

МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
ТОМСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ

Э.С. Юсубов, А.А. Макарецв

**КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО
РОССИИ**

Учебное пособие

Том 2

Особенная часть

Томск
Издательский Дом Томского государственного университета
2015

УДК 342.4(470)(0758)
ББК 67.400(2рос)я72ю91
Ю91

Юсубов Э.С., Макарецв А.А.

Ю91 Конституционное право России : учеб. пособие. – Т. 2 :
Особенная часть. – Томск : Издательский Дом Томского
государственного университета, 2015. – 276 с.

ISBN 978-5-94621-474-2

Учебное пособие «Конституционное право» соответствует государственному образовательному стандарту высшего профессионального образования по направлению «Юриспруденция» и представляет собой системное изложение материала по конституционному праву России. Законы и иные нормативные акты приведены по состоянию на 24 апреля 2015 г.

Для студентов, аспирантов и преподавателей высших учебных заведений, государственных и муниципальных служащих, а также тех, кто интересуется проблемами современного конституционализма.

УДК 342.4(470)(0758)
ББК 67.400(2рос)я72ю91

ISBN 978-5-94621-474-2 © Юсубов Э.С., Макарецв А.А., 2015
© Томский государственный университет, 2015

*Светлой памяти доктора юридических наук, профессора
Андрея Ивановича Кима (1915–1993) посвящается*

ОГЛАВЛЕНИЕ

| | |
|--|-----------|
| ОСНОВНАЯ ЛИТЕРАТУРА КО ВСЕМУ КУРСУ | 8 |
| НОРМАТИВНО-ПРАВОВАЯ БАЗА КО ВСЕМУ КУРСУ | 10 |
| РАЗДЕЛ 6. СИСТЕМА ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ | 15 |
| 1. КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ СИСТЕМЫ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ .. | 15 |
| 1.1. Понятие и признаки органа государственной власти | 15 |
| 1.2. Система органов государственной власти Российской Федерации | 18 |
| 1.3. Конституционные принципы деятельности органов государственной власти Российской Федерации | 22 |
| 2. ПРЕЗИДЕНТ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ | 25 |
| 2.1. Место Президента Российской Федерации в системе органов государственной власти России | 25 |
| 2.2. Порядок выборов Президента Российской Федерации | 30 |
| 2.3. Досрочное прекращение исполнения полномочий Президента Российской Федерации | 36 |
| 2.4. Полномочия Президента Российской Федерации | 41 |
| 2.5. Органы при Президенте Российской Федерации | 46 |
| 2.6. Акты Президента Российской Федерации | 49 |
| 3. ФЕДЕРАЛЬНОЕ СОБРАНИЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ | 55 |
| 3.1. Федеральное Собрание – парламент Российской Федерации | 55 |
| 3.2. Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации | 59 |
| 3.3. Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации | 72 |
| 3.4. Правовой статус членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации | 90 |
| 3.5. Законодательный процесс | 95 |

| | |
|--|-----|
| 3.6. Комитеты и комиссии палат Федерального Собрания Российской Федерации | 106 |
| 3.7. Формы работы Федерального Собрания Российской Федерации | 110 |
| 4. ПРАВИТЕЛЬСТВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ | 116 |
| 4.1. Правительство Российской Федерации – высший исполнительный орган государственной власти Российской Федерации | 116 |
| 4.2. Состав, порядок формирования и отставка Правительства Российской Федерации | 118 |
| 4.3. Полномочия Правительства Российской Федерации | 122 |
| 4.4. Организация деятельности Правительства Российской Федерации | 127 |
| 4.5. Взаимоотношения Правительства Российской Федерации с федеральными органами государственной власти | 130 |
| 4.6. Акты Правительства Российской Федерации | 134 |
| 5. КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ СУДЕБНОЙ ВЛАСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ | 137 |
| 5.1. Общая характеристика и функции судебной власти | 137 |
| 5.2. Судебная система Российской Федерации | 139 |
| 5.3. Конституционные принципы судебной системы в Российской Федерации | 144 |
| 5.4. Порядок назначения и конституционно-правовой статус судей в Российской Федерации | 151 |
| 5.5. Ответственность судей в Российской Федерации | 154 |
| 6. КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ | 157 |
| 6.1. Понятие и система конституционного контроля | 157 |
| 6.2. Конституционный Суд Российской Федерации – судебный орган конституционного контроля | 162 |
| 6.3. Состав, порядок формирования и срок полномочий судей Конституционного Суда Российской Федерации | 165 |
| 6.4. Порядок работы Конституционного Суда Российской Федерации | 169 |
| 6.5. Решения Конституционного Суда Российской Федерации. Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации | 172 |

| | |
|---|-----|
| 7. КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ОРГАНИЗАЦИИ И ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРОКУРАТУРЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ | 178 |
| 7.1. Место прокуратуры Российской Федерации в системе государственных органов | 178 |
| 7.2. Система прокуратуры Российской Федерации | 179 |
| 7.3. Функции прокуратуры Российской Федерации | 182 |
| 8. ОРГАНЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ | 187 |
| 8.1. Конституционно-правовое регулирование системы органов государственной власти в субъектах Российской Федерации | 187 |
| 8.2. Законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации | 190 |
| 8.3. Законодательный процесс в субъектах Российской Федерации | 200 |
| 8.4. Органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации | 206 |
| 8.5. Органы судебной власти субъектов Российской Федерации | 223 |
| 8.6. Государственные органы субъекта Российской Федерации | 230 |
| 9. МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ | 238 |
| 9.1. Местное самоуправление – первичный уровень власти в государстве | 238 |
| 9.2. Общие принципы организации местного самоуправления | 242 |
| 9.3. Полномочия местного самоуправления: понятие и способы закрепления | 246 |
| 9.4. Муниципальные образования: понятие и виды | 248 |
| 9.5. Органы местного самоуправления и должностные лица | 251 |
| 9.6. Формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в его осуществлении | 259 |

ОСНОВНАЯ ЛИТЕРАТУРА КО ВСЕМУ КУРСУ

- Авакьян С.А. Конституционное право России : учебный курс : в 2 т. М., 2015.
- Авакьян С.А. Конституционный лексикон // Государственно-правовой терминологический словарь. М., 2015.
- Авдеенкова М.П., Дмитриев Ю.А. Конституционное право Российской Федерации // Основы теории конституционного права : курс лекций. М., 2002. Ч. 1.
- Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. М., 2013.
- Безруков А.В. Конституционное право России. М., 2015.
- Васильева С.В., Виноградов В.А., Мазаев В.Д. Конституционное право России. М., 2011.
- Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России. М., 2014.
- Колюшин Е.И. Конституционное (государственное) право России. М., 2000.
- Конституционное право России / [Б.С. Эбзеев, И.Н. Зубов, Е.Н. Хазов и др.]. М., 2015.
- Конституционное право России / отв. ред. А.Н. Кокотов, М.С. Саликов. М., 2014.
- Конституционное право России / отв. ред. В.И. Фадеев. М., 2013.
- Конституционное право : в 2 т. / под ред. А.И. Казанника, А.Н. Костюкова. М., 2015.
- Кутафин О.Е. Предмет конституционного права. М., 2001.
- Кутафин О.Е. Источники конституционного права Российской Федерации. М., 2002.
- Кутафин О.Е. Предмет конституционного права. М., 2001.
- Нудненко Л.А. Конституционное право России. М., 2013.

- Стрекозов В.Г. Конституционное право России. М., 2012.
- Умнова И.А. Конституционное право Российской Федерации. М., 2013.
- Хрестоматия по конституционному праву : учеб. пособие : в 3 т. / сост. Н.А. Богданова, Д.Г. Шустров. СПб., 2013–2014.
- Чиркин В.Е. Конституционное право. М., 2013.
- Эбзеев Б.С. Введение в Конституцию России. М., 2013.
- Эбзеев Б.С. Конституция, власть и свобода в России: опыт синтетического исследования. М., 2014.

НОРМАТИВНО-ПРАВОВАЯ БАЗА КО ВСЕМУ КУРСУ

- Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 31. Ст. 4398.
- Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 51. Ст. 571.
- Федеральный конституционный закон от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 9. Ст. 1011.
- Федеральный конституционный закон от 25 декабря 2000 г. № 1-ФКЗ «О Государственном флаге Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. № 52 (часть 1). Ст. 5020. Федеральный конституционный закон от 25 декабря 2000 г. № 2-ФКЗ «О Государственном гербе Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. № 52 (часть 1). Ст. 5021.
- Федеральный конституционный закон от 25 декабря 2000 г. № 3-ФКЗ «О Государственном гимне Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. № 52 (часть 1). Ст. 5022.
- Федеральный конституционный закон от 17 декабря 2001 г. № 6-ФКЗ «О порядке принятия в Российскую Федерацию и

- образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 52 (часть I). Ст. 4916.
- Федеральный конституционный закон от 28 июня 2004 г. № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 27. Ст. 2710.
- Федеральный конституционный закон от 5 февраля 2014 года № 3-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 6. Ст. 550.
- Закон Российской Федерации от 15 апреля 1993 г. № 4802-1 «О статусе столицы Российской Федерации» // Ведомости Российской Федерации. 1993. № 19. Ст. 683.
- Федеральный закон от 8 мая 1994 г. № 3-ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 28. Ст. 3466.
- Федеральный закон от 14 июня 1994 г. «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1994. № 8. Ст. 801.
- Федеральный закон от 15 июля 1995 г. № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 29. Ст. 2757.
- Федеральный закон от 24 апреля 1995 г. № 52-ФЗ «О животном мире» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 17. Ст. 1462.
- Федеральный закон от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 21. Ст. 1930.

- Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 3. Ст. 145.
- Федеральный закон от 21 декабря 1996 г. № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной защите детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 52. Ст. 5880.
- Федеральный закон от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 13. Ст. 1475.
- Федеральный закон от 17 декабря 1998 г. № 191-ФЗ «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 51. Ст. 6273.
- Федеральный закон от 24 июля 1998 г. № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 31. Ст. 3802.
- Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 42. Ст. 5005.
- Федеральный закон от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ «О политических партиях» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 29. Ст. 2950.
- Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 2. Ст. 133.
- Федеральный закон от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 22. Ст. 2031.

- Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав граждан и прав на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 24. Ст. 2253.
- Федеральный закон Российской Федерации от 25 июля 2002 г. «О противодействии экстремистской деятельности» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 30. Ст. 3031.
- Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 113-ФЗ «Об альтернативной гражданской службе» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 30. Ст. 3030.
- Федеральный закон от 25 июня 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 30. Ст. 3032.
- Федеральный закон от 10 января 2003 г. № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 2. Ст. 171.
- Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822.
- Федеральный закон от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 25. Ст. 2485.
- Федеральный закон от 1 июня 2005 г. № 53-ФЗ «О государственном языке Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. № 23. Ст. 2199.
- Федеральный закон от 27 декабря 2005 г. № 196-ФЗ «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 1. Ст. 7.

- Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 19. Ст. 2060.
- Федеральный закон Российской Федерации от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 1. Ст. 2.
- Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2012. № 53 (часть 1). Ст. 7598.
- Федеральный закон от 3 декабря 2012 г. № 229-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2012. № 50 (часть 4). Ст. 6952.
- Федеральный закон от 22 февраля 2014 г. № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 8. Ст. 740.

РАЗДЕЛ 6

СИСТЕМА ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

1. КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ СИСТЕМЫ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

1.1. Понятие и признаки органа государственной власти

Государственная власть в Российской Федерации и её субъектах осуществляется органами государства, которые образуются в соответствии с основами конституционного строя и общими принципами их организации. Конституция Российской Федерации при характеристике государственного аппарата использует категории «орган государственной власти» и «государственный орган». Так, в соответствии со ст. 3 Конституции Российской Федерации органы государственной власти являются одной из форм осуществления власти народа. В ст. 33 Конституции Российской Федерации закрепляется, что граждане Российской Федерации имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления. Несмотря на различия в категориальном аппарате в определении органов публичной власти, анализ положений Конституции Российской Федерации позволяет сделать вывод, что эти кате-

гории используются в российской правовой системе как равнозначные. Правовой статус органов государственной власти различается в зависимости от полномочий, которыми они обладают. Вывод о том, что реальное значение органа государства конкретизируется полномочиями, которыми он наделен, был сделан и Конституционным Судом Российской Федерации¹.

Органы государственной власти являются механизмом, посредством которого Российская Федерация, субъекты Федерации осуществляют свою деятельность. Орган государственной власти:

1) от имени государства осуществляет его задачи и функции, которые находят закрепление в правовых актах. Так, Президент Российской Федерации является гарантом Конституции Российской Федерации, прав и свобод человека и гражданина. В установленном Конституцией Российской Федерации порядке он принимает меры по охране суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности, обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти (ст. 80 Конституции). «Исполнительную власть Российской Федерации осуществляет Правительство Российской Федерации» (ст. 110 Конституции Российской Федерации);

2) наделен государственно-властными полномочиями, дающими возможность решать в пределах предоставленных ему прав определённые вопросы, издавать акты, обязательные для других органов и учреждений, должностных лиц и граждан, к которым данные акты адресованы. Если властными полномочиями обладают органы местного самоуправления, то государ-

¹ *Определение* Конституционного Суда РФ от 29 мая 1997 г. № 55-О «О прекращении производства по делу о проверке конституционности Указа Президента Российской Федерации от 2 октября 1996 г. № 1412 “Об утверждении Положения об Администрации Президента Российской Федерации”» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 22. Ст. 2664.

ственно-властные полномочия осуществляют только государственные органы;

3) формируется в соответствии с Конституцией, законами и иными правовыми актами. Так, в соответствии со ст. 96 Конституции Российской Федерации порядок формирования Совета Федерации и порядок выборов депутатов Государственной Думы устанавливаются федеральными законами. Государственная Дума избирается сроком на пять лет.

