправления состоит из депутатов, избираемых на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании в соответствии с федеральными законами и законами субъектов РФ. Численный состав такого органа определяется уставом муниципального образования.

Полномочия представительных органов местного самоуправления определяются уставами муниципальных образований. В исключительном ведении представительных органов местного самоуправления находятся: принятие общеобязательных правил по предметам ведения муниципального образования, утверждение местного бюджета и отчета о его исполнении, принятие планов и программ развития, установление местных налогов и сборов, установление порядка управления и распоряжения муниципальной собственностью, а также контроль за деятельностью органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, если он предусмотрен уставом муниципального образования.

Представительный орган местного самоуправления принимает решения в коллегиальном порядке. В отдельных поселениях уставом муниципального образования в соответствии с законами субъектов РФ может быть предусмотрена возможность осуществления полномочий представительных органов местного самоуправления собраниями (сходами) граждан.

Глава муниципального образования и иные выборные должностные лица. В уставах муниципальных образований обычно предусматривается должность выборного главы муниципального образования (главы администрации), который возглавляет деятельность по осуществлению местного самоуправления на территории муниципального образования. Он избирается гражданами, проживающими на территории муниципального образования, на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании либо представительным органом местного самоуправления из своего состава в порядке, установленном федеральными законами и законами субъектов РФ.

Наименование главы муниципального образования и иных выборных должностных лиц местного самоуправления и сроки их полномочий определяются уставом в соответствии с законами субъектов РФ. Глава муниципального образования, как и другие выборные должностные лица местного самоуправления, наделяется собственной компетенцией по решению вопросов местного

значения в соответствии с уставом муниципального образования. Глава муниципального образования и другие выборные должностные лица местного самоуправления в соответствии с уставом муниципального образования подотчетны населению непосредственно и представительному органу местного самоуправления.

Уставом муниципального образования могут предусматриваться различные органы местного самоуправления: советы или комитеты микрорайонов, жилищных комплексов, поселков, улиц, кварталов, домов и др. Их правовой статус (компетенция, подотчетность и проч.) определяется в соответствии с законами субъектов РФ, а иногда — положениями, принимаемыми муниципальными образованиями.

Образование органов местного самоуправления, назначение глав и других должностных лиц местного самоуправления органами государственной власти и государственными должностными лицами не допускаются. Назначение даты выборов глав администраций и представительных органов — компетенция субъектов РФ или представительных органов местного самоуправления, действующих в соответствии с уставом соответствующего муниципального образования.

Конституционный Суд РФ рассматривал запрос Президента РФ и Главы Республики Коми в связи с установлением Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» сроков проведения выборов представительных органов и глав администраций (глав местного самоуправления). Конституционный Суд в решении от 30 мая 1996 г. отметил, что оспариваемый Закон был рассчитан только на переходный период становления системы местного самоуправления, чтобы не допустить затягивания создания выборных органов местного самоуправления. Однако после завершения формирования органов местного самоуправления путем проведения первых выборов федеральные органы уже не вправе своим решением устанавливать временные рамки проведения последующих выборов, поскольку это нарушило бы конституционное положение о самостоятельности и независимости местного самоуправления. Суд подтвердил право органов государственной власти субъектов РФ и местного самоуправления назначать конкретную дату выборов органов местного самоуправления.

Законодательные основы контроля органов власти Федерации и субъектов РФ за деятельностью органов местного самоуправления, нарушающей Конституцию и законы. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в России-

ской Федерации» предусматривает контроль органов государственной власти Федерации и субъектов РФ за деятельностью органов местного самоуправления. Целью этой меры является укрепление единого конституционного и правового поля в Российской Федерации, создание правовых форм воздействия на органы местного самоуправления, нарушающие Конституцию РФ, федеральные законы и законы субъектов РФ.

Представительный орган местного самоуправления и глава муниципального образования, принявший (издавший) нормативный правовой акт, который признан судом противоречащим Конституции РФ, федеральному конституционному закону, федеральному закону, конституции, уставу, закону субъекта РФ, уставу муниципального образования, обязаны в установленном решением суда срок отменить данный нормативный правовой акт или отдельные его положения, а также опубликовать информацию о решении суда в течение 10 дней со дня вступления решения суда в силу. В случае если представительным органом или главой муниципального образования такой акт не отменен, что повлекло признанные судом нарушение (умаление) прав и свобод человека и гражданина или наступление иного вреда, то представительный орган местного самоуправления может быть распущен, а полномочия главы муниципального образования досрочно прекращены путем отрешения его от должности.

В случае если представительным органом или главой муниципального образования не отменены нормативный правовой акт или отдельные его положения в соответствии с решением суда, вступившим в силу, то законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ по собственной инициативе или по обращению высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа) письменно предупреждает представительный орган местного самоуправления, а высшее должностное лицо субъекта РФ письменно предупреждает главу муниципального образования о возможности принятия мер в соответствии с Федеральным законом.

В случае если представительный орган местного самоуправления или глава муниципального образования в течение месяца со дня вынесения (объявления) письменного предупреждения не приняли меры по исполнению решения суда, то представительный орган может быть распущен, а глава муниципального образования может быть отрешен от должности не позднее шести месяцев со дня вступления в силу решения суда.

Представительный орган местного самоуправления распускается законом субъекта РФ либо федеральным законом, а глава муниципального образования отрешается от должности указом (постановлением) высшего должностного лица субъекта РФ, за исключением глав муниципальных образований — столиц и административных центров субъектов РФ, либо указом Президента РФ.

Если же меры воздействия со стороны органов власти субъекта РФ не принимаются, то в дело вступают федеральные органы власти. Предусмотрено, что в случае, если в течение трех месяцев со дня вступления в силу решения суда представительным органом местного самоуправления или главой муниципального образования не отменены нормативный правовой акт или отдельные его положения, а законодательным органом или высшим должностным лицом субъекта РФ не приняты предусмотренные законом меры, то Президент РФ вправе внести в Государственную Думу проект федерального закона о роспуске представительного органа местного самоуправления и отрешить главу муниципального образования от должности.

Одновременно с роспуском представительного органа местного самоуправления законом субъекта РФ либо федеральным законом назначаются новые выборы. Отрешение главы муниципального образования от должности и одновременное назначение новых выборов (если он избирался населением муниципального образования) осуществляются указом (постановлением) высшего должностного лица субъекта РФ либо указом Президента РФ. В случае отрешения главы муниципального образования от должности высшее должностное лицо субъекта РФ либо Президент РФ назначает временно исполняющего обязанности главы муниципального образования на период до вступления в должность вновь избранного главы муниципального образования. Предложения об отрешении Президентом РФ главы муниципального образования от должности могут быть внесены законодательным органом субъекта РФ, высшим должностным лицом субъекта РФ, Правительством РФ, Генеральным прокурором РФ.