Порядок образования государственного органа имеет важное значение в определении места органа в конституционной системе власти, так как определяет источник и природу его полномочий. Наибольшее значение в системе государственной власти России имеют органы, формируемые на основе реализации гражданами прямого избирательного права и как следствие – имеющие источником своих полномочий суверенную волю народа.

4. Каждый орган действует в присущих ему организационно-правовых формах, закрепляемых нормативно-правовыми актами. Степень правовой регламентации порядка и процедуры деятельности органов государства имеет различный уровень. Особенно она высока в отношении законодательных (представительных) органов, что определяется такой важной сферой их деятельности, как законотворчество. Органы законодательной власти работают в сессионном порядке. Детальная регламентация порядка принятия и вступления в силу судебных решений связана с необходимостью обеспечения судебной защиты прав и свобод человека и гражданина.

5. Орган государства является составной и относительно обособленной частью единой системы, в которой каждый орган наделен соответствующей компетенцией, нарушать которую не вправе другие органы. Но при этом все органы действуют на основе единых принципов.

1.2. Система органов государственной власти Российской Федерации

Органы государственной власти образуют единую систему, под которой понимается совокупность ее высших и региональных органов законодательной, исполнительной, судебной власти, осуществляющих в присущих им организационно-правовых формах функции единой государственной власти. Единство системы органов государственной власти построено на основополагающем принципе разделения властей и том, что все они действуют согласованно, во взаимодействии и взаимозависимости.

В зависимости от субъектов формирования органы государственной власти делятся на представительные (выборные) и формируемые иными государственными органами (назначаемые). К представительным относятся органы, избираемые непосредственно гражданами. К назначаемым – органы, формируемые представительными органами. Например, Президент Российской Федерации и Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации избираются российскими гражданами на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании (ст. 81, 96, 97 Конституции Российской Федерации). При этом Президент представляет Государственной Думе на утверждение кандидатуры для назначения на должность Председателя Правительства Российской Федерации, Председателя Центрального банка Российской Федерации (п. «в», «г» ст. 83, п. «а», «в» ст. 103 Конституции Российской Федерации). Совет Федерации формируется посредством избрания и назначения его членов, избранных на основе прямых выборов законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Федерации.

По территориальным пределам деятельности органы государственной власти делятся на федеральные органы и органы субъектов Федерации (региональные). К федеральным органам

относятся Президент Российской Федерации, Федеральное Собрание Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, Конституционный Суд Российской Федерации, Верховный Суд Российской Федерации. Система органов государственной власти субъектов Российской Федерации устанавливается конституциями (уставами) субъектов Федерации на основании единых принципов организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Федерации, закреплённых в федеральном законодательстве.

По характеру компетенции органы государственной власти делятся на органы общей компетенции и специальной компетенции. К предметам ведения органов общей компетенции относятся вопросы, касающиеся всех сфер жизни государства и общества. Так, Федеральное Собрание Российской Федерации может принимать федеральные законы, регулирующие любые общественные отношения. Органы специальной компетенции ведают отдельными сферами жизни. К их числу относятся министерства, федеральные службы.

По порядку осуществления властных полномочий в системе органов государственной власти можно выделить коллегиальные и единоначальные органы. Коллегиальные органы состоят из группы граждан, обладающих правом осуществлять полномочия по всем вопросам. Все решения такого органа принимаются коллегиально во время заседания. Например, Правительство является коллегиальным органом, а Президент Российской Федерации единоличным, так как он единолично, только под свою ответственность принимает решения.

В соответствии с конституционным принципом разделения властей органы государственной власти делятся на законодательные, исполнительные, судебные.

Законодательные органы государственной власти полностью или частично формируются непосредственно гражданами и от имени российского многонационального народа принимают

законы. На федеральном уровне законодательную власть осуществляет Федеральное Собрание Российской Федерации – представительный и законодательный орган Российской Федерации, на уровне субъектов Федерации – законодательные (представительные) органы субъектов, которые имеют различные названия (государственное собрание, народный хурал, областной совет, верховный совет и др.).

Органы исполнительной власти образуют единую систему исполнительной власти на территории России, возглавляемую Правительством Российской Федерации, и осуществляют исполнительную и распорядительную деятельность. К органам исполнительной власти субъекта Федерации относятся высшее должностное лицо и высший исполнительный орган субъекта Российской Федерации. Они выполняют исполнительные функции государственного управления на соответствующей территории.

К судебным органам относятся Конституционный Суд Российской Федерации, Верховный Суд Российской Федерации, другие федеральные суды, суды субъектов Федерации. Они осуществляют на территории России судебную власть посредством конституционного, гражданского, уголовного и административного судопроизводства.

В соответствии с Конституцией Российской Федерации особым статусом обладает Президент Российской Федерации: он не относится ни к одному из органов государственной власти и осуществляет свои полномочия в согласованном взаимодействии со всеми органами государственной власти. Президент Российской Федерации является главой государства, арбитром в системе органов государственной власти и поэтому обладает правом использовать согласительные процедуры для разрешения споров между органами государственной власти (ст. 80, 85).

Видовая многообразность органов государственной власти, существующих в Российской Федерации, не означает, что она произвольна. Органы государственной власти России, создан-

ные в соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральным законодательством, образуют единую систему. Это единство обусловлено тем, что Российская Федерация отличается государственной целостностью, основанной на единстве системы государственной власти и разграничении предметов ведения и полномочий.

Деятельность Российского государства сложна и многогранна, поэтому наряду с органами государственной власти, которые осуществляют государственную власть в соответствии с принципом разделения властей, созданы специальные государственные органы. Они обеспечивают выполнение общегосударственных функций, которые не могут осуществляться законодательными, исполнительными и судебными органами. Эти функции носят специальный характер и находятся за пределами конституционных полномочий органов государственной власти. В целях реализации отдельных государственных функций конституционное законодательство выделяет государственные органы, которые не обладают статусом органа государственной власти. Их правовое положение характеризуется тем, что они создаются на основе Конституции Российской Федерации, федеральных законов и не входят ни в одну из ветвей государственной власти.

Деятельность государственных органов, связанная с осуществлением надзора за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, осуществляется Прокуратурой Российской Федерации, с наличием специальных полномочий в сфере уголовного судопроизводства – Следственным комитетом Российской Федерации, с организацией и проведением выборов – Центральной избирательной комиссией Российской Федерации, с обеспечением деятельности Президента Российской Федерации – Администрацией Президента Российской Федерации и т.д.

Также в российском законодательстве закрепляются органы, которые не являются органами государственной власти, но наделяются некоторыми властными полномочиями. Их дея-

тельность направлена на реализацию функций, которые осуществляются органами государственной власти. Так, в соответствии с Федеральным конституционным законом от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации»¹ Уполномоченный и его рабочий аппарат являются государственным органом (ст. 37). Деятельность Уполномоченного дополняет существующие средства защиты прав и свобод граждан, не отменяет и не влечет пересмотра компетенции государственных органов, обеспечивающих защиту и восстановление нарушенных прав и свобод (ст. 3).

1.3. Конституционные принципы деятельности органов государственной власти Российской Федерации

Принципы организации и деятельности органов государственной власти – это основополагающие начала их построения и функционирования. Они раскрывают социальную сущность, содержание и назначение, а также цели и задачи органов государственной власти. Современные принципы организации органов государственной власти нашли свое закрепление в Конституции РФ и федеральном законодательстве.

1. Принцип конституционности. Данный принцип имеет политико-правовое значение и является основным принципом организации публичной власти всех уровней. Он означает, что все органы государственной власти создаются на основе конституционных положений или на основе федеральных законов, законов субъектов Российской Федерации, принятых в их развитие. В соответствии со ст. 15 Конституции Российской Федерации все органы государственной власти обязаны соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы.

¹ *Собрание законодательства Российской Федерации.* 1997. № 9. Ст. 1011.

2. *Принцип разделения властей.* Органы государственной власти осуществляют свою деятельность на основе принципа разделения властей. С помощью компетенции, принадлежащей различным ветвям власти, органы государственной власти могут контролировать друг друга. В пределах своей компетенции по осуществлению своих функций органы государственной власти самостоятельны и независимы, но при этом они обязаны согласованно взаимодействовать.

3. *Принцип народовластия.* Конституционное положение о том, что народ является источником власти, подразумевает, что все органы государственной власти формируются народом либо по его поручению.

4. *Принцип обеспечения прав и свобод человека и гражданина.* Согласно ст. 45 Конституции Российской Федерации в России гарантируется государственная защита прав и свобод человека и гражданина. Это означает, что вся деятельность органов государственной власти должна быть направлена на обеспечение прав и свобод человека и гражданина.

5. *Принцип разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Федерации* (ч. 3 и 4 ст. 5, ч. 3 ст. 11 Конституции Российской Федерации). В этом принципе находит отражение федеративное устройство России. Он устанавливает механизмы взаимодействия федеральных и региональных органов государственной власти, способствует согласованному их функционированию.

6. *Принцип открытости (гласности) деятельности органов государственной власти.* В соответствии с ч. 2 ст. 24 Конституции Российской Федерации «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». Открытость, гласность в деятельности

органов государственной власти позволяют обеспечить эффективность их деятельности.

Вопросы и задания для самопроверки

1. Дайте определение понятия «орган государственной власти».
2. Назовите признаки органов государственной власти.
3. Соотнесите понятия «орган государственной власти», «орган государства», «государственный орган, не являющийся органом государственной власти».
4. Назовите основания классификации органов государственной власти.

2. ПРЕЗИДЕНТ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

2.1. Место Президента Российской Федерации в системе органов государственной власти России

Институт президентской власти в отечественной правовой системе имеет недолгую историю. Впервые пост Президента был учрежден в 1990 г. в СССР, первым Президентом которого стал М.С. Горбачев, избранный на данный пост на внеочередном III Съезде народных депутатов СССР. В России институт Президента был введен Законом РСФСР от 24 апреля 1991 г. № 1098-1 «О Президенте РСФСР»¹. Принятию этого Закона предшествовало проведение 17 марта 1991 г. общероссийского референдума по вопросу введения поста Президента. 12 июня 1991 г. состоялись первые президентские выборы, на которых первым российским Президентом сроком на пять лет был избран Б.Н. Ельцин. В соответствии с внесенными 24 мая 1991 г. в Конституцию РСФСР (РФ) 1978 г. поправками Президент являлся высшим должностным лицом государства и возглавлял исполнительную власть.

Согласно ст. 80 Конституции Российской Федерации 1993 г. Президент Российской Федерации является главой государства, избираемым на основе всеобщего прямого избирательного права при тайном голосовании. Он выступает гарантом Конституции Российской Федерации, прав и свобод человека и гражданина. В установленном Конституцией Российской Федерации порядке он определяет основные направления внутренней и внешней политики государства, принимает меры по охране суверенитета Российской Федерации, ее независимости и госу-

¹ *Ведомости* Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1991. № 17. Ст. 513.

дарственной целостности, обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти.

В качестве главы государства он представляет Россию внутри страны и в международных отношениях. Он обеспечивает конституционный порядок в федеративных отношениях и во взаимоотношениях с субъектами Российской Федерации. Эта функция Президента РФ является крайне важным проявлением внутреннего представительства.

В соответствии со ст. 87 Конституции Российской Федерации Президент Российской Федерации является Верховным Главнокомандующим Вооруженными Силами Российской Федерации. В случае агрессии против Российской Федерации или непосредственной угрозы агрессии Президент Российской Федерации вводит на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях военное положение с незамедлительным сообщением об этом Совету Федерации и Государственной Думе.

Президент Российской Федерации как глава государства занимает особое место в системе органов государственной власти. С одной стороны, он доминирует над другими властями, с другой – осуществляет свою деятельность во взаимодействии со всеми органами государственной власти.

Конституция Российской Федерации не определяет четко место российского Президента в системе разделения властей. В настоящее время в российской правовой науке принято считать, что «Президент занимает особое место в системе органов государственной власти, не входит непосредственно ни в одну из её ветвей»¹. Е.И. Колюшин рассматривает институт президентства в России как самостоятельную ветвь власти². По мнению В.И. Радченко, Президент Российской Федерации не входит непосредственно ни в одну из ветвей власти и его основное

¹ Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России. М. : Юристъ, 2009. С. 342.

² Колюшин Е.И. Конституционное (государственное) право России. М., 1999. С. 219.

назначение заключается в обеспечении согласованного функционирования трех ветвей власти и координировании их взаимодействия¹. Иной подход к правовому статусу Президента Российской Федерации сложился в административном праве. Д.Н. Бахрах, анализируя полномочия главы Российского государства, делает вывод, что «фактически и юридически Президент – глава исполнительной власти»².

Правовой статус Президента Российской Федерации находит развитие в основных направлениях его деятельности.

1. Президент Российской Федерации является гарантом Конституции Российской Федерации, прав и свобод человека и гражданина. Это означает, что Президент Российской Федерации несёт персональную ответственность за работу механизмов защиты Конституции Российской Федерации и прав человека, обязан принимать меры в случае их нарушения.

2. Президент Российской Федерации является верховным главнокомандующим и осуществляет руководство российской армией, принимает меры по обеспечению военной безопасности России.

3. Президент Российской Федерации в установленном Конституцией Российской Федерации порядке принимает меры по охране суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности.

4. Президент Российской Федерации обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти. Реализация в России принципа разделения властей не исключает необходимости координации деятельности различных органов государственной власти, что и относится к компетенции главы государства. Это подтверждает выведение Президента Российской Федерации из системы разделения властей, некоторое возвышение его над её ветвями.

¹ Радченко В.И. Президент в конституционном строе Российской Федерации. М., 2000. С. 23–24.

² Бахрах Д.Н. Административное право. М., 2000. С. 187.

5. Президент Российской Федерации в соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральными законами определяет основные направления внутренней и внешней политики государства, представляет Российскую Федерацию внутри страны и в международных отношениях. Он обеспечивает конституционный порядок в федеративных отношениях и во взаимоотношениях с субъектами Российской Федерации. Эта функция Президента РФ является крайне важным проявлением внутреннего представительства.

Конституция Российской Федерации определяет систему гарантий, препятствующих превращению Президента Российской Федерации в авторитарного правителя. К ним относятся: а) ограниченность периода исполнения Президентом своих полномочий шестилетним сроком; б) система прямых выборов Президента; в) недопустимость занятия поста Президента более двух сроков подряд; г) право палат Федерального Собрания отрешить Президента от должности; д) признание Конституционным Судом Российской Федерации актов Президента не соответствующими Конституции Российской Федерации.

Указами Президента Российской Федерации закрепляются его символы, к которым относятся штандарт¹, Знак и Специальный знак Президента Российской Федерации.

Согласно Указу Президента Российской Федерации от 15 февраля 1994 г. № 319 «О штандарте (флаге) Президента

¹ Слово «штандарт» исторически обозначало флаг главы государства (императора, короля, президента), поднимаемый (вывешиваемый) в месте его пребывания. Обычай вывешивания штандарта появился в Средние века. Вначале, чтобы подчеркнуть величие и могущество монархов. Штандарты изготавливались из дорогих парчовых тканей, расшивались золотом и серебром, украшались драгоценными камнями. В России штандарт впервые был введен в армии в 1731 г. в кирасирских, а затем и в других кавалерийских полках.

Российской Федерации»¹ штандарт (флаг) Президента Российской Федерации представляет собой квадратное полотнище из трех равновеликих горизонтальных полос: верхней – белого, средней – синего и нижней – красного цвета (цвета Государственного флага Российской Федерации). В центре – золотое изображение Государственного герба Российской Федерации. Полотнище окаймлено золотой бахромой. На древке штандарта (флага) крепится серебряная скоба с выгравированными фамилией, именем и отчеством Президента Российской Федерации и датами его пребывания на этом посту. Древко штандарта (флага) увенчано металлическим навершием в виде копья.

Описание Знака Президента Российской Федерации и Специального знака Президента Российской Федерации закрепляется Указом Президента Российской Федерации от 27 июля 1999 г. № 906 «Об утверждении описания символа президентской власти – Знака Президента Российской Федерации и описания Специального знака Президента Российской Федерации»².

Знак Президента Российской Федерации – символ президентской власти, состоит из знака и цепи знака. Знак из золота представляет собой равноконечный крест с расширяющимися концами, с лицевой стороны покрытый рубиновой эмалью. Расстояние между концами креста – 60 мм. По краям креста – узкий выпуклый рант. На лицевой стороне креста в центре – накладное изображение Государственного герба Российской Федерации. На оборотной стороне креста посередине – круглый медальон, по окружности которого – девиз: «Польза, честь и слава». В центре медальона – дата изготовления – 1994 г. В нижней части медальона – изображение лавровых ветвей. Знак при помощи венка из лавровых ветвей соединяется с цепью знака. Цепь знака из золота, серебра и эмали состоит из

¹ *Собрание* актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1994. № 8. Ст. 587.

² *Собрание* законодательства Российской Федерации. 1999. № 31. Ст. 3993.

17 звеньев, 9 из которых – в виде изображения Государственного герба Российской Федерации, 8 – в виде круглых розеток с девизом: «Полюза, честь и слава». На оборотной стороне звеньев цепи знака помещаются наклейки, покрытые белой эмалью, на которых золотыми буквами выгравированы фамилия, имя, отчество каждого Президента Российской Федерации и год его вступления в должность.

Специальный знак Президента Российской Федерации представляет собой равноконечный крест с расширяющимися концами. Расстояние между концами креста – 45 мм. По краям креста – выпуклый рант шириной 2 мм, украшенный бриллиантами. На лицевой стороне креста, в центре, – накладное изображение Государственного герба Российской Федерации. На оборотной стороне креста, посередине, – круглый медальон, покрытый белой эмалью, на котором изображается надпись: «Президент Российской Федерации», инициалы и фамилия действующего Президента Российской Федерации и дата его инаугурации. Специальный знак Президента Российской Федерации носится на шейной шелковой, муаровой ленте темно-красного цвета шириной 24 мм.

2.2. Порядок выборов Президента Российской Федерации

Основы избирательной системы по выборам Президента Российской Федерации закреплены в ст. 81 Конституции Российской Федерации: Президент Российской Федерации избирается на шесть лет гражданами Российской Федерации на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. В Конституции Российской Федерации содержатся требования, предъявляемые к кандидату в Президенты Российской Федерации.

1. Кандидат в Президенты Российской Федерации должен быть российским гражданином. Конституция не закрепляет

требование приобретения гражданства по рождению, подтверждая принцип равного гражданства Российской Федерации независимо от основания приобретения.

2. Президентом может быть только лицо, достигшее 35 лет. Это связано с тем, что человек, который будет осуществлять полномочия Президента России, должен обладать определённым жизненным опытом. Требование, касающееся верхней возрастной планки для кандидата в Президенты Российской Федерации, в российском законодательстве не содержится.

3. Конституция Российской Федерации закрепляет ценз оседлости для кандидата в Президенты Российской Федерации – необходимость постоянного проживания в России не менее 10 лет.

4. В Конституции Российской Федерации закрепляется, что одно лицо не может быть Президентом Российской Федерации более двух сроков подряд¹, что является условием постоянной ротации власти, предотвращения возможности формирования у главы российского государства авторитарных полномочий.

Подробная регламентация выборов Президента Российской Федерации осуществляется Федеральным законом от 10 января 2003 г. № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации»². Участие гражданина Российской Федерации в выборах Президента Российской Федерации является свободным и добровольным. Никто не вправе оказывать воздействие на гражданина Российской Федерации с целью принудить его к участию или неучастию в выборах, а также препятствовать его свободному волеизъявлению.

¹ Это конституционное положение являлось предметом толкования Конституционного Суда Российской Федерации. См.: *Определение* Конституционного Суда Российской Федерации от 5 ноября 1998 г. № 134-О «По делу о толковании статьи 81 (часть 3) и пункта 3 раздела второго “Заключительные и переходные положения” Конституции Российской Федерации» // *Собрание законодательства Российской Федерации*. 1998. № 46. Ст. 5701.

² *Собрание законодательства Российской Федерации*. 2003. № 2. Ст. 171.

Избирать Президента Российской Федерации, участвовать в выдвижении кандидатов на должность Президента Российской Федерации, предвыборной агитации, наблюдении за проведением голосования, работой избирательных комиссий, включая установление итогов голосования и определение результатов выборов, а также в осуществлении других избирательных действий имеет право гражданин Российской Федерации, достигший на день голосования 18 лет.

Не имеет права избирать Президента Российской Федерации и быть избранным Президентом Российской Федерации, участвовать в иных избирательных действиях гражданин Российской Федерации, признанный судом недееспособным или содержащийся в местах лишения свободы по приговору суда. Также не имеет права быть избранным Президентом Российской Федерации: 1) гражданин Российской Федерации, имеющий гражданство иностранного государства либо вид на жительство или иной документ, подтверждающий право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства; 2) осужденный к лишению свободы за совершение тяжкого и (или) особо тяжкого преступления и имеющий на день голосования неснятую и непогашенную судимость за указанное преступление; 3) осужденный за совершение преступления экстремистской направленности, предусмотренного Уголовным кодексом Российской Федерации, и имеющий на день голосования неснятую и непогашенную судимость за указанное преступление; 4) подвергнутый административному наказанию за совершение административных правонарушений, предусмотренных ст. 20.3 и 20.29 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, если голосование на выборах Президента Российской Федерации состоится до окончания срока, в течение которого лицо считается подвергнутым административному наказанию. Если в отношении гражданина Российской Федерации вступил в силу приговор суда о лишении его права занимать государственные

должности в течение определенного срока, то он не может быть зарегистрирован в качестве кандидата на должность Президента Российской Федерации, если голосование на выборах Президента Российской Федерации состоится до истечения установленного судом срока.

Гражданин Российской Федерации, замещавший должность Президента Российской Федерации и досрочно прекративший исполнение полномочий Президента Российской Федерации в случае отставки, стойкой неспособности по состоянию здоровья осуществлять принадлежащие ему полномочия или отрешения от должности, не может быть выдвинут кандидатом на выборах, назначенных в связи с досрочным прекращением им исполнения своих полномочий.

Выборы Президента Российской Федерации проводятся по единственному федеральному избирательному округу, включающему в себя всю территорию Российской Федерации. Избиратели, проживающие за пределами территории Российской Федерации, считаются приписанными к федеральному избирательному округу. Выборы назначает Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. Решение о назначении выборов должно быть принято не ранее чем за 100 дней и не позднее чем за 90 дней до дня голосования. Днем голосования на выборах Президента Российской Федерации является второе воскресенье месяца, в котором проводилось голосование на предыдущих общих выборах Президента Российской Федерации и в котором шесть лет тому назад был избран Президент Российской Федерации. Если Президент Российской Федерации прекращает исполнение своих полномочий до истечения конституционного срока в случаях и порядке, предусмотренных Конституцией Российской Федерации, Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации не позднее чем через 14 дней со дня такого прекращения полномочий назначает досрочные выборы Президента Российской Федерации. Днем голосования в этом случае является последнее воскресенье перед днем, когда истекают три месяца

со дня досрочного прекращения исполнения своих полномочий Президентом Российской Федерации.

Кандидаты на должность Президента Российской Федерации могут быть выдвинуты политическими партиями, имеющими право в соответствии с Федеральным законом «О политических партиях» принимать участие в выборах, в том числе выдвигать кандидатов, а также в порядке самовыдвижения. Гражданин Российской Федерации может выдвинуть свою кандидатуру при условии поддержки его самовыдвижения группой избирателей не менее 500 граждан Российской Федерации, обладающих активным избирательным правом.

Кандидат, выдвинутый в порядке самовыдвижения, обязан собрать в свою поддержку не менее 300 тысяч подписей избирателей, при этом на один субъект Российской Федерации должно приходиться не более 7 500 подписей избирателей, место жительства которых находится на территории данного субъекта Российской Федерации. Регистрация кандидата, выдвинутого политической партией, федеральный список кандидатов которой на основании официально опубликованных результатов ближайших предыдущих выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации допущен к распределению депутатских мандатов, может осуществляться на основании решения политической партии о выдвижении кандидата без сбора подписей избирателей при условии, что указанное официальное опубликование состоялось раньше представления в Центральную избирательную комиссию Российской Федерации документов, необходимых для регистрации кандидата. На основании указанного решения без сбора подписей избирателей осуществляется также регистрация кандидата, выдвинутого политической партией, списки кандидатов которой были допущены к распределению депутатских мандатов (спискам кандидатов которых переданы депутатские мандаты в соответствии с законом субъекта Российской Федерации, в действующих на день официального опубликования

(публикации) решения о назначении выборов Президента Российской Федерации законодательных (представительных) органах государственной власти не менее чем в одной трети субъектов Российской Федерации. В ином случае политическая партия обязана собрать в поддержку выдвинутого ею кандидата не менее 100 тысяч подписей избирателей, при этом на один субъект Российской Федерации должно приходиться не более 2 500 подписей избирателей, место жительства которых находится на территории данного субъекта Российской Федерации.

Если за 35 дней до дня голосования будет зарегистрировано менее двух кандидатов, голосование на выборах Президента Российской Федерации по решению Центральной избирательной комиссии Российской Федерации откладывается на срок до 60 дней для дополнительного выдвижения кандидатов и осуществления последующих избирательных действий.

По итогам голосования избранным считается зарегистрированный кандидат, который получил более половины голосов избирателей, принявших участие в голосовании. Если в избирательный бюллетень было включено более двух зарегистрированных кандидатов и ни один из них по результатам общих выборов не был избран на должность Президента Российской Федерации, Центральная избирательная комиссия Российской Федерации назначает повторное голосование на выборах Президента Российской Федерации по двум зарегистрированным кандидатам, получившим наибольшее число голосов избирателей. Повторное голосование по зарегистрированному кандидату назначается при наличии письменного заявления зарегистрированного кандидата о согласии на проведение по его кандидатуре повторного голосования. По итогам повторного голосования избранным на должность Президента Российской Федерации считается зарегистрированный кандидат, получивший при голосовании большее число голосов избирателей, принявших участие в голосовании, по отношению к числу голосов избирателей, поданных за другого зарегистрированного кандидата.

Президент Российской Федерации приступает к исполнению полномочий с момента принесения им присяги и прекращает их исполнение с истечением срока его пребывания в должности с момента принесения присяги вновь избранным Президентом Российской Федерации.

2.3. Досрочное прекращение исполнения полномочий Президента Российской Федерации

Конституция Российской Федерации предусматривает следующие случаи досрочного прекращения полномочий главы государства: 1) его отставка; 2) стойкая неспособность по состоянию здоровья осуществлять принадлежащие ему полномочия; 3) отрешение от должности.

В случае досрочного прекращения полномочий Президента Российской Федерации выборы нового главы государства должны состояться не позднее трех месяцев с момента досрочного прекращения исполнения полномочий. Во всех случаях, когда Президент Российской Федерации не в состоянии выполнять свои обязанности, их временно исполняет Председатель Правительства Российской Федерации, который не имеет права распускать Государственную Думу, назначать референдум, а также вносить предложения о поправках и пересмотре положений Конституции Российской Федерации. Эти ограничения, согласно правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации¹, касаются всех случаев, когда Председатель Правительства Российской Федерации временно исполняет обязанности Президента Российской Федерации: как в случае досрочно-

¹ *Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 6 июля 1999 г. № 10-П «По делу о толковании положений статьи 92 (части 2 и 3) Конституции Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 29. Ст. 3773.*

го прекращения полномочий Президента, так и временной их передачи Председателю Правительства.