Граждане, права и законные интересы которых нарушены в связи с роспуском представительного органа местного самоуправления, отрешением главы муниципального образования от должности, вправе обжаловать роспуск представительного органа местного самоуправления, отрешение главы муниципального образования от должности в суд.

Статус депутатов и глав местного самоуправления. Депутату, члену выборного органа местного самоуправления, выборному должностному лицу местного самоуправления гарантируются условия для беспрепятственного и эффективного осуществления полномочий, защита прав, чести и достоинства. Срок полномочий этих лиц не может быть меньше двух лет, а установленный срок полномочий не может быть изменен в течение текущего срока полномочий. Выборное должностное лицо не может одновременно исполнять полномочия депутата представительного органа муниципального образования, за исключением случаев, установленных законом.

Глава муниципального образования, депутат, член выборного органа местного самоуправления, другие выборные должностные лица в соответствии с уставом муниципального образования могут осуществлять свои полномочия на постоянной основе. Уставами может быть предусмотрена возможность отзыва населением депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления.

Конституционный Суд РФ в постановлении от 2 апреля 2002 г. признал не противоречащими Конституции РФ положения Закона Красноярского края «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления», поскольку они предполагают в качестве гарантии права на возражение против отзыва обязательное уведомление лица, в отношении которого осуществляется процедура отзыва, проведение собраний (заседаний) группы избирателей, комиссии по рассмотрению предложений о назначении голосования об отзыве, проведение заседания (сессии) представительного органа по данному вопросу.

В то же время, в частности, признаны неконституционными положения Закона, поскольку:

они допускают применение отзыва вне связи с конкретными решениями или действием (бездействием), которые могут быть подтверждены или опровергнуты в судебном порядке;

они допускают, что отзыв выборного должностного лица местного самоуправления может быть осуществлен меньшим числом голосов, чем то, которым это лицо было избрано.

Депутаты и выборные должностные лица на территории муниципального образования не могут быть задержаны (за исключением случаев задержания на месте преступления), подвергнуты обыску по месту жительства или работы, арестованы, привлече-

ны к уголовной ответственности без согласия прокурора субъекта РФ.

Органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления по вопросам своего ведения принимают правовые акты. Наименование и виды правовых актов органов местного самоуправления, выборных и других должностных лиц местного самоуправления, полномочия по изданию указанных актов, порядок их принятия и вступления в силу определяются уставом муниципального образования в соответствии с законами субъектов РФ.

Федеральным законом «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» введено понятие муниципальной службы. Под муниципальной службой понимается профессиональная деятельность граждан, которая осуществляется на постоянной основе на должностях муниципальной службы, замещаемых путем заключения трудового договора (контракта). На них, следовательно, распространяются нормы трудового законодательства. Этим они отличаются от государственных гражданских служащих, которые замещают должности на основе служебного контракта в соответствии с Федеральным законом. Лица, занимающие муниципальные должности, не являются муниципальными служащими. К числу таких должностей относятся должности депутатов, членов выборного органа местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления и членов муниципальных органов. Правовая регламентация муниципальной службы, включающая требования к должностям, статус муниципального служащего, условия и порядок прохождения муниципальной службы, управление службой, определяется уставом муниципального образования в соответствии с законами субъектов РФ и федеральным законом. Законом субъекта РФ могут быть предусмотрены классные чины муниципальных служащих и установлен порядок их присвоения, а также порядок их сохранения при переводе муниципальных служащих на иные должности муниципальной службы и при увольнении с муниципальной службы.

Права и обязанности муниципального служащего устанавливаются уставом муниципального образования или нормативными правовыми актами органов местного самоуправления в соответствии с Федеральным законом, иными федеральными законами, законами субъекта РФ. Муниципальный служащий не вправе заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме педагогиче-

ской, научной и иной творческой деятельности, быть депутатом Государственной Думы Федерального Собрания РФ, депутатом законодательного органа субъекта РФ, депутатом представительного органа местного самоуправления, членом иных выборных органов местного самоуправления, выборным должностным лицом местного самоуправления, заниматься предпринимательской деятельностью лично или через доверенных лиц, получать от физических и юридических лиц вознаграждения (подарки, денежное вознаграждение, ссуды, услуги, оплату развлечений, отдыха, транспортных расходов и иные вознаграждения), связанные с исполнением им должностных обязанностей, принимать участие в забастовках и др.

Муниципальные служащие не вправе образовывать в органах местного самоуправления структуры политических партий, религиозных и других общественных объединений, за исключением профессиональных союзов. Они обязаны передавать в доверительное управление под гарантию муниципального образования на время прохождения муниципальной службы находящиеся в их собственности доли (пакеты акций) в уставном капитале коммерческих организаций в порядке, установленном уставом муниципального образования в соответствии с федеральными законами и законами субъекта РФ. Есть и другие ограничения.

Муниципальный служащий ежегодно в соответствии с федеральным законом, а также гражданин при поступлении на муниципальную службу обязаны представлять в органы государственной налоговой службы сведения о полученных ими доходах и об имуществе, принадлежащем им на праве собственности, которые являются объектами налогообложения.

§ 3. Формы прямого волеизъявления граждан

Местный референдум. По вопросам местного значения может проводиться местный референдум, который по своей юридической силе выше актов органов местного самоуправления. Референдум необходим по крайней мере в двух случаях, предусмотренных Федеральным конституционным законом: при изменении границ территории и при определении структуры органов местного самоуправления. Он используется при определении судьбы собственности и по другим вопросам. Решение о проведении местного референдума принимается представительным

органом местного самоуправления по собственной инициативе или по требованию населения в соответствии с уставом муниципального образования. В местном референдуме имеют право участвовать все граждане, проживающие на территории муниципального образования, обладающие избирательным правом. Граждане участвуют в местном референдуме непосредственно и на добровольной основе. Голосование на местном референдуме осуществляется тайно, контроль за волеизъявлением граждан не допускается.

Решение, принятое на местном референдуме, не нуждается в утверждении какими-либо органами государственной власти, государственными должностными лицами или органами местного самоуправления. Если для его реализации требуется издание нормативного правового акта, орган местного самоуправления, в чью компетенцию входит данный вопрос, обязан принять такой акт. Принятое на местном референдуме решение и итоги голосования подлежат официальному опубликованию (обнародованию). Порядок назначения и проведения местного референдума, принятия и изменения решений местного референдума устанавливается уставом муниципального образования в соответствии с законами субъектов РФ.