Примером временного приостановления Президентом своих полномочий является издание Указа от 19 сентября 1996 г. № 1378 «О временном исполнении обязанностей Президента Российской Федерации»¹. Причиной издания этого акта являлась предстоявшая осенью 1996 г. Президенту Российской Федерации хирургическая операция. Согласно Указу в целях обеспечения условий непрерывного осуществления государственной власти главой государства временное исполнение обязанностей Президента Российской Федерации осуществлялось Председателем Правительства Российской Федерации в полном объеме, включая полномочия по контролю за стратегическими ядерными силами и тактическим ядерным оружием, для чего ему передавались соответствующие технические средства («ядерная кнопка»). Председатель Правительства Российской Федерации приступал к временному исполнению обязанностей Президента Российской Федерации с момента, определяемого Указом.

По окончании операции Президент Российской Федерации подписал Указ от 6 ноября 1996 г. № 1535 «О прекращении временного исполнения Председателем Правительства Российской Федерации обязанностей Президента Российской Федерации»². Председатель Правительства исполнял полномочия Президента с 7.00 5 ноября до 6.00 6 ноября 1996 г.

Отставка Президента Российской Федерации – это добровольное сложение им своих полномочий по собственному заявлению. Причины подобного заявления могут быть самые различные: от личных до политико-правовых. Практика реализации этого института впервые юридически была оформлена Пре-

¹ *Собрание* законодательства Российской Федерации. 1996. № 39. Ст. 4533.

² Там же. № 46. Ст. 5240.

зидентом России Б.Н. Ельциным 31 декабря 1999 г. Президент, обращаясь к гражданам России, сообщил им о своей отставке и подписал указ «Об исполнении полномочий Президента Российской Федерации». В соответствии с ним полномочия главы государства были прекращены 31 декабря 1999 г. и исполнение его уполномочий временно возложено на председателя Правительства Российской Федерации.

В российском законодательстве не определяется процедура прекращения полномочий Президента Российской Федерации в случае стойкой неспособности по состоянию здоровья осуществлять принадлежащие ему полномочия. Существует лишь правовая позиция Конституционного Суда Российской Федерации¹, согласно которой применение этого основания требует наличия особой процедуры с целью объективного установления фактической невозможности для Президента Российской Федерации в связи с расстройством функций организма, носящих постоянный, необратимый характер, принимать решения, вытекающие из его конституционных полномочий, либо иным образом осуществлять свои полномочия. Волеизъявление Президента Российской Федерации может не являться обязательной предпосылкой досрочного прекращения его полномочий.

Порядок досрочного прекращения полномочий Президента Российской Федерации в случае стойкой неспособности по состоянию здоровья осуществлять принадлежащие ему полномочия не может быть облегченным, упрощенным. При этом должна быть исключена возможность превращения данного порядка в способ необоснованного отстранения Президента Российской

¹ *Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 11 июля 2000 г. № 12-П «По делу о толковании положений статей 91 и 92 (часть 2) Конституции Российской Федерации о досрочном прекращении полномочий Президента Российской Федерации в случае стойкой неспособности по состоянию здоровья осуществлять принадлежащие ему полномочия» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. № 29. Ст. 3118.*

Федерации от должности, а тем более в неконституционный способ присвоения каким-либо органом или лицом властных полномочий Президента Российской Федерации.

Отрешение Президента Российской Федерации от должности является высшей формой конституционной ответственности. Регулирование порядка досрочного прекращения полномочий Президента Российской Федерации вследствие применения процедуры отрешения от должности ограничивается ст. 93 Конституции Российской Федерации. Президент Российской Федерации может быть отрешен от должности Советом Федерации только на основании выдвинутого Государственной Думой обвинения в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления. Наличие в действиях Президента Российской Федерации признаков преступления подтверждается заключением Верховного Суда Российской Федерации. Конституционный Суд Российской Федерации даёт заключение о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения.

Решение Государственной Думы о выдвижении обвинения и решение Совета Федерации об отрешении Президента от должности должны быть приняты двумя третями голосов от общего числа в каждой из палат по инициативе не менее одной трети депутатов Государственной Думы и при наличии заключения специальной комиссии, образованной Государственной Думой.

Решение Совета Федерации об отрешении Президента Российской Федерации от должности должно быть принято 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.

Попытка выдвинуть обвинение против Президента Российской Федерации была предпринята в июне 1998 г. В адрес главы государства были выдвинуты пять обвинений.

1. Обвинение Президента Российской Федерации Б.Н. Ельцина в разрушении Советского Союза и ослаблении Российской

Федерации путём подготовки, заключения и реализации Беловежских соглашений.

2. Обвинение Президента Российской Федерации Б.Н. Ельцина в совершении им в сентябре 1993 г. государственного переворота.

3. Обвинение Президента Российской Федерации Б.Н. Ельцина в развязывании и проведении военных действий на территории Чеченской Республики.

4. Обвинение Президента Российской Федерации Б.Н. Ельцина в совершении действий, приведших к ослаблению обороноспособности и безопасности Российской Федерации.

5. Обвинение Президента Российской Федерации Б.Н. Ельцина в совершении действий, приведших к геноциду русского народа.

По окончании почти годичной работы Комиссии по выдвижению обвинения 13 мая 1999 г. данный вопрос был рассмотрен палатой. Все пункты обвинения были отклонены (см. таблицу).

Политический состав итогов голосования за обвинения

| Депутатские фракции и депутатские группы | Развал СССР | | События 1993 г. | | Война в Чечне | | Развал Вооружённых Сил РФ | | Геноцид русского народа | |
|--|-------------|----|-----------------|----|---------------|----|---------------------------|----|-------------------------|----|
| | + | - | + | - | + | - | + | - | + | - |
| КПРФ | 127 | 0 | 128 | 0 | 128 | 0 | 127 | 0 | 126 | 0 |
| ЛДПР | 1 | 0 | 2 | 0 | 1 | 0 | 2 | 0 | 2 | 0 |
| Наш Дом Россия | 1 | 38 | 0 | 37 | 1 | 34 | 2 | 36 | 2 | 36 |
| Яблоко | 5 | 22 | 24 | 8 | 37 | 1 | 3 | 25 | 0 | 35 |
| Аграрная группа | 35 | 0 | 35 | 0 | 35 | 0 | 35 | 0 | 35 | 0 |
| Народовластие | 43 | 0 | 43 | 0 | 42 | 1 | 43 | 0 | 43 | 0 |
| Российские регионы | 20 | 8 | 22 | 6 | 28 | 3 | 19 | 8 | 19 | 9 |
| Независимые | 9 | 9 | 9 | 9 | 12 | 4 | 9 | 9 | 9 | 9 |
| Итого: | 241 | 77 | 263 | 60 | 284 | 43 | 240 | 78 | 236 | 89 |

2.4. Полномочия Президента Российской Федерации

Полномочия Президента Российской Федерации представляют собой совокупность прав и обязанностей по разрешению вопросов государственной и общественной жизни, установленных Конституцией Российской Федерации. Рамки их реализации определяются предметами ведения, относимыми Конституцией к исключительному ведению Федерации и совместному ведению Российской Федерации и её субъектов. Полномочия главы государства получили закрепление на конституционном уровне в главе «Президент Российской Федерации» и в нормах иных глав, касающихся взаимоотношений главы государства с органами государственной власти.

Несмотря на то, что в Конституции Российской Федерации отсутствуют положения, предусматривающие возможность закрепления полномочий главы государства в законах, иных нормативных правовых актах, его полномочия закрепляются как на законодательном, так и на подзаконном уровнях. Примером может служить право Президента утверждать положения о федеральных органах исполнительной власти, ему подведомственных. Оно сначала было закреплено его указом от 10 июня 1994 г. «Об обеспечении взаимодействия Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации»¹, а затем уже и в Федеральном конституционном законе от 17 декабря 1997 г. «О Правительстве Российской Федерации»².

Основные направления своей деятельности будущий глава государства обнаруживает еще в период выборов в своей программе. Согласно законодательству кандидат на должность Президента России, принимая участие в выборах, представляет предвыборную программу, в которой намечаются стратегические направления развития Российского государства. Избрание

¹ *Собрание законодательства Российской Федерации*. 1994. № 7. Ст. 697.

² Там же. 1997. № 51. Ст. 5712.

того или иного кандидата является одобрением положений программы избирателями.

Полномочия Президента Российской Федерации вытекают из направлений его деятельности и могут быть разделены на полномочия в сфере государственного строительства, полномочия в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина, полномочия направленные на участие его в правотворческом процессе, полномочия в сфере внешней политики и обороноспособности государства.

К полномочиям в сфере государственного строительства можно отнести права главы государства, связанные с формированием органов государственной власти, и координационные полномочия Президента Российской Федерации, посредством которых он обеспечивает выполнение органами государственной власти своих конституционных обязанностей, не выходя за пределы своей компетенции.

К ним относится право Президента Российской Федерации принимать участие в формировании и деятельности органов государственной власти Российской Федерации и вносить политико-правовые решения, связанные с функционированием их системы (назначение выборов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, принятие решения о её роспуске, решение об отставке Правительства Российской Федерации, право председательствовать на заседаниях Правительства Российской Федерации и др.).

В соответствии со ст. 83 Конституции Российской Федерации Президент назначает Председателя Правительства, представляет Государственной Думе кандидатуры для назначения на должность Председателя Центрального банка Российской Федерации, представляет Совету Федерации кандидатуры для назначения на должность Генерального прокурора Российской Федерации и заместителей Генерального прокурора Российской Федерации; вносит в Совет Федерации предложения об освобождении от должности Генерального прокурора Российской

Федерации и заместителей Генерального прокурора Российской Федерации; назначает на должность и освобождает от должности прокуроров субъектов Российской Федерации, а также иных прокуроров, кроме прокуроров городов, районов и приравненных к ним прокуроров, назначает и отзывает после консультаций с соответствующими комитетами или комиссиями палат Федерального Собрания дипломатических представителей Российской Федерации в иностранных государствах и международных организациях, представляет Совету Федерации кандидатуры для назначения на должность судей Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации; назначает судей других федеральных судов, вносит предложение о кандидатуре на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации и др.

Некоторые полномочия Президента Российской Федерации находят закрепление в федеральном законодательстве. Так, в соответствии с Федеральным законом Российской Федерации «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» Президент Российской Федерации назначает пять членов Центральной избирательной комиссии Российской Федерации.

Не все эти полномочия реализуются главой государства самостоятельно. Например, назначение Председателя Правительства Российской Федерации осуществляется с согласия Государственной Думы, и поэтому Президент должен учитывать расстановку политических сил в парламенте. Назначение и освобождение от должности заместителей Председателя Правительства, федеральных министров осуществляется Президентом по предложению Председателя Правительства.

Важная роль Президенту Российской Федерации отводится в разрешении посредством согласительных процедур, предусмотренных ст. 85 Конституции Российской Федерации, конфликтов между органами государственной власти. В Конституции не конкретизировано понятие согласительных процедур.

В связи с этим Президент свободен в выборе большого диапазона согласительных процедур, суть которых состоит в выдвижении компромиссных вариантов и в конечном счете в достижении консенсуса. Наиболее частая форма разрешения спора, к которой прибегают стороны, – это непосредственные переговоры. Для достижения консенсуса Президент Российской Федерации организует переговоры с участием спорящих сторон и образует согласительные комиссии.

Полномочия в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина вытекают из его статуса гаранта прав и свобод человека и гражданина. Президент обладает правом реализовывать свои правотворческие полномочия в сфере защиты правового положения как человека, так и отдельных групп населения. Этому способствует и деятельность Совета по развитию гражданского общества и правам человека, являющегося консультативным органом при главе Российского государства. Он образован в целях оказания содействия главе государства в реализации его конституционных полномочий в области обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина, информирования Президента Российской Федерации о положении дел в этой области, содействия развитию институтов гражданского общества, подготовки предложений главе государства по вопросам, входящим в компетенцию Совета. Нормативно-правовую базу деятельности Совета составляет Указ Президента Российской Федерации от 1 февраля 2011 г. № 120 «О Совете при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека»¹.

В сфере правотворчества Президент Российской Федерации обладает неограниченным правом законодательной инициативы, позволяющим ему ставить вопрос о приведении федерального и регионального законодательства в соответствие с Конституцией, направлять в Конституционный Суд Российской

¹ *Собрание законодательства Российской Федерации*. 2011. № 6. Ст. 852.

Федерации запросы о конституционности федеральных законов, иных нормативных актов. Президент вправе приостанавливать действие актов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в случае противоречия этих актов Конституции Российской Федерации и федеральным законам, международным обязательствам Российской Федерации или нарушения прав и свобод человека и гражданина до решения этого вопроса соответствующим судом.

Президент Российской Федерации имеет право приостанавливать действие актов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в случае противоречия этих актов Конституции Российской Федерации и федеральным законам, международным обязательствам России или нарушения прав и свобод человека и гражданина.

Полномочия в сфере внешней и внутренней политики и обороноспособности государства. Президент как глава государства определяет и реализует основные направления внешней и внутренней политики. Необходимо отметить, что определение внутреннего и внешнеполитического курса главой государства происходит на основе взаимодействия с различными органами государственной власти, политическими силами, представленными в обществе. Например, назначая дипломатического представителя Российской Федерации в иностранных государствах и международных организациях, который будет принимать участие в реализации внешнеполитического курса России, Президент Российской Федерации консультируется с соответствующими комитетами или комиссиями палат Федерального Собрания.

Полномочия в сфере обороноспособности государства определяются статусом Президента как верховного главнокомандующего. Президент Российской Федерации назначает и освобождает высшее командование Вооруженных Сил Российской Федерации, утверждает военную доктрину Российской Федерации, в случае агрессии против Российской Федерации или непосредственной угрозы агрессии вводит на территории Рос-

сии или в отдельных ее местностях военное положение с незамедлительным сообщением об этом Совету Федерации и Государственной Думе.

Основные направления внешней и внутренней политики находят отражение в ежегодных Посланиях Президента Российской Федерации к Федеральному Собранию (ст. 84 Конституции Российской Федерации). В них подводятся итоги предыдущего года, определяются основные направления внешней и внутренней политики. По сложившейся практике Послания Президента заслушиваются на совместном заседании обеих палат парламента.

Хотя Послания не являются нормативным решением, обязательным для исполнения органами государственной власти, они служат не только для ориентации законодательной деятельности парламента. Основная тяжесть и ответственность за их исполнение лежит на Правительстве Российской Федерации. Тема и структура ежегодных Посланий определяются Президентом исходя из актуальных задач текущего периода, политической ситуации в государстве и стратегического видения будущего.

2.5. Органы при Президенте Российской Федерации

Выполнение полномочий Президента Российской Федерации обеспечивается органами, образующимися при главе государства. В соответствии со ст. 83 Конституции Российской Федерации Президент Российской Федерации формирует Администрацию Президента и Совет безопасности. Статус, структура, задачи и организация деятельности Администрации Президента РФ закреплены в Указе Президента Российской Федерации от 25 марта 2004 г. № 400 «Об Администрации Президента Российской Федерации»¹.

Правовой основой формирования Совета Безопасности Российской Федерации являются Конституция Российской Феде-

¹ *Собрание законодательства Российской Федерации*. 2004. № 13. Ст. 1188.

рации, Федеральный закон Российской Федерации от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности»¹, Указ Президента Российской Федерации от 6 мая 2011 г. № 590 «Вопросы Совета безопасности Российской Федерации»² и другие федеральные законы, указы и распоряжения Президента Российской Федерации. Совет Безопасности является конституционным совещательным органом, осуществляющим подготовку решений Президента Российской Федерации по вопросам обеспечения безопасности, организации обороны, военного строительства, оборонного производства, военно-технического сотрудничества Российской Федерации с иностранными государствами, по иным вопросам, связанным с защитой конституционного строя, суверенитета, независимости и территориальной целостности Российской Федерации, а также по вопросам международного сотрудничества в области обеспечения безопасности.

Задачей института полномочных представителей Президента Российской Федерации является помощь в обеспечении выполнения функций главы Российского государства в разных сферах деятельности. Должности полномочных представителей Президента Российской Федерации могут учреждаться по наиболее важным вопросам внутренней политики как по территориальному, так и по функциональному принципам.

Для обеспечения более тесного сотрудничества главы государства с отдельными органами государственной власти Президентом Российской Федерации назначаются полномочные представители Президента Российской Федерации в палатах Федерального Собрания Российской Федерации и Конституционном Суде Российской Федерации. Правовые основы их деятельности составляют соответственно Указ Президента Российской Федерации от 22 июня 2004 г. № 792 «О полномочных представителях Президента Российской Федерации в Совете

¹ *Собрание* законодательства Российской Федерации. 2011. № 1. Ст. 2.

² Там же. № 19. Ст. 2721.

Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации»¹ и Указ Президента Российской Федерации от 31 декабря 1996 г. № 1791 «Об обеспечении деятельности полномочного представителя Президента Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации»².

В целях обеспечения реализации Президентом Российской Федерации своих конституционных полномочий, повышения эффективности деятельности федеральных органов государственной власти и совершенствования системы контроля за исполнением их решений Указом Президента Российской Федерации от 13 мая 2000 г. № 849, утвердившим Положение «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе», был введен институт полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах (Центральный федеральный округ (центр федерального округа – г. Москва), Северо-Западный федеральный округ (центр федерального округа – г. Санкт-Петербург), Южный федеральный округ (центр федерального округа – г. Ростов-на-Дону), Северо-Кавказский федеральный округ (центр федерального округа – г. Пятигорск), Приволжский федеральный округ (центр федерального округа – г. Нижний Новгород), Уральский федеральный округ (центр федерального округа – г. Екатеринбург), Сибирский федеральный округ (центр федерального округа – г. Новосибирск), Дальневосточный федеральный округ (центр федерального округа – г. Хабаровск), Крымский федеральный округ (центр федерального округа – г. Симферополь).

Государственный совет Российской Федерации, правовой статус которого был утвержден Указом Президента Российской

¹ *Собрание* законодательства Российской Федерации. 2004. № 26. Ст. 2651.

² Там же. 1997. № 1. Ст. 118.

Федерации от 1 сентября 2000 г. № 1602 «О Государственном совете Российской Федерации»¹, является совещательным органом, содействующим реализации полномочий главы государства по вопросам обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти.

Основными задачами Государственного совета являются: содействие реализации полномочий Президента Российской Федерации по вопросам обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти; обсуждение имеющих особое государственное значение проблем, касающихся взаимоотношений Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, важнейших вопросов государственного строительства и укрепления основ федерализма, внесение необходимых предложений Президенту Российской Федерации и др.

2.6. Акты Президента Российской Федерации

Конституция Российской Федерации предусматривает два вида правовых актов, издаваемых Президентом Российской Федерации: указы и распоряжения. Этот вывод нашел подтверждение и в позиции Конституционного Суда Российской Федерации в Постановлении от 2 апреля 1993 г. по делу о проверке конституционности указа Президента Российской Федерации от 29 декабря 1991 г. «О дополнительных полномочиях органов управления г. Москвы на период проведения радикальной экономической реформы», совместного постановления Президента Российской Федерации и Председателя Верховного Совета Российской Федерации от 3 января 1992 г. «Об административно-территориальном делении города Москвы», указа Президента

¹ *Собрание* законодательства Российской Федерации. 2000. № 36. Ст. 3633.

Российской Федерации от 12 января 1992 г. «Об обеспечении ускоренной приватизации муниципальной собственности в г. Москве», статьи 10 Закона Российской Федерации от 5 марта 1992 г. «О краевом, областном Совете народных депутатов и краевой, областной администрации»¹. В этом Постановлении отмечалось, что «совместное Постановление как произвольно избранная высшими должностными лицами форма правового регулирования противоречит Конституции Российской Федерации. Издание таких совместных актов противоречит также принципу разделения властей». Исходя из этого, любые акты Президента, не соответствующие по форме указам и распоряжениям, признаны не соответствующими Конституции.

Указами оформляются решения Президента Российской Федерации нормативного характера. Кроме того, согласно п. 3 распоряжения Президента от 5 февраля 1993 г. № 85-рп «О мерах по упорядочению подготовки актов Президента Российской Федерации»² решения Президента Российской Федерации нормативного характера, то есть предписания, рассчитанные на постоянное или многократное действие, а также решения о назначении и освобождении от должности руководителей центральных органов и иных структур системы федеральной исполнительной власти, о гражданстве, предоставлении политического убежища, награждении государственными наградами, присвоении специальных званий, классных чинов, почетных званий Российской Федерации, помиловании оформляются указами Президента Российской Федерации. При этом решения Президента Российской Федерации по оперативным, организационным и кадровым вопросам, а также по вопросам работы Адми-

¹ *Ведомости* Совета народных депутатов и Верховного совета Российской Федерации. 1993. № 17. Ст. 621.

² *Распоряжение* Президента РФ от 05.02.1993 № 85-рп «О мерах по упорядочению подготовки актов Президента Российской Федерации» // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1993. № 7. Ст. 598.

нистрации Президента Российской Федерации принимаются в форме распоряжений. Распоряжения Президента Российской Федерации не должны содержать предписаний, носящих нормативный характер.

В соответствии со ст. 90 Конституции Российской Федерации акты Президента Российской Федерации не должны противоречить Конституции и федеральным законам. К полномочиям Конституционного Суда Российской Федерации относится рассмотрение дел о соответствии нормативных актов Президента на соответствие Конституции.

Согласно ст. 2 Федерального конституционного закона от 5 февраля 2014 г. № 3-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации»¹ Верховный Суд Российской Федерации рассматривает в качестве суда первой инстанции административные дела об оспаривании нормативных и ненормативных правовых актов Президента Российской Федерации.

В соответствии с Постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 28 ноября 1995 г. по делу о толковании ч. 2 ст. 137 Конституции Российской Федерации изменение названия субъекта Федерации² производится указом Президента Российской Федерации.

Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» предусматривается ряд полномочий Президента Российской Федерации, которые реализуются посредством указов. Согласно ст. 19 этого Закона полномочия высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации)

¹ *Собрание законодательства Российской Федерации*. 2014. № 6. Ст. 550.

² *Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 28 ноября 1995 г. № 15-П по делу о толковании части 2 статьи 137 Конституции Российской Федерации // СЗ Российской Федерации*. 1995. № 49. Ст. 4868.

Федерации) прекращаются досрочно в случае отрешения его от должности Президентом Российской Федерации в связи с утратой доверия Президента Российской Федерации, за ненадлежащее исполнение своих обязанностей. Например, в марте 2015 г. Президентом Российской Федерации в связи с утратой доверия был отрешен от должности губернатор Сахалинской области.

Главная задача нормативных указов Президента Российской Федерации заключается в обеспечении непрерывности процесса правового регулирования общественных отношений в переходный период. Так, после развала СССР в 1991 г. и принятия Конституции Российской Федерации в 1993 г. образовалось много пробелов в правовом поле России, которые были ликвидированы указами главы государства с ярко выраженным законодательным содержанием. Активное развитие «указное право» получило после издания Указа Президента Российской Федерации от 21 сентября 1993 г. № 1400 «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации»¹. До конца 1993 г. было принято около 900 указов².

При оценке конституционности этих актов Президента Российской Федерации Конституционный Суд отметил, что практика издания указов, восполняющих пробелы в правовом регулировании вопросов, требующих законодательного решения, конституционная, если, во-первых, они не расходятся с Конституцией Российской Федерации и федеральными законами, во-вторых, если их действие ограничивается периодом до принятия соответствующих законов³.

¹ *Собрание* актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1993. № 39. Ст. 3597.

² *Тихомиров Ю.А., Котелевская И.В.* Правовые акты : учебно-практическое и справочное пособие. М., 1999. С. 154–155.

³ *Постановление* Конституционного Суда РФ от 30 апреля 1996 г. № 11-П «По делу о проверке конституционности пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 3 октября 1994 г. № 1969 “О мерах по укреплению единой системы исполнительной власти в Российской Федерации” и

Рассматривая проблему места закона и указа в регулировании общественных отношений, С.А. Авакьян пишет: «Когда очевидно, что общественные отношения составляют предмет закона, но нет возможности его принятия, то хотя бы необходимо (предусмотренное Конституцией) решение Государственной Думы о поручении Президенту урегулирования этих отношений. Такого рода практика есть в других странах, она именуется делегированным законодательством. Но это не делается там явочным порядком, и президент (либо правительство), вторгшиеся таким путём в компетенцию парламента, будут считаться нарушителями Конституции». По его мнению, «принятие указа вместо закона, даже на время, допустимо тогда, когда концепция регулирования ясна и в её оценке нет расхождений. Если же имеет место обратное, принятие указа вместо закона означает не что иное, как подмену президентом парламента»¹.

Все акты Президента Российской Федерации, за исключением актов, содержащих сведения конфиденциального характера или государственную тайну, в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 23 мая 1996 г. № 763 «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных актов органов исполнительной власти»² подлежат обязательному опубликованию в течение десяти дней после их подписания в «Российской газете» и «Собрании законодательства Российской Федерации», на официальном интернет-портале правовой информации (www.pravo.gov.ru) и

пункта 2.3 Положения о главе администрации края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа Российской Федерации, утвержденного названным Указом» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 19. Ст. 2320.

¹ Авакьян С.А. Конституция России: природа, эволюция, современность. М., 2000. С. 210.

² Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 22. Ст. 2663.

вступают в силу по истечении семи дней после их официального опубликования.

Акты Президента, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающие правовой статус федеральных органов государственной власти, а также организаций, вступают в силу одновременно на всей территории России по истечении семи дней после их первого официального опубликования, если иной порядок вступления в силу не установлен самим актом.

Вопросы и задания для самопроверки

1. Охарактеризуйте место Президента Российской Федерации в системе органов государственной власти России.

2. Выделите особенности избирательного процесса по выборам Президента Российской Федерации.

3. Назовите органы при Президенте Российской Федерации, охарактеризуйте их роль.

4. Перечислите основания досрочного прекращения полномочий Президента Российской Федерации.

5. Сравните процедуры избрания Президента Российской Федерации и Президента СССР.

6. Составьте схему «Отрешение Президента Российской Федерации от должности».

7. В чем особенность статуса Администрации Президента Российской Федерации в системе органов при главе российского государства?

8. Выделите особенности правовых актов Президента Российской Федерации.

3. ФЕДЕРАЛЬНОЕ СОБРАНИЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

3.1. Федеральное Собрание – парламент Российской Федерации

Согласно Конституции Российской Федерации Федеральное Собрание является законодательным и представительным органом государственной власти Российской Федерации. К компетенции Федерального Собрания как законодательного органа относится принятие федеральных конституционных законов и федеральных законов. В качестве представительного органа оно представляет интересы многонационального российского народа.