Муниципальные выборы. Выборы депутатов, членов иных выборных органов, выборных должностных лиц местного самоуправления — самая распространенная форма народного волеизъявления. Они осуществляются на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании при обеспечении установленных законом избирательных прав граждан. Выборами формируются как представительные органы, так и органы, осуществляющие исполнительно-распорядительные функции.

Порядок проведения муниципальных выборов определяется законами субъектов РФ. Федеральные органы государственной власти и органы государственной власти субъектов РФ обязаны гарантировать проведение муниципальных выборов¹.

¹ В тех субъектах РФ, в которых соответствующие законы не приняты, при выборах представительных органов и глав администраций применяется Федеральный закон «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления».

Собрание (сход) граждан. В муниципальном образовании для решения вопросов местного значения могут созываться собрания (сходы) граждан. Порядок их созыва и проведения, принятия и изменения решений, пределы компетенции устанавливаются уставом муниципального образования в соответствии с законами субъектов РФ.

Народная правотворческая инициатива. Население в соответствии с уставом муниципального образования имеет право на правотворческую инициативу в вопросах местного значения. Проекты правовых актов по вопросам местного значения, внесенные населением в органы местного самоуправления, подлежат обязательному рассмотрению на открытом заседании с участием представителей населения, а результаты рассмотрения — официально опубликованию (обнародованию).

Обращения граждан в органы местного самоуправления. Граждане имеют право на индивидуальные и коллективные обращения в органы местного самоуправления и к должностным лицам местного самоуправления. Соответствующие органы и должностные лица обязаны дать ответ по существу обращений граждан в течение одного месяца. Законами устанавливается административная ответственность за нарушение сроков и порядка ответов на обращения граждан в органы и к должностным лицам местного самоуправления.

Территориальное общественное самоуправление. Под территориальным общественным самоуправлением понимается самоорганизация граждан по месту их жительства на части территории муниципального образования (территориях поселений, не являющихся муниципальными образованиями, микрорайонов, кварталов, улиц, дворов и других территориях) для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив в вопросах местного значения непосредственно населением или через создаваемые им органы территориального общественного самоуправления. Порядок организации и осуществления территориального общественного самоуправления определяется уставом муниципального образования в соответствии с законами субъекта РФ и нормативными правовыми актами органов местного самоуправления.

Гражданам предоставлено право участвовать в осуществлении местного самоуправления в иных формах, не противоречащих Конституции РФ, федеральным законам и законам субъектов РФ.

§ 4. Финансово-экономическая основа местного самоуправления

Экономическую основу местного самоуправления составляют муниципальная собственность, местные финансы, имущество, находящееся в государственной собственности и переданное в управление органам местного самоуправления, а также иная собственность, служащая удовлетворению потребностей населения муниципального образования.

Муниципальная собственность. В состав муниципальной собственности входят средства местного бюджета, муниципальные внебюджетные формы, имущество органов местного самоуправления, а также муниципальные земли и другие природные ресурсы, находящиеся в муниципальной собственности, муниципальные предприятия и организации, муниципальные банки и другие финансово-кредитные организации, муниципальные жилищный фонд и нежилые помещения, муниципальные учреждения образования, здравоохранения, культуры и спорта, другое движимое и недвижимое имущество. Права собственника в отношении имущества, входящего в состав муниципальной собственности, от имени муниципального образования осуществляют органы местного самоуправления, а в случаях, предусмотренных законами и уставами, население непосредственно.

Органы местного самоуправления в соответствии с законом вправе передавать объекты муниципальной собственности во временное или постоянное пользование физическим и юридическим лицам, сдавать в аренду, отчуждать в установленном порядке, а также совершать с имуществом, находящимся в муниципальной собственности, иные сделки, определять в договорах и соглашениях условия использования приватизируемых или передаваемых в пользование объектов. В интересах населения устанавливаются условия использования земель, находящихся в границах муниципального образования.

Порядок и условия приватизации муниципальной собственности определяются населением непосредственно или представительными органами местного самоуправления самостоятельно. Доходы от приватизации поступают в полном объеме в местный бюджет. Муниципальная собственность признается и защищается государством равным образом с государственной, частной и иными формами собственности.

Органы местного самоуправления вправе в соответствии с законом создавать предприятия, учреждения и организации для осуществления хозяйственной деятельности, решать вопросы их реорганизации и ликвидации. Они сами определяют цели, условия и порядок деятельности предприятий, учреждений и организаций, находящихся в муниципальной собственности, осуществляют регулирование цен и тарифов на их продукцию (услуги), утверждают их уставы, назначают и увольняют руководителей данных предприятий, учреждений и организаций, заслушивают отчеты об их деятельности. Отношения между органами местного самоуправления и руководителями предприятий, учреждений и организаций, находящихся в муниципальной собственности, строятся на контрактной основе в соответствии с трудовым законодательством.

По-другому определяются отношения органов местного самоуправления с предприятиями, учреждениями и организациями, не находящимися в муниципальной собственности. По вопросам, не входящим в компетенцию органов местного самоуправления, их отношения с предприятиями, учреждениями и организациями, не находящимися в муниципальной собственности, а также с физическими лицами строятся на основе договоров. Однако органы местного самоуправления в соответствии с законом вправе координировать участие предприятий, учреждений и организаций в комплексном социально-экономическом развитии территории муниципального образования. В то же время они не вправе устанавливать ограничения хозяйственной деятельности предприятий, за исключением случаев, предусмотренных законами.

Органы местного самоуправления вправе выступать заказчиком (муниципальный заказ) на выполнение работ по благоустройству территории муниципального образования, коммунальному обслуживанию населения, строительству и ремонту объектов социальной инфраструктуры, производству продукции, оказанию услуг, необходимых для удовлетворения бытовых и социально-культурных потребностей населения соответствующей территории, на выполнение других работ с использованием предусмотренных для этого собственных материальных и финансовых средств.

Органы местного самоуправления в интересах населения в установленном законом порядке вправе осуществлять внешнеэкономическую деятельность.

Местные бюджеты. Бюджетные и финансовые вопросы регулируются Федеральным законом «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации» (в редакции от 28 декабря 2004 г.).