Законодательная власть в общей структуре государственной власти обладает рядом особенностей. Во-первых, осуществляющий её орган обычно называется парламентом, полностью или одна из палат которого формируется на основе всеобщих выборов и выступает органом народного представительства. Во-вторых, орган, представляющий законодательную власть (парламент), наделён исключительным правом издавать нормативно-правовые акты, которые называются законами.

Идея народного представительства была выдвинута и разработана Дж. Локком, Ш. Монтескье, Ж.Ж. Руссо, Б.Н. Чичериным и другими отечественными и зарубежными мыслителями прошлого. Они противопоставляли народное представительство абсолютизму и рассматривали его как единственно верную форму государственного устройства. Посредством парламента, сформированного за счёт народных представителей, должны приниматься законы, призванные ограничивать права монарха и охранять права и свободы человека.

Федеральное Собрание Российской Федерации – парламент – является постоянно действующим органом и состоит из двух палат – Совета Федерации и Государственной Думы. В настоящее время в мировой практике прослеживается тенденция стремления к двухпалатной структуре парламента (бикамерализм). В федеративных государствах парламенты почти всегда состоят из двух палат: одна обычно представляет интересы населения страны в целом, а другая – формируется как представительство субъектов. Положительной чертой двухпалатной структуры парламента является рациональное разделение его полномочий между палатами и построение между ними системы сдержек: одна палата противостоит негативному радикализму другой. Знаменитый французский юрист Л. Дюги в начале XX в. отмечал, что «лучший способ, найденный до сих пор, чтобы избежать, по мере возможности, парламентской тирании, состоит в создании двух собраний, совместная работа которых необходима для вотирования законов и бюджета и которые, таким образом, ограничивают друг друга»¹.

Можно выделить следующие цели двухпалатной структуры Федерального Собрания. Во-первых, она отражает федеративное устройство России: члены Совета Федерации, как правило, представляют интересы субъектов Федерации, Государственная Дума – интересы населения страны в целом. Во-вторых, делает возможным разделить полномочия парламента между его палатами. Например, Государственная Дума назначает Председателя Счётной палаты и шесть её аудиторов, Совет Федерации – заместителя Председателя Счётной палаты и остальных шесть аудиторов. В-третьих, позволяет одной палате парламента сдерживать другую от принятия недостаточно продуманных и подготовленных решений, препятствует радикализму.

¹ Дюги Л. Конституционное право. Общая теория государства. М., 1908. С. 468.

Согласно ст. 95 Конституции Российской Федерации в Совет Федерации входят по два представителя от каждого субъекта Российской Федерации – по одному от законодательного (представительного) и исполнительного органов государственной власти и представители Российской Федерации, назначаемые Президентом Российской Федерации, число которых составляет не более десяти процентов от числа членов – представителей от законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Государственная Дума избирается на основе всеобщего равного прямого избирательного права при тайном голосовании сроком на пять лет и состоит из 450 депутатов.

Конституционный Суд Российской Федерации, давая разъяснение понятия «общее число депутатов Государственной Думы», обратил внимание на то, что Федеральное Собрание является представительным и законодательным органом Российской Федерации, представляющим весь многонациональный народ России и все субъекты Российской Федерации. В связи с этим понятие «общее число депутатов» можно рассматривать только как конституционно закрепленное количество депутатов (450), а не фактически избранных в Государственную Думу депутатов¹. Указание на общее число членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы, содержащееся в тексте ст. 107 и 135 Конституции Российской Федерации, должно пониматься только как единый для обеих палат принцип определения результатов голосования.

Порядок формирования Совета Федерации и выборов депутатов Государственной Думы, правовой статус членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы устанавливаются

¹ *Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 12 апреля 1995 г. № 2-П «По делу о толковании статей 103 (часть 3), 105 (части 2 и 5), 107 (часть), 108 (часть 2), 117 (часть 3) и 135 (часть 2) Конституции Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 16. Ст. 1451.*

ся федеральными законами. В соответствии с ч. 4 ст. 101 Конституции Российской Федерации каждая из палат имеет свой регламент, который принимается большинством голосов, и решает вопросы внутреннего распорядка своей деятельности.

Если законы являются юридическим выражением законодательной деятельности палат Федерального Собрания, то их постановления представляют собой юридическое выражение работы палат по организации условий для нормативного осуществления законодательной и иной деятельности палат, средством самоорганизации и нормальной работы палат Федерального Собрания. Действующий Регламент Совета Федерации был утвержден Постановлением Совета Федерации от 30 января 2002 г. №33-СФ «О Регламенте Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации», Государственной Думы – Постановлением Государственной Думы от 22 января 1998 г. «О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации».

Согласно ст. 102 и 103 Конституции Российской Федерации Государственная Дума и Совет Федерации принимают большинством голосов от общего числа депутатов Государственной Думы и членов Совета Федерации, если иной порядок не предусмотрен Конституцией Российской Федерации¹, постановления по вопросам своей компетенции. Если законы являются юридическим результатом законодательной деятельности палат Федерального Собрания, то их постановления представляют собой юридическое выражение работы палат по организации условий для осуществления законодательной и иной деятельности.

Постановления могут иметь как нормативный, так и ненормативный характер. Возможность издания палатами Федерального Собрания нормативных актов подтверждает п. 2 ч. 2

¹ Иной порядок предусмотрен в отношении процедуры принятия федерального конституционного закона, где для принятия постановления требуется $\frac{3}{4}$ голосов от общего числа Совета Федерации и $\frac{2}{3}$ голосов от общего числа депутатов Государственной Думы.

ст. 125 Конституции Российской Федерации, который устанавливает, что Конституционный Суд Российской Федерации разрешает дела о соответствии Конституции нормативных актов Совета Федерации и Государственной Думы.

Официальным опубликованием акта палаты Федерального Собрания считается первая публикация его полного текста в «Парламентской газете», «Российской газете», «Собрании законодательства Российской Федерации» или первое размещение (опубликование) на официальном интернет-портале правовой информации (www.pravo.gov.ru). Они публикуются не позднее десяти дней после дня их принятия и вступают в силу одновременно на всей территории Российской Федерации по истечении десяти дней после дня их официального опубликования, если актами палат не установлен другой порядок вступления их в силу.

3.2. Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации

Порядок формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. Формирование Совета Федерации зависит от тех функций и задач, которые данная палата реализует. В качестве специальной палаты представительства регионов она обеспечивает баланс федеративных и региональных интересов государственно важных решений.

Согласно второму разделу Конституции Российской Федерации «Общие и переходные положения» Совет Федерации первого созыва формировался на два года. Указом Президента Российской Федерации от 11 октября 1993 г. № 1626 было утверждено Положение о выборах депутатов Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации¹, в соответ-

¹ *Собрание* актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1993. № 41. Ст. 3907.

ствии с которым депутаты Совета Федерации избирались на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании по двухмандатным избирательным округам, образуемым в пределах субъекта Федерации.

Федеральный закон Российской Федерации от 5 декабря 1995 г. № 113-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации»¹ установил, что в Совет Федерации входят по два представителя от каждого субъекта Федерации: глава законодательного (представительного) и глава исполнительного органов государственной власти субъекта Российской Федерации.

В силу своего политического и правового статуса они достаточно эффективно представляли интересы субъектов Федерации. Именно благодаря этому факту Совет Федерации укрепил свой конституционный статус, и его авторитет в системе органов государственной власти значительно возрос. Однако такой принцип формирования Совета Федерации имел некоторые недостатки. В частности, руководители субъектов Федерации не могли значительное время находиться в Москве, поэтому многие важные федеральные законы принимались без их участия и одобрения.

В 2000 г. был принят новый Федеральный закон «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации»², согласно которому член Совета Федерации – представитель от законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации избирается законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации на срок полномочий этого органа. Решение высшего должностного

¹ *Собрание* законодательства Российской Федерации. 1995. № 50. Ст. 4869.

² Федеральный закон от 5 августа 2000 г. «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» // *Собрание* законодательства Российской Федерации. 2000. № 32. Ст. 3336.

лица субъекта Российской Федерации о назначении представителя в Совете Федерации от исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации оформлялось указом (постановлением) высшего должностного лица субъекта Российской Федерации.

В настоящее время Совет Федерации формируется на основе Федерального закона от 3 декабря 2012 г. № 229-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации»¹. Наделение полномочиями члена Совета Федерации осуществляется соответственно законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации нового созыва и вновь избранным высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) на срок полномочий этого органа.

Кандидатом для наделения полномочиями члена Совета Федерации может быть гражданин Российской Федерации, достигший возраста тридцати лет, обладающий безупречной репутацией и постоянно проживающий на территории соответствующего субъекта Российской Федерации в течение пяти лет, непосредственно предшествующих выдвижению кандидатом для наделения полномочиями члена Совета Федерации, либо в совокупности в течение двадцати лет, предшествующих выдвижению кандидатом для наделения полномочиями члена Совета Федерации. Кандидатом для наделения полномочиями члена Совета Федерации – представителя от законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации может быть только депутат этого органа.

Если конституцией (уставом), законом субъекта Российской Федерации предусмотрено избрание высшего должностного лица субъекта Российской Федерации депутатами законода-

¹ Российская газета. 2012. 7 декабря. № 5956.

тельного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, кандидатом для наделения полномочиями члена Совета Федерации – представителя от исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации может быть депутат Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, входивший в качестве кандидата в депутаты в региональную группу кандидатов федерального списка кандидатов, соответствующую данному субъекту Российской Федерации, или группе субъектов Российской Федерации, в которую входит данный субъект Российской Федерации, или части территории данного субъекта Российской Федерации, либо депутат законодательного (представительного) органа государственной власти данного субъекта Российской Федерации, либо депутат представительного органа муниципального образования, расположенного на территории данного субъекта Российской Федерации.

В этом случае кандидатом для наделения полномочиями члена Совета Федерации – представителя от исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации также может быть член Совета Федерации – представитель от законодательного (представительного) или исполнительного органа государственной власти данного субъекта Российской Федерации, который на день представления Президентом Российской Федерации в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации кандидатов для избрания на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) получит поддержку не менее 10 процентов от числа представительных органов муниципальных образований данного субъекта Российской Федерации. Поддержка кандидата осуществляется решением представительного органа муниципального образования, принимаемым большинством голосов от общего числа его депутатов, установленным его ре-

гламентом. Это решение может быть принято не ранее чем за 40 дней и не позднее чем за 25 дней до истечения срока полномочий высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) либо не ранее чем через 30 дней и не позднее чем через 45 дней со дня досрочного прекращения полномочий высшего должностного лица субъекта Российской Федерации.

Решение о наделении полномочиями члена Совета Федерации – представителя от законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации принимается большинством голосов от общего числа депутатов этого органа в течение одного месяца со дня первого его заседания в правомочном составе. Кандидатуры для наделения полномочиями вносятся на рассмотрение этого органа его председателем, фракцией или группой депутатов численностью не менее одной пятой от общего числа депутатов.

В случае, если все депутаты законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации избраны по одномандатным избирательным округам, депутат этого органа, наделенный полномочиями члена Совета Федерации, вправе совмещать осуществление полномочий члена Совета Федерации и депутата законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

Если высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) избирается на основе всеобщего равного прямого избирательного права гражданами Российской Федерации, проживающими на территории данного субъекта Российской Федерации, каждый кандидат на данную должность представляет в соответствующую избирательную комиссию три кандидатуры, одна из которых в случае избрания представившего ее кандидата будет наделена полномочиями члена Совета Федерации – представителя от ис-

полнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации. При этом одна и та же кандидатура для наделения полномочиями члена Совета Федерации не может быть представлена разными кандидатами на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации.

Если высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации избирается депутатами законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, кандидат на эту должность представляет в законодательный (представительный) орган государственной власти соответствующего субъекта Российской Федерации три кандидатуры, одна из которых в случае избрания представившего ее кандидата будет наделена полномочиями члена Совета Федерации. При этом одна и та же кандидатура не может быть представлена разными кандидатами на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации).

Решение о наделении полномочиями члена Совета Федерации – представителя от исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации должно быть принято вновь избранным высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации не позднее чем на следующий день после дня его вступления в должность.

В случае досрочного прекращения полномочий высшего должностного лица субъекта Российской Федерации и назначения временно исполняющего обязанности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации член Совета Федерации – представитель от исполнительного органа государственной власти данного субъекта Российской Федерации продолжает осуществлять свои полномочия до вступления в силу решения вновь избранного высшего должностного лица субъекта Российской Федерации о наделении полномочиями нового члена Совета Федерации.

Орган государственной власти субъекта Российской Федерации, принявший решение о наделении полномочиями члена Совета Федерации, не позднее дня, следующего за днем вступления решения в силу, направляет его в Совет Федерации и размещает на своем официальном сайте в информационно-телекоммуникационной сети Интернет.

Полномочия члена Совета Федерации прекращаются со дня вступления в силу решения соответствующего органа государственной власти субъекта Российской Федерации о наделении полномочиями нового члена Совета Федерации – представителя от этого же органа государственной власти субъекта Российской Федерации в порядке, предусмотренном законодательством.

Компетенция Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. Вопросы ведения Совета Федерации устанавливаются ст. 102 Конституции Российской Федерации.

а) Утверждение изменения границ между субъектами Российской Федерации. Этот вопрос рассматривается по инициативе субъектов Российской Федерации, представивших соглашение (договор) об изменении границ, подписанное их высшими должностными лицами и утвержденное законодательными (представительными) органами государственной власти этих субъектов Российской Федерации. Решение принимается большинством голосов от общего числа членов Совета Федерации.

б) Утверждение указа Президента Российской Федерации о введении военного положения. Переданный в Совет Федерации указ Президента Российской Федерации о введении военного положения должен быть рассмотрен Советом Федерации в течение 48 часов. Решение об утверждении указа Президента Российской Федерации о введении военного положения принимается большинством голосов от общего числа членов Совета Федерации. В случае не утверждения Советом Федерации указа Президента Российской Федерации о введении военного положения указ Президента Российской Федерации о введении во-

енного положения, военное положение прекращают свое действие со следующего дня после дня принятия такого решения Советом Федерации.

в) Утверждение указа Президента Российской Федерации о введении чрезвычайного положения. Вопрос об утверждении указа Президента Российской Федерации о введении чрезвычайного положения на территории Российской Федерации или в отдельных её местностях должен быть рассмотрен Советом Федерации в течение 72 часов с момента его обнародования. Решение о его утверждении принимается большинством голосов от общего числа членов Совета Федерации. В случае не утверждения Советом Федерации указа Президента Российской Федерации о введении чрезвычайного положения он утрачивает силу по истечении 72 часов с момента его обнародования.

г) Решение вопроса о возможности использования Вооружённых Сил Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации. Совет Федерации приступает к рассмотрению вопроса о возможности использования Вооружённых Сил Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации после получения обращения Президента Российской Федерации, содержащего обоснование его предложения. Решение о возможности использования Вооружённых Сил Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации принимается большинством голосов от общего числа членов Совета Федерации. Так, 1 марта 2015 г. Совет Федерации разрешил использовать российские войска на территории Украины для защиты российских граждан. Это решение было принято после обращения Президента Российской Федерации о предоставлении ему права использовать Вооружённые силы на территории Украины «до нормализации общественно-политической обстановки в этой стране».

д) Назначение выборов Президента Российской Федерации. Основаниями для рассмотрения Советом Федерации вопроса о назначении выборов Президента Российской Федерации явля-

ются истечение срока пребывания Президента Российской Федерации в должности, а также досрочное прекращение Президентом Российской Федерации исполнения полномочий.

Выборы Президента Российской Федерации в соответствии со ст. 5 Федерального закона от 10 января 2003 г. «О выборах Президента Российской Федерации» назначаются Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации не ранее чем за 100 дней и не позднее чем за 90 дней до дня голосования. Днем голосования на выборах Президента Российской Федерации является второе воскресенье месяца, в котором проводилось голосование на предыдущих общих выборах Президента Российской Федерации и в котором шесть лет тому назад был избран Президент Российской Федерации.

В случае отставки Президента Российской Федерации или его стойкой неспособности по состоянию здоровья осуществлять принадлежащие ему полномочия выборы назначаются Советом Федерации не позднее чем через 14 дней со дня досрочного прекращения исполнения полномочий. В случае принятия Советом Федерации решения об отрешении Президента Российской Федерации от должности Совет Федерации назначает досрочные выборы Президента Российской Федерации в день принятия указанного решения.

Решение о назначении выборов Президента Российской Федерации принимается большинством голосов от общего числа членов Совета Федерации.

е) Отрешение Президента Российской Федерации от должности. Совет Федерации начинает рассмотрение обвинения Президента Российской Федерации в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления после получения постановления Государственной Думы о выдвижении обвинения против Президента Российской Федерации и заключения Верховного Суда Российской Федерации о наличии в действиях Президента Российской Федерации признаков преступления. Вместе с постановлением Государственной Думы о выдвиже-

нии обвинения против Президента Российской Федерации в Совет Федерации направляются заключение специальной комиссии, образованной Государственной Думой для оценки обоснованности обвинения, выдвинутого против Президента Российской Федерации, и стенограмма заседания Государственной Думы, на котором рассматривался вопрос о выдвижении обвинения против Президента Российской Федерации.

Вопрос об отрешении Президента Российской Федерации от должности без обсуждения и голосования включается первым в повестку дня заседания Совета Федерации, созываемого Председателем Совета Федерации в срок, не превышающий 72 часов с момента получения заключения Конституционного Суда Российской Федерации о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения Президента Российской Федерации в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления.

В соответствии с ч. 3 ст. 93 Конституции Российской Федерации решение Совета Федерации об отрешении Президента Российской Федерации от должности должно быть принято не позднее чем в трехмесячный срок после выдвижения Государственной Думой обвинения против Президента Российской Федерации. Решение принимается тайным голосованием с использованием бюллетеней.

Если за решение Совета Федерации об отрешении Президента Российской Федерации от должности не проголосовало две третьих членов Совета Федерации, рассмотрение обвинения против Президента Российской Федерации прекращается.

ж) Назначение на должность судей Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации. Кандидатуры для назначения на должности судей Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации представляет Совету Федерации Президент Российской Федерации либо по его поручению полномочный представитель Президента Российской Федерации в Совете Федерации. Вопрос о назначении на должность этих судей рас-

считается в четырнадцатидневный срок с момента получения представления. Назначенным на должность судьи считается лицо, получившее при голосовании большинство голосов от общего числа членов Совета Федерации.

3) Назначение на должность и освобождение от должности Генерального прокурора Российской Федерации и заместителей Генерального прокурора Российской Федерации. Кандидатуру для назначения на должность Генерального прокурора Российской Федерации представляет Совету Федерации Президент Российской Федерации. Совет Федерации рассматривает вопрос о назначении на должность Генерального прокурора Российской Федерации в течение 30 дней со дня, следующего за днем получения представления Президента Российской Федерации. Генеральный прокурор Российской Федерации считается назначенным на должность, если за представленную Президентом Российской Федерации кандидатуру проголосовало большинство от общего числа членов Совета Федерации.

Если кандидатура, представленная Президентом Российской Федерации для назначения на должность Генерального прокурора Российской Федерации, не получит при голосовании необходимого количества голосов членов Совета Федерации, то Президент Российской Федерации в течение 30 дней представляет Совету Федерации новую кандидатуру.

Кандидатуры для назначения на должности заместителей Генерального прокурора Российской Федерации представляются Генеральным прокурором Российской Федерации. Заместитель Генерального прокурора Российской Федерации считается назначенным на должность, если за представленную кандидатуру проголосовало большинство от общего числа членов Совета Федерации.

Освобождение от должности Генерального прокурора Российской Федерации и заместителей Генерального прокурора Российской Федерации проходит по аналогичной назначению процедуре.

и) Назначение на должность и освобождение от должности заместителя Председателя Счётной палаты и половины состава её аудиторов. Кандидатуры для назначения на должность заместителя Председателя Счетной палаты Российской Федерации, аудитора Счетной палаты Российской Федерации рассматриваются Советом Федерации по представлению Президента Российской Федерации. Заместитель Председателя Счетной палаты Российской Федерации или аудитор Счетной палаты Российской Федерации считается назначенным на должность, если за представленную Президентом Российской Федерации кандидатуру проголосовало большинство от общего числа членов Совета Федерации.

Вопрос о досрочном освобождении от должности заместителя Председателя Счетной палаты Российской Федерации, аудитора Счетной палаты Российской Федерации рассматривается Советом Федерации по представлению Президента Российской Федерации. Заместитель Председателя Счетной палаты Российской Федерации, аудитор Счетной палаты Российской Федерации считается освобожденным от должности, если в результате тайного голосования за досрочное освобождение его от должности проголосовало большинство от общего числа членов Совета Федерации. Если предложение Президента Российской Федерации о досрочном освобождении от должности заместителя Председателя Счетной палаты Российской Федерации, аудитора Счетной палаты Российской Федерации не получит при голосовании большинства голосов от общего числа членов Совета Федерации, оно отклоняется.

Внутренняя структура и порядок работы Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. Органами Совета Федерации являются Совет палаты и комитеты Совета Федерации. К должностным лицам Совета Федерации относятся Председатель Совета Федерации, его заместители, председатель комитета Совета Федерации, его заместители, член комитета Совета Федерации.

Совет палаты является постоянно действующим органом и образуется для подготовки и рассмотрения вопросов её деятельности. В него входят Председатель Совета Федерации и его заместители, председатели комитетов Совета Федерации. Решения Совета палаты принимаются большинством голосов от общего числа его членов.

Председатель Совета Федерации, его заместители избираются тайным голосованием. По всем кандидатам, давшим согласие баллотироваться, проводится обсуждение, в ходе которого они выступают на заседании и отвечают на вопросы членов палаты. Кандидат считается избранным, если в результате голосования он получил более половины голосов от общего числа членов Совета Федерации. Если ни один из кандидатов не получит требуемого для избрания числа голосов, процедура выборов повторяется, начиная с выдвижения кандидатур.

Заседания Совета Федерации по общему правилу проводятся в городе Москве. Обычно заседания Совета Федерации проводятся открыто, на гласной основе и освещаются средствами массовой информации. При этом Совет Федерации может принять решение о проведении закрытого заседания. Лица, не являющиеся членами Совета Федерации и принимающие участие в заседании Совета Федерации, имеют право участвовать в прениях, делать замечания, вносить предложения и поправки по существу обсуждаемых вопросов, задавать вопросы, давать справки.

Ряд полномочий Совета Федерации находят закрепление в федеральных законах. Например, согласно Федеральному закону «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» Совет Федерации принимает участие в формировании Центральной избирательной комиссии Российской Федерации посредством назначения пяти её членов.

Во время сессии Совета Федерации (весенняя – с 25 января по 15 июля, осенняя – с 16 сентября по 31 декабря) проводятся заседания палаты, Совета палаты, комитетов Совета Федера-

ции, парламентские слушания, Дни Совета Федерации в субъектах Российской Федерации, ведется работа членов Совета Федерации в субъектах Российской Федерации. Заседания Совета Федерации проводятся по мере необходимости, но не реже двух раз в месяц. Каждый день заседания Совета Федерации состоит из утреннего и вечернего заседаний. Утреннее заседание проводится с 10 до 14 часов с перерывом на 30 минут, вечернее – с 16 до 18 часов.

Выступающий на заседании Совета Федерации не вправе употреблять в своей речи грубые, оскорбительные выражения, наносящие ущерб чести и достоинству граждан и должностных лиц, призывать к незаконным действиям, допускать выражения, разжигающие национальную и социальную рознь, использовать заведомо недостоверную информацию, допускать необоснованные обвинения в чей-либо адрес. В случае нарушения этих правил выступающий может быть лишен слова без предупреждения.

3.3. Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации

Порядок выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. За двадцатилетнюю историю современного российского конституционализма институт выборов депутатов Государственной Думы прошел несколько этапов. Непосредственно начало развития новой избирательной системы знаменовало подписание Президентом Указа Президента Российской Федерации от 1 октября 1993 г. № 1557 «Об утверждении уточненной редакции Положения о выборах депутатов Государственной Думы в 1993 году и внесении изменений и дополнений в Положение о федеральных органах власти на переходный период»¹.

¹ *Собрание* актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1993. № 41. Ст. 3907.

Положение о выборах закрепило смешанную избирательную систему выборов депутатов Государственной Думы, которая без существенных изменений просуществует до середины 2000-х гг. Согласно ему 225 депутатов Государственной Думы избирались на основе мажоритарной системы по одномандатным (один округ – один депутат) избирательным округам, образуемым в субъектах Федерации на основе единой нормы представительства, за исключением избирательных округов, образуемых в субъектах Федерации, число избирателей в которых меньше среднего числа избирателей, установленного Центральной избирательной комиссией по выборам депутатов Государственной Думы для одномандатного избирательного округа. Остальные 225 депутатов Государственной Думы избирались на основе системы пропорционального представительства по общесоюзальному избирательному округу.

Правовое регулирование выборов депутатов Государственной Думы второго созыва осуществлялось уже на законодательном уровне. Федеральный закон от 21 июня 1995 г. № 90-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»¹ подробно регулировал порядок проведения избирательной кампании, давал развернутую характеристику гарантий избирательных прав граждан. Можно отметить, что Президентом Российской Федерации при разработке Закона 1995 г. была предпринята попытка снизить число депутатов Государственной Думы, избираемых по пропорциональной системе (150 к 300). Целью данной новеллы было уменьшение числа партийных фракций в парламенте. Но это предложение главы государства не было одобрено депутатами.

Дальнейшее развитие избирательного законодательства о выборах депутатов Государственной Думы осуществлялось в рамках концепции уточнения правовых конструкций, закрепленных

¹ *Собрание* законодательства Российской Федерации. 1995. № 26. Ст. 2398.

в Законе 1995 г., в новых законах о выборах депутатов нижней палаты российского парламента. Например, в Федеральном законе от 24 июня 1999 г. № 121-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»¹ появилось такое основание регистрации, как избирательный залог, просуществовавшее до 2009 г.² Увеличение уровня регламентирования избирательных отношений можно продемонстрировать на примере увеличения объема этих законов. Закон 1995 г. включал в себя 77 статей, 1999 г. – 94 статьи, Федеральный закон от 20 декабря 2002 г. № 175-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»³ состоял из 99 статей.

Конституционность использования смешанной избирательной системы при выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации являлась предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации. Поводом к рассмотрению дела стал запрос Саратовской областной Думы о проверке конституционности применения смешанной избирательной системы при выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. Ссылаясь на мировой опыт и на то, что смешанная избирательная система соответствует предназначению выборов как высшего непосредственного выражения власти народа и позволяет отразить выраженную в ходе голосования волю граждан, Конституционный Суд признал, что оспариваемое положение не нарушает Конституцию Российской Федерации, в

¹ *Собрание* законодательства Российской Федерации. 1999. № 26. Ст. 3178.

² *Федеральный закон* от 09.02.2009 № 3-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с отменой избирательного залога при проведении выборов» // *Собрание законодательства Российской Федерации*. 2009. № 7. Ст. 771.

³ *Собрание* законодательства Российской Федерации. 2002. № 51. Ст. 4982.

том числе закреплённые ею принцип свободных выборов (ст. 3), право граждан участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей, а также право избирать и быть избранными в органы государственной власти (ст. 32), гарантии равенства этих прав (ст. 19), равенство общественных объединений перед законом (ст. 13)¹.