Местные финансы включают средства местного бюджета, государственные и муниципальные ценные бумаги, принадлежащие органам местного самоуправления, и другие финансовые средства. Формирование и использование местных финансов основываются на принципах самостоятельности, государственной финансовой поддержки и гласности. Права собственника в отношении местных финансов осуществляются от имени населения муниципального образования органами местного самоуправления или непосредственно населением муниципального образования в соответствии с уставом муниципального образования.

Каждое муниципальное образование имеет собственный бюджет и право на получение в процессе осуществления бюджетного регулирования средств из федерального бюджета и средств из бюджета субъекта РФ. Формирование и исполнение местного бюджета осуществляются органами местного самоуправления самостоятельно в соответствии с уставом муниципального образования. Органы государственной власти гарантируют право представительных органов местного самоуправления самостоятельно определять направления использования средств местных бюджетов, распоряжаться свободными остатками средств местных бюджетов, образовавшимися в конце финансового года в результате увеличения поступления доходов или уменьшения расходов. Государство также гарантирует компенсацию увеличения расходов или уменьшения доходов местных бюджетов, возникших вследствие принятия федеральных законов и законов субъектов РФ, а также иных решений органов государственной власти.

Доходная часть местных бюджетов состоит из собственных доходов и поступлений от регулирующих доходов, она также может включать финансовую помощь в различных формах (дотации, субвенции, средства фонда финансовой поддержки муниципальных образований), средства по взаимным расчетам. К собственным доходам относятся местные налоги и сборы, другие собственные доходы, доли федеральных налогов и доли налогов субъектов РФ, закрепленные за местными бюджетами на постоянной основе. Эти налоги и сборы перечисляются налогоплательщиками в местные бюджеты.

К собственным доходам местных бюджетов также относятся доходы от приватизации и реализации муниципального имущества, не менее 10% доходов от приватизации государственного имущества, находящегося на территории муниципального образования, проводимой в соответствии с государственной программой приватизации, доходы от сдачи в аренду муниципального имущества, включая аренду нежилых помещений, и муниципальных земель; платежи за пользование недрами и природными ресурсами, установленные в соответствии с законодательством Российской Федерации; не менее 50% налога на имущество предприятий (организаций); подоходный налог с физических лиц, занимающихся предпринимательской деятельностью без образования юридического лица, и др.

К собственным доходам местных бюджетов относятся также доли федеральных налогов, распределенные между бюджетами разных уровней и закрепленные за муниципальными образованиями на постоянной основе. Среди них часть подоходного налога с физических лиц, часть налога на прибыль организаций, часть налога на добавленную стоимость по товарам отечественного производства, часть акцизов на спирт, водку и ликероводочные изделия и ряд других товаров.

Представительные органы местного самоуправления вправе устанавливать местные налоги и сборы и предоставлять льготы по их уплате в соответствии с федеральными законами; в соответствии с законодательством принимать решения об установлении или отмене местного налога и сбора, о внесении изменений в порядок его уплаты. Органы местного самоуправления вправе получать в местный бюджет предусмотренные законами налоги с филиалов и представительств, головные предприятия которых расположены вне территории данного муниципального образования. Население муниципального образования может непосредственно принимать решения о разовых добровольных сборах средств граждан в соответствии с уставом муниципального образования. Собранные в соответствии с указанными решениями средства самообложения используются исключительно по целевому назначению. Органы местного самоуправления информируют население муниципального образования об использовании средств самообложения.

Самостоятельность не препятствует контролю за органами местного самоуправления со стороны органов власти субъекта РФ.

Так, при решении вопроса об оказании финансовой помощи муниципальным образованиям органы государственной власти субъекта РФ вправе осуществлять проверку обоснованности предоставления финансовой помощи, а после принятия положительного решения проверять достаточность мер по увеличению доходов местных бюджетов, соблюдению законодательства по расходованию средств местных бюджетов, включая их целевое использование. Органы государственной власти РФ и органы государственной власти субъектов РФ вправе осуществлять контроль за расходованием средств, выделенных ими муниципальным образованиям на выполнение федеральных целевых и региональных программ, а также в форме субвенций.

Представительные органы местного самоуправления самостоятельно разрабатывают положение о бюджетном процессе в данном муниципальном образовании в соответствии с общими принципами бюджетного процесса, установленными федеральными законами и законами субъекта РФ. Составление проектов бюджетов, их утверждение и исполнение осуществляются в соответствии с бюджетной классификацией Российской Федерации и бюджетной классификацией субъекта РФ. Контроль за исполнением местных бюджетов осуществляется представительными органами местного самоуправления.

Органы местного самоуправления выполняют функции по организации местных финансов во взаимодействии с финансово-кредитными организациями, действующими как на территории соответствующего муниципального образования, так и за ее пределами. Они содействуют развитию рынка местных финансов, местных финансово-кредитных организаций.

Представительный орган местного самоуправления вправе за счет средств местного бюджета создавать муниципальную налоговую службу для сбора местных налогов. Но эта служба обязана предоставлять Федеральной налоговой службе всю необходимую информацию. Органы местного самоуправления взаимодействуют с территориальными органами Федерального казначейства на основе соблюдения государственных интересов и взаимного предоставления информации. Они также вправе заключать соглашения с территориальными органами Федерального казначейства об обслуживании исполнения местных бюджетов. В то же время представительный орган местного самоуправления вправе создавать муниципальное казначейство за счет средств местного бюд-

жета. Муниципальное образование вправе делать займы путем выпуска облигаций, обеспечиваемых муниципальным имуществом и средствами местного бюджета.

§ 5. Гарантии местного самоуправления

Самой общей гарантией выступает закрепленный Законом запрет на ограничение прав местного самоуправления. Закреплено также, что решения, принятые путем прямого волеизъявления граждан, решения органов и должностных лиц местного самоуправления, принятые в пределах их полномочий, обязательны для исполнения всеми расположенными на территории муниципального образования предприятиями, учреждениями и организациями независимо от их организационно-правовых форм, а также органами местного самоуправления и гражданами. Эти решения могут быть отменены органами и должностными лицами, их принявшими, либо признаны недействительными по решению суда. Неисполнение или ненадлежащее исполнение решений, принятых путем прямого волеизъявления граждан, решений органов и должностных лиц местного самоуправления влечет ответственность в соответствии с законами. Предприятия, учреждения, организации, общественные объединения, а также их должностные лица и граждане возмещают ущерб, причиненный их действиями или бездействием интересам населения на соответствующей территории, несут иную юридическую ответственность. Органы местного самоуправления вправе вносить представления в соответствующие органы о привлечении к дисциплинарной ответственности должностных лиц, виновных в невыполнении требований актов органов местного самоуправления.

Обращения органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления подлежат обязательному рассмотрению органами государственной власти, государственными должностными лицами, предприятиями, учреждениями и организациями, к которым эти обращения направлены. Представительные органы местного самоуправления обладают правом законодательной инициативы в законодательном (представительном) органе субъекта РФ.

Граждане, проживающие на территории муниципального образования, органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления вправе предъявлять в суд или арбитраж

ражный суд иски о признании недействительными нарушающих права местного самоуправления актов органов государственной власти и государственных должностных лиц, органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, предприятий, учреждений и организаций, а также общественных объединений.

§ 6. Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления

Органы и должностные лица местного самоуправления несут ответственность перед населением муниципального образования, государством, физическими и юридическими лицами в соответствии с законом. Их ответственность перед населением наступает в результате утраты доверия населения. Порядок и условия ответственности в этих случаях определяются уставами муниципальных образований.

Что касается ответственности перед государством, то она наступает в случае нарушения Конституции РФ, конституции, устава субъекта РФ, федеральных законов, законов субъекта РФ, устава муниципального образования. В случае установления судом таких нарушений органами и выборными должностными лицами местного самоуправления законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ может обратиться в соответствующий суд (Верховный Суд республики, краевой, областной или городской (города федерального значения) суд, суд автономной области, суд автономного округа) за заключением о признании несоответствия деятельности органа местного самоуправления указанным правовым актам.

Заключение суда о признании несоответствия деятельности органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления Конституции РФ, конституции, уставу субъекта РФ, федеральным законам, законам субъекта РФ, уставу муниципального образования является основанием для рассмотрения законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ вопроса о прекращении полномочий соответствующего органа или выборного должностного лица местного самоуправления. Прекращение полномочий и одновременное назначение новых выборов осуществляются законом субъекта РФ.

Органы и должностные лица местного самоуправления несут ответственность также перед физическими и юридическими лицами. Эта ответственность наступает в порядке, установленном законами и уставами муниципальных образований. Прокуратура РФ осуществляет надзор за исполнением федеральных законов, законов субъектов РФ и уставов муниципальных образований органами и должностными лицами местного самоуправления. Решения, принятые путем прямого волеизъявления граждан, решения и действия (бездействие) органов и должностных лиц местного самоуправления могут быть обжалованы в суд или арбитражный суд в установленном законом порядке.

Раздел VIII. Конституционные поправки и пересмотр Конституции Российской Федерации

Глава 28. Общие положения

§ 1. Теоретические основы учредительной власти, правомочной изменять конституцию

О значении и возможности изменения конституции. Теперь, когда рассмотрены содержание Конституции РФ и основные конституционно-правовые институты, мы можем понять логику закрепленного в Конституции РФ порядка пересмотра Конституции РФ и внесения в нее поправок. Такой порядок всегда предусматривается в конституциях для придания им стабильности и предупреждения произвольных изменений.

Выше говорилось, что в мировой конституционной практике встречаются как «гибкие», так и «жесткие» конституции, что отражает сравнительно легкий порядок их изменения и, напротив, усложненный. Как принятие новой конституции, так и изменение действующей сопряжены с какими-то поворотами в политической жизни, отражающими изменение баланса сил, борющихся за власть. Конституции всегда меняются, когда происходит переход от тоталитарного режима к демократическому, и наоборот. В демократическом государстве, кроме нормального и неизбежного процесса совершенствования текста Основного закона, в изменении конституции обычно бывают заинтересованы силы, консолидирующиеся вокруг законодательной или исполнительной власти. Смысл изменения конституции в этом случае состоит в стремлении ослабить полномочия противостоящей ветви государственной власти. Для того чтобы эта борьба чем-то легитимно сдерживалась и не привела к общему ослаблению государственности, сама конституция устанавливает «жесткие» правила игры. Тем самым она обязывает любого инициатора перемен к учету общественного мнения и к соблюдению демократической процедуры.

Изменение конституции (пересмотр или внесение поправок) всегда явление экстраординарное, вызывающее всплеск политических страстей или даже сдвиг в общественном сознании. Быва-

ет и так, что поправки к конституции в корне меняют ее смысл, отражая стремление ведущих политических сил к крутым переменам в политической системе, но до поры до времени не готовых к полной смене основного закона. Примером такого явления служит Конституция РСФСР 1978 г., в которую в период начавшихся реформ было внесено более 300 поправок, которые, однако, так и не сумели отразить новое соотношение сил на политической арене.

Ныне действующая Конституция РФ прожила всего несколько лет, но оппозиционные силы в политических целях постоянно выдвигают предложения о ее коренном изменении, включая отмену института президентства, введение парламентаризма и т. д. Конституция РФ защищает себя от произвольных экстремистских намерений, но она не исключает возможности изменений с соблюдением всех норм конституционного института пересмотра и поправок.

Понятие учредительной власти и ее разновидности. Как принятие конституции, так и ее последующие изменения осуществляются определенной властью. Эту власть называют учредительной, поскольку она учреждает конституцию в условиях, когда высшие органы государственной власти еще не сформированы. Отсюда следует, что иерархически учредительная власть стоит на более высокой ступени, чем учреждаемые ею конституционные органы государственной власти, она их «прародитель». Учредительная власть может родиться из предшествующей конституционной системы, а может появиться и вне этой системы, т. е. в результате революции, государственного переворота или других общественных потрясений, в результате которых старый конституционный порядок уступает место новому.

Необходимость отличия учредительной власти от законодательной власти первым осознал Ж.-Ж. Руссо, затем эту идею развил Э. Сийес, что было связано с поиском истоков конституционного нормотворчества в условиях Великой французской революции. Французские философы и юристы заметили, что конституция создается людьми, которые не имели и не могли иметь законные полномочия для ее принятия. Конституция США 1787 г. тоже была принята без полномочий на это у собравшегося для другой цели Конституционного Конвента. Но, приняв конституцию, учредительная власть ищет ее поддержки народом, а дальнейшую судьбу конституции вверяет созданному ею законодательному органу государственной власти или органу, специально создаваемому

тому для изменения конституции. Вот почему следует различать учредительную власть первоначальную и установленную. Первая выражает движение от политики к праву, т. е. рождение конституционно-правовой системы, а вторая — внутри уже сложившейся системы. Но в любом случае учредительная власть обладает уникальным правомочием устанавливать рамки и правила высших органов государственной власти.

Первоначальная власть призвана создать конституционный порядок, она персонифицируется теми людьми или группами людей, которые оказались у власти в результате какого-то общественного потрясения или кризиса. Эти люди или группы людей разрабатывают конституцию страны, а затем представляют ее на утверждение народа через учредительное собрание, представляющее все слои народа, или через референдум, причем в обоих случаях нормы представительства или правовой результат предопределяются по абстрактным демократическим представлениям. Такой первоначальной учредительной властью обладал Б. Н. Ельцин, который по действовавшей до 1993 г. Конституции не имел правомочия на принятие новой Конституции (такое право было закреплено за Съездом народных депутатов), но сумел найти демократическую процедуру для выхода из конституционного кризиса (Конституционное совещание) и через референдум получил одобрение народом новой Конституции РФ.

Установленная учредительная власть — это та власть, которая рождается конституцией для последующих ее изменений и дополнений. Иногда конституция предусматривает, что такие полномочия принадлежат создаваемому ею законодательному органу (таков, например, порядок изменения конституций в республиках, входящих в состав Российской Федерации), а иногда она учреждает специальный порядок со специальным органом. Конституция РФ предусматривает смешанный порядок, позволяя в отношении одной своей части принимать поправки законодательным органом (Федеральным Собранием), хотя и с особой процедурой, а в отношении другой — созывать для пересмотра Конституционное Собрание или при определенных условиях использовать всенародный референдум.

Следовательно, установленная учредительная власть — это, говоря образно, дитя конституции, которое в случае государственного переворота может оказаться мертворожденным, при мирном развитии политического процесса в состоянии вырасти в надежного стража демократической и преемственной конститу-

ционной власти. Установленная учредительная власть выражает народовластие, она пользуется высшей легитимностью, поскольку в отличие от обычных законов, принимаемых законодательным (представительным) органом, все ее акты прямо инспирированы народом или подлежат его одобрению.

Установленная учредительная власть не перечеркивает верховенства парламента, его представительный характер. Но она гарантирует народу возможность непосредственно высказаться о судьбе важнейших принципов конституции, с тем чтобы такого рода вопросы не оказались в зависимости от парламентских межпартийных противоречий. Установленная учредительная власть не всеильна, она намеренно создается как власть, ограниченная конкретной целью. Демократический фундамент ее задач и процедуры не позволяют создать какую-либо угрозу существованию представительной системы и непомерному возвышению исполнительной власти.

§ 2. Порядок пересмотра и внесения поправок в Конституцию Российской Федерации

Конституция РФ различает термины «пересмотр» и «внесение поправок». Пересмотром являются изменения положений гл.-1, 2 и 9 Конституции РФ. Внесение поправок направлено на изменение гл. 3—8 Конституции РФ. Чисто внешне может показаться, что критерием различия этих терминов является формальное распределение глав Конституции по разным процедурам. Но на самом деле Конституция проводит здесь фундаментальное различие между главами, которые в силу их характера изменяться не должны или, во всяком случае, сделать это должно быть очень трудно, и главами, которые могут быть изменены сравнительно (только сравнительно!) в облегченном порядке. Положения гл. 1 и 2 устанавливают основы конституционного строя и правовой статус личности, и естественно, что учредительная власть установила для них столь высокие гарантии. Еще в ст. 16 и 64 Конституция РФ как бы предупредила законодателей, что положения, связанные с основами конституционного строя и правовым статусом личности, не могут быть изменены иначе как в порядке, установленном настоящей Конституцией. Глава 9 вошла в этот круг «неприкасаемых» потому, что она как раз закрепляет эти гарантии и устанавливает порядок пересмотра и внесения поправок.

Порядок пересмотра и внесения поправок отличается намеренной усложненностью, которая призвана отбить охоту у кого бы то ни было к изменению Конституции без серьезных оснований. С этой целью ограничен круг субъектов права на инициативу, права на пересмотр лишено Федеральное Собрание, строго определены возможности Конституционного Собрания, введена ратификация поправок субъектами РФ. Все это указывает на то, что пересмотр и поправки принимаются не обычным законом и не в обычной законодательной процедуре. Тем самым учредительная власть подчеркивает свое верховенство над законодательной. Субъекты права на внесение предложений о поправках и пересмотре положений Конституции РФ перечислены в ст. 134. Это:

- Президент РФ;
- Совет Федерации;
- Государственная Дума;
- Правительство РФ;
- законодательные (представительные) органы субъектов РФ;
- группа численностью не менее одной пятой членов Совета Федерации или депутатов Государственной Думы.

Перечень этих органов государственной власти уже тех, которые, согласно ст. 104 Конституции РФ, обладают правом законодательной инициативы. Здесь нет высших судебных органов и индивидуального права на инициативу со стороны членов палат Федерального Собрания.

В Конституции РФ не указывается, каким образом должны приниматься решения органов государственной власти, связанные с внесением предложений о пересмотре или поправке к Конституции. Следовательно, такие решения принимаются в соответствии с регламентом каждого органа, т. е. требуют проведения голосования при наличии кворума и оформляются постановлением.

Пересмотр положений гл. 1, 2 и 9. Конституционное Собрание. Установление порядка пересмотра положений гл. 1, 2 и 9 Конституции начинается (ст. 135) с ясного указания на то, что положения этих глав не могут быть пересмотрены Федеральным Собранием. Такое выражение «недоверия» законодательному органу преследует цель не допустить положения, при котором этот орган сам принял решение о пересмотре и в том же вихре страстей сам осуществил этот пересмотр. Однако Федеральное Собрание отнюдь не отстраняется от процесса пересмотра. Во-первых, как

отмечалось, оно обладает правом внесения предложений о пересмотре, а во-вторых, без его поддержки, да еще большинством в три пятых парламентариев обеих палат, ни одно предложение о пересмотре не может привести к созыву Конституционного Собрания.

Таким образом, для созыва Конституционного Собрания, которое единственное имеет право пересмотра гл. 1, 2 и 9 Конституции РФ, требуется наличие двух условий:

- 1) внесение предложения надлежащим органом;
- 2) поддержка этого предложения Советом Федерации и Государственной Думой.

Понятие Конституционного Собрания, его состав, порядок избрания, порядок работы и принятия решений остались за пределом конституционного текста. Указано только (ч. 2 ст. 135), что об этом должен быть принят федеральный конституционный закон (а процедура принятия таких законов, как отмечалось выше, тоже не проста). Такой федеральный конституционный закон пока не принят. Однако компетенция Конституционного Собрания Конституцией закреплена.

Конституционное Собрание вправе принять только одно из двух решений:

- 1) подтвердить неизменность Конституции РФ;
- 2) разработать проект новой Конституции РФ.

Ясно, что в отношении созыва Конституционного Собрания такая альтернатива носит сдерживающий характер. Не очень-то стимулирует к этому перспектива подтвердить неизменность Конституции, и в не меньшей степени — разработать новую Конституцию РФ. Трудность в этом деле состоит в том, что гл. 1 и 2 нынешней Конституции РФ почти стопроцентно соответствуют общепризнанным принципам международного права, являющегося составной частью правовой системы Российской Федерации, а также общечеловеческим представлениям о демократическом правовом государстве.

Но если Конституционное Собрание все же возьмет на себя функции первоначальной учредительной власти и разработает новую Конституцию РФ, то эта Конституция может быть принята тоже непростым путем, а именно:

- 1) при наличии квалифицированного большинства в две трети от общего числа членов Конституционного Собрания;
- 2) вынесением проекта на всенародное голосование (референдум).

Однако условие для принятия новой Конституции РФ весьма жесткое. Референдум может быть признан результативным, если за новую Конституцию проголосует более половины избирателей, принявших участие в голосовании, при условии, что в нем приняло участие более половины избирателей.

Таковы жесткие гарантии стабильности глав Конституции РФ, имеющих наибольшее значение для установления конституционного строя и защиты прав и свобод граждан. Иной, более облегченный порядок изменения Конституции касается федеративного устройства, механизма государственной власти и местного самоуправления (гл. 3—8).

Поправки к гл. 3—8. Конституция РФ (ст. 136) определяет, что поправки к гл. 3—8 принимаются в порядке, предусмотренном для принятия федерального конституционного закона, и вступают в силу после их одобрения органами законодательной власти не менее чем двух третей субъектов РФ.

Приведенная формулировка ст. 136 породила неопределенность в понимании того, какими должны быть наименование и правовая форма документа, содержащего поправку к Конституции РФ. Это послужило основанием для ходатайства о толковании этой конституционной нормы, с которым Государственная Дума обратилась в Конституционный Суд РФ.

Проведенное Судом исследование вопроса привело его к убеждению, что предусмотренная ст. 136 процедура принятия поправок существенно отличается от процедуры принятия как федерального конституционного закона, так и федерального закона. В частности, важно учитывать, что в отличие от поправок федеральный конституционный закон по своей юридической природе принимается во исполнение Конституции РФ, не может изменять ее положений, а также не может стать ее составной частью.

Что касается федерального закона, то он не может быть формой принятия конституционной поправки, так как в силу прямого указания Конституции РФ для внесения поправок требуется процедура более сложная по сравнению с установленной для принятия федеральных законов. Кроме того, в отношении федерального закона Президент РФ наделен правом его отклонения, чего не предусматривает порядок принятия федерального конституционного закона, распространенный на процедуру принятия поправок.

На основании этих и ряда других аргументов Конституционный Суд РФ в постановлении от 31 октября 1995 г. пришел к вы-

воду о том, что положения ст. 136 Конституции РФ могут быть реализованы только в форме специального правового акта о конституционной поправке, имеющего особый статус и отличающегося как от федерального закона, так и от федерального конституционного закона. Таким актом является Закон РФ о поправке к Конституции РФ.

Решение Конституционного Суда РФ не могло отрегулировать все вопросы, связанные с принятием конституционной поправки. Конституционный Суд поэтому установил, что законодатель вправе урегулировать порядок направления принятых поправок для их рассмотрения органами законодательной власти субъектов РФ, порядок проверки соблюдения необходимых процедур одобрения поправок, а также вопроса о том, каким способом одобренная поправка учитывается в конституционном тексте.

На основе постановления Конституционного Суда РФ был принят и вступил в силу Федеральный закон «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации» от 4 марта 1998 г. Этим Законом регулируется процесс принятия поправок к гл. 3—8 Конституции РФ.

Поправки к этим главам принимаются в форме закона Российской Федерации о поправке к Конституции РФ.

Предложение о поправке вносится в Государственную Думу Федерального Собрания субъектом права инициативы такого предложения, установленным ст. 134 Конституции РФ. Предложение должно содержать либо текст новой статьи (части или пункта статьи) Конституции, либо текст новой редакции статьи (части или пункта статьи) Конституции, либо положение об исключении статьи (части или пункта статьи) из Конституции. Поступившее в Государственную Думу предложение направляется в комитет Государственной Думы, к ведению которого отнесены вопросы конституционного законодательства, для проверки соблюдения требований Конституции РФ и Федерального закона об условиях и о порядке внесения предложения о поправке к Конституции (соответствующее дополнение внесено в Регламент).

Рассмотрение Государственной Думой проекта закона Российской Федерации о поправке к Конституции осуществляется в трех чтениях. Он считается одобренным, если за его одобрение проголосовало не менее двух третей от общего числа депутатов Государственной Думы. Одобренный Думой проект в течение пяти дней со дня одобрения направляется в Совет Федерации Фе-

дерального Собрания, где он подлежит обязательному рассмотрению в соответствии с Регламентом. Закон считается принятым, если за его одобрение проголосовало не менее трех четвертей от общего числа членов Совета Федерации. В случае отклонения Советом Федерации закона Совет Федерации вправе внести в Государственную Думу предложение о создании согласительной комиссии.

Председатель Совета Федерации не позднее пяти дней со дня принятия закона публикует для всеобщего сведения уведомление, включающее текст закона о поправке с указанием дат его одобрения Государственной Думой и Советом Федерации. Далее, не позднее пяти дней со дня принятия этот закон направляется в законодательные (представительные) органы субъектов РФ.

Законодательный орган субъекта РФ в порядке, устанавливаемом данным органом самостоятельно, обязан рассмотреть закон о поправке в срок не позднее одного года со дня его принятия. Далее, в течение 14 дней со дня принятия постановления о законе данное постановление направляется в Совет Федерации. Совет Федерации на своем очередном заседании, следующем за днем истечения срока рассмотрения законодательными органами субъектов РФ закона о поправке, устанавливает результаты этого рассмотрения. Президент РФ, как и законодательный орган субъекта РФ, в течение семи дней со дня принятия постановления Совета Федерации вправе обжаловать постановление в Верховный Суд РФ, который рассматривает такие споры в соответствии с гражданско-процессуальным законодательством РФ. В случае вступления в законную силу решения Верховного Суда, требующего пересмотра постановления Совета Федерации об установлении результатов рассмотрения закона законодательными органами субъектов РФ, Совет Федерации на своем очередном заседании повторно рассматривает данный вопрос.

Одобренный законодательными органами не менее чем двух третей субъектов РФ закон о поправке в течение семи дней со дня установления результатов его рассмотрения законодательными органами субъектов РФ направляется Председателем Совета Федерации Президенту РФ для подписания и официальной публикации. Президент в срок не позднее 14 дней со дня получения закона подписывает его и осуществляет официальное опубликование.

Принятая поправка к Конституции подлежит внесению Президентом в текст Конституции РФ.

§ 3. Изменение состава Российской Федерации и наименований субъектов Российской Федерации

Статья 137 Конституции РФ закрепляет положения, являющиеся весьма важными для федеративного устройства. Речь идет о возможности конституционного преобразования краев и областей в республики или автономного округа в область, об образовании на территории двух-трех субъектов РФ нового субъекта РФ, о разделе одного субъекта РФ на два, о принятии в состав РФ какого-либо из соседних государств или просто об изменении наименований нынешних субъектов РФ.

Напомним, что ст. 65 Конституции РФ содержит перечисление всех субъектов РФ и устанавливает, что принятие в Российскую Федерацию и образование в ее составе нового субъекта осуществляются федеральным конституционным законом. Изменить эту статью — значит затронуть один из самых чувствительных нервов российского федерализма, связанный с гарантиями конституционно-правового статуса субъектов Федерации. Поэтому ч. 1 ст. 137 Конституции РФ вводит особый порядок изменения ст. 65, устанавливая, что она может быть изменена только федеральным конституционным законом и только в следующих случаях:

- принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта РФ;
- изменения конституционно-правового статуса субъекта РФ.

Часть 2 ст. 137 связана с изменением наименования республики, края, области, города федерального значения, автономной области и автономного округа. В этом случае новое наименование подлежит включению в ст. 65 Конституции РФ. Но каким органом и каким правовым актом осуществляется изменение ст. 65, Конституция РФ не отвечает на этот вопрос, что породило запрос Государственной Думы о толковании этой конституционной нормы в Конституционный Суд РФ. Конституционный Суд РФ при рассмотрении дела учитывал, что предусмотренный ч. 2 ст. 137 упрощенный порядок включения в ст. 65 нового наименования субъекта РФ допустим только в тех случаях, если переименование не связано с возможными отступлениями от смысла иных конституционных норм и потому не требует применения процедур, перечисленных в ст. 135, 136 и 137 (ч. 1) Конституции РФ.

Указами Президента РФ в текст Конституции РФ был введен ряд новых наименований: Республика Ингушетия (вместо Ингушская Республика), Республика Северная Осетия — Алания (вместо Республика Северная Осетия) и др.

Разумеется, изменение наименования субъекта РФ может быть совсем не формальным делом, а связано с принципиальным изменением конституционно-правового статуса и даже затронуть основы конституционного строя РФ, права и свободы граждан. Конституционный Суд РФ в этой связи отметил, что новое наименование субъекта РФ, подлежащее включению в ст. 65 Конституции РФ в упрощенном порядке, не может затрагивать основы конституционного строя, права и свободы человека и гражданина, интересы других субъектов РФ в целом и интересы других государств, а также предполагать изменение состава Российской Федерации или конституционно-правового статуса ее субъекта. В частности, оно не должно содержать указания на иную форму правления, чем предусмотренная Конституцией РФ, затрагивать ее государственную целостность, подразумевать или инициировать какие-либо территориальные претензии, противоречить светскому характеру государства и принципу отделения церкви от государства, ущемлять свободу совести, включать противоречащие Конституции РФ идеологические и иные общественно-политические оценки, игнорировать исторические или этнические традиции.

С рассмотренными выводами связано понимание роли Президента РФ в оформлении решений об изменении наименования субъекта РФ. Из того, что он является главой государства и гарантом Конституции РФ, вытекает его обязанность обеспечивать включение в конституционный текст поправок и изменений посредством официального опубликования актов, принятых в порядке ст. 136 и 137 Конституции РФ. Президент РФ не обладает правом отклонения принятых поправок и изменений — он обязан обнародовать (промульгировать) их.

В соответствии с этими соображениями Конституционный Суд РФ в постановлении от 28 ноября 1995 г. установил: изменения наименования республики, края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа в соответствии с ч. 2 ст. 137 Конституции РФ включаются в текст ст. 65 Конституции РФ указом Президента на основании решения субъекта РФ, принятого в установленном им порядке. В спорных случаях Президент использует полномочия, предусмотренные ч. 1 ст. 85 Конституции РФ.

Не является изменением наименования субъекта РФ в смысле ч. 2 ст. 137 Конституции РФ и, следовательно, не может быть произведено в указанном порядке такое переименование, которое затрагивает основы конституционного строя, права и свободы человека и гражданина, интересы других субъектов РФ, Российской Федерации в целом либо интересы других государств, а также предполагающее изменение состава Российской Федерации или конституционно-правового статуса ее субъекта.

Марат Викторович Баглай

**Конституционное право
Российской Федерации**

Учебник для вузов
*6-е издание,
измененное и дополненное*

Издательство **НОРМА**

Лицензия № **03206** от **10 ноября 2000 г.**

101990, Москва, Колпачный пер., 9а

Тел./факс **(495) 621-62-95**. E-mail: norma@norma-verlag.com

Internet: www.norma-verlag.com

Подписано в печать 07.03.07

Формат 60x90/16. Бумага офсетная. Гарнитура «Тайме»

Печать офсетная. Усл. печ. л. 49,00. Уч.-изд. л. 47,41

Тираж 6000 экз. Заказ № 7732.

Официальным дистрибьютором Издательства **НОРМА**
является «Издательский Дом ИНФРА-М»:
127282, Москва, ул. Полярная, д. 31 в

Опт, розница, книга — почтой, доставка:

Телефоны: (495) 363-42-60 (многоканальный);

(495) 363-42-60 доб. 215 (справки о наличии);

(495) 363-42-60 доб. 247 (книга — почтой);

(495) 363-42-60 доб. 251 (**заключение договоров**)

Факс: (495) 363-92-12

E-mail: books@infra-m.ru. Internet: www.infra-m.ru

Розничная продажа:

Книжный супермаркет «Библиосфера»

м. «Пролетарская», ул. Марксистская, д. 9

Тел.: (495) 670-52-17, 670-52-18, 670-52-19

www.bibliosfera-ddk.ru