Следующим этапом развития института выборов депутатов Государственной Думы можно считать принятие Федерального закона от 18 мая 2005 № 51-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»². Согласно ему депутаты Государственной Думы избираются гражданами Российской Федерации по федеральному избирательному округу пропорционально числу голосов, поданных за федеральные списки кандидатов в депутаты Государственной Думы. Федеральный избирательный округ, по которому избираются депутаты Государственной Думы, включает в себя всю территорию Российской Федерации. На основе этого Закона были избраны пятый и шестой созывы депутатов Государственной Думы.

В настоящее время порядок выборов депутатов Государственной Думы устанавливается Федеральным законом от 22 февраля 2014 г. № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»³. Депутаты Государственной Думы избираются гражданами Российской Федерации на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Участие в

¹ *Постановление Конституционного Суда РФ от 17 ноября 1998 г. № 26-П «По делу о проверке конституционности положений Федерального закона от 21 июня 1995 г. “О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации”» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 48. Ст. 5969.*

² *Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. № 21. Ст. 1919.*

³ Там же. 2014. № 8. Ст. 740.

выборах является свободным и добровольным. Никто не вправе принуждать гражданина Российской Федерации к участию или неучастию в выборах, а также препятствовать его свободному волеизъявлению.

В Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации избираются 450 депутатов: 225 депутатов Государственной Думы избираются по одномандатным избирательным округам (один округ – один депутат), 225 депутатов Государственной Думы избираются по федеральному избирательному округу пропорционально числу голосов избирателей, поданных за федеральные списки кандидатов. Депутатом может быть избран гражданин Российской Федерации, достигший на день голосования 21 года, дееспособный и не находящийся в местах лишения свободы по приговору суда.

Выборы депутатов Государственной Думы нового созыва назначаются Президентом Российской Федерации. Решение о назначении выборов должно быть принято не ранее чем за 110 дней и не позднее чем за 90 дней до дня голосования и опубликовано в средствах массовой информации в течение пяти дней со дня его принятия. Днем голосования является первое воскресенье месяца, в котором истекает конституционный срок, на который была избрана Государственная Дума предыдущего созыва. Если Президент Российской Федерации не назначит выборы депутатов Государственной Думы, они назначаются Центральной избирательной комиссией Российской Федерации и проводятся в первое воскресенье месяца, в котором истекает конституционный срок, на который была избрана Государственная Дума предыдущего созыва.

При роспуске Государственной Думы Президент Российской Федерации одновременно назначает досрочные выборы депутатов Государственной Думы нового созыва. Днем голосования в этом случае является последнее воскресенье перед днем, когда истекают три месяца со дня роспуска Государственной Думы. Решение о назначении досрочных выборов подлежит офици-

альному опубликованию в средствах массовой информации не позднее чем через пять дней со дня его принятия.

Граждане Российской Федерации, обладающие пассивным избирательным правом, могут быть выдвинуты кандидатами непосредственно или в составе федеральных списков кандидатов. Непосредственное выдвижение кандидатов может быть осуществлено путем самовыдвижения, а также путем выдвижения их политическими партиями, имеющими в соответствии с Федеральным законом «О политических партиях» право принимать участие в выборах, в том числе выдвигать кандидатов, списки кандидатов. В одном одномандатном избирательном округе политическая партия вправе выдвинуть только одного кандидата.

Выдвижение федерального списка кандидатов и кандидатов по одномандатным избирательным округам на съезде политической партии осуществляется в течение 25 дней после дня официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов депутатов Государственной Думы. В федеральный список кандидатов, выдвинутый политической партией, наряду с членами данной политической партии могут быть включены граждане, не являющиеся членами данной или иной политической партии, которые не могут составлять более 50 процентов от числа кандидатов, включенных в федеральный список. В федеральный список кандидатов не могут быть включены граждане, являющиеся членами иных политических партий.

Федеральный список кандидатов может быть разбит на общефедеральную и региональную части. В региональную часть входят региональные группы кандидатов, соответствующие группе граничащих между собой субъектов Российской Федерации, субъекту Российской Федерации или части территории субъекта Российской Федерации, которая включает в себя территорию одномандатного избирательного округа или территории двух и более граничащих между собой одномандатных избирательных округов. В федеральном списке кандидатов должно быть не менее 200 и не более 400 кандидатов, региональных

групп кандидатов должно быть не менее 35. В общефедеральную часть федерального списка кандидатов может быть включено не более десяти кандидатов. Региональная часть федерального списка кандидатов должна охватывать всю территорию Российской Федерации.

Гражданин Российской Федерации, обладающий пассивным избирательным правом, вправе выдвинуть свою кандидатуру в качестве кандидата по одномандатному избирательному округу в порядке самовыдвижения. Кандидат, выдвинутый в порядке самовыдвижения, не может быть выдвинут политической партией.

Необходимым условием регистрации федерального списка кандидатов, кандидата является поддержка их выдвижения избирателями, наличие которой определяется по результатам последних выборов депутатов Государственной Думы, депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации либо подтверждается необходимым числом подписей избирателей, собранных в поддержку выдвижения.

Выдвижение политической партией федерального списка кандидатов, кандидата по одномандатному избирательному округу считается поддержанным избирателями на основании результатов последних выборов депутатов Государственной Думы, депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации и не требует сбора подписей избирателей в любом из следующих случаев:

- 1) федеральный список кандидатов, выдвинутый политической партией, по результатам последних выборов депутатов Государственной Думы был допущен к распределению депутатских мандатов или получил не менее 3 процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании по федеральному избирательному округу;
- 2) список кандидатов, выдвинутый политической партией, был допущен к распределению депутатских мандатов в законо-

дательном (представительном) органе государственной власти хотя бы одного субъекта Российской Федерации созыва, действующего на день официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов депутатов Государственной Думы;

3) списку кандидатов, выдвинутому политической партией, был передан депутатский мандат в законодательном (представительном) органе государственной власти хотя бы одного субъекта Российской Федерации созыва, действующего на день официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов депутатов Государственной Думы.

В иных случаях в поддержку выдвижения политической партией федерального списка кандидатов должно быть собрано не менее двухсот тысяч подписей избирателей, при этом на один субъект Российской Федерации должно приходиться не более семи тысяч подписей избирателей, зарегистрированных в данном субъекте Российской Федерации.

В поддержку выдвижения политической партией кандидата по одномандатному избирательному округу должны быть собраны подписи избирателей в количестве не менее трех процентов от общего числа избирателей, зарегистрированных на территории соответствующего избирательного округа, а если в избирательном округе менее 100 тысяч избирателей, – не менее 3 тысяч подписей.

По итогам голосования на основании данных, содержащихся в первых экземплярах протоколов территориальных избирательных комиссий об итогах голосования, окружная избирательная комиссия не позднее чем на пятый день со дня голосования определяет результаты выборов по одномандатному избирательному округу. Центральная избирательная комиссия Российской Федерации на основании своего протокола о распределении депутатских мандатов между федеральными списками кандидатов, своего решения о результатах выборов по федеральному избирательному округу, а также на основании протоколов и решений окружных избирательных комиссий о ре-

зультатах выборов по одномандатным избирательным округам не позднее чем через две недели после дня голосования устанавливает общие результаты выборов депутатов Государственной Думы.

Распуск Государственной Думы. В соответствии с Конституцией Российской Федерации Государственная Дума может быть распущена в следующих случаях:

а) после трёхкратного отклонения представленных кандидатур Председателя Правительства Российской Федерации Государственной Думой Президент Российской Федерации назначает Председателя Правительства Российской Федерации, распускает Государственную Думу и назначает новые выборы (ч. 4 ст. 111);

б) в случае повторного в течение трёх месяцев вынесения Государственной Думой недоверия Правительству Президент Российской Федерации объявляет об отставке Правительства либо распускает Государственную Думу (ч. 3 ст. 117);

в) Председатель Правительства Российской Федерации может поставить вопрос о доверии Правительству Российской Федерации. Если Государственная Дума в доверии отказывает, Президент в течение семи дней принимает решение об отставке Правительства Российской Федерации или распускает Государственную Думу и назначает новые выборы (ч. 4 ст. 117).

Государственная Дума не может быть распущена:

– с момента выдвижения ею обвинения против Президента Российской Федерации до принятия соответствующего решения Советом Федерации;

– в период действия на всей территории Российской Федерации военного или чрезвычайного положения;

– в течение шести месяцев до окончания срока полномочий Президента Российской Федерации;

– по основаниям, связанным с выражением недоверия Правительству Российской Федерации, в течение года после ее избрания.

В случае роспуска Государственной Думы Президент Российской Федерации назначает дату выборов с тем, чтобы вновь избранная Государственная Дума собралась не позднее чем через четыре месяца с момента роспуска.

Согласно позиции Конституционного Суда Российской Федерации¹ роспуск Государственной Думы является конституционно-правовым способом разрешения возможных конфликтов между Президентом Российской Федерации и Государственной Думой при формировании Правительства Российской Федерации (ст. 111, ч. 4, Конституции Российской Федерации), а также между Государственной Думой и Правительством Российской Федерации при выражении ею недоверия Правительству Российской Федерации или отказе последнему в доверии (ст. 117, ч. 3 и 4, Конституции Российской Федерации), преследующий конституционную цель обеспечить своевременное формирование Правительства Российской Федерации или соответственно продолжение функционирования Правительства Российской Федерации, поддерживаемого Президентом Российской Федерации вопреки недоверию, выраженному Правительству Российской Федерации Государственной Думой. Конституционно-правовые последствия соответствуют этим целям роспуска Государственной Думы и обусловлены тем, что приведший к нему конфликт подлежит разрешению путем избрания нового состава Государственной Думы на основе свободных выборов как высшего непосредственного выражения власти народа. Именно этим конституционные последствия предусмотренного ст. 109 Конституции Российской Федерации роспуска Государственной Думы отличаются от последствий, наступающих в связи с истечением установленного в ч. 1 ст. 96 Конституции Российской Федерации срока полномочий Государственной Думы, которые

¹ *Постановление* Конституционного Суда Российской Федерации от 11 ноября 1999 г. № 15-П «По делу о толковании статей 84 (пункт «б»), 99 (части 1, 2 и 4) и 109 (часть 1) Конституции Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 47. Ст. 5787.

согласно ч. 4 ст. 99 Конституции Российской Федерации не прекращаются вплоть до начала работы Государственной Думы нового созыва.

Компетенция Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. Вопросы ведения Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации закрепляются ст. 103 Конституции Российской Федерации.

а) Согласно Конституции Российской Федерации Государственная Дума Российской Федерации дает согласие Президенту Российской Федерации на назначение Председателя Правительства Российской Федерации. Государственная Дума рассматривает представленную Президентом Российской Федерации кандидатуру Председателя Правительства Российской Федерации в течение недели со дня внесения предложения. Кандидат на должность Председателя Правительства Российской Федерации должен представить Государственной Думе программу основных направлений деятельности будущего Правительства Российской Федерации. Согласие Государственной Думы на назначение Председателя Правительства Российской Федерации считается полученным, если за предложенную кандидатуру проголосовало большинство от общего числа депутатов Государственной Думы.

В случае отклонения Государственной Думой кандидатуры Президент Российской Федерации в течение недели со дня ее отклонения вносит предложение о новой кандидатуре. Решение о даче согласия на назначение Председателя Правительства Российской Федерации принимается большинством голосов от общего числа депутатов Государственной Думы.

Отказ нижней палаты российского парламента в согласии на назначение Председателя Правительства Российской Федерации является формой давления на Президента России. Показательна в этом отношении работа Государственной Думы второго созыва (1995–1999 гг.). За этот срок она утвердила пять Председателей Правительства Российской Федерации:

В.С. Черномырдин (1996 г.), С.В. Кириенко (1998 г.), Е.М. Примаков (1998 г.), С.В. Степашин (1999 г.) и В.В. Путин (1999 г.). Следует отметить, что в 1996 г. утверждение Председателя Правительства Российской Федерации прошло легко с первого голосования. Каждое из последующих четырех назначений стало результатом затяжного правительственного кризиса¹. В 2000-е гг. Государственная Дума дала согласие на назначение шести Председателей Правительства Российской Федерации: М.М. Касьянов (17 мая 2000 г.), М.Е. Фрадков (5 марта 2004 г., 12 мая 2004 г.), В.А. Зубков (14 сентября 2007 г.), В.В. Путин (8 мая 2008 г.), Д.А. Медведев (8 мая 2012 г.).

б) Решение вопроса о доверии Правительству Российской Федерации. Вопрос о доверии Правительству Российской Федерации может быть поднят как по инициативе депутатов Государственной Думы, так и по инициативе Председателя Правительства. Государственная Дума принимает постановление о недоверии Правительству Российской Федерации большинством голосов от общего числа депутатов Государственной Думы. Нижняя палата российского парламента рассматривает вопрос о доверии Правительству Российской Федерации во внеочередном порядке.

В политической истории России известен лишь один факт вынесения Государственной Думой недоверия Правительству Российской Федерации, которое было оформлено Постановлением Государственной Думы Российской Федерации от 21 июня 1995 г. № 895-1 ГД «О недоверии Правительству Российской Федерации»².

в) Заслушивание ежегодных отчетов Правительства Российской Федерации о результатах его деятельности. Положение об ежегодных отчетах Председателя Правительства Российской Федерации

¹ См.: Головлёв В.И., Нефедова Т.И. Государственная дума второго созыва: роль и место в политическом переломе. М., 2000. С. 88–89.

² *Собрание законодательства Российской Федерации*. 1995. № 26. Ст. 2446.

Федерации было включено в текст Конституции Законом Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ «О контрольных полномочиях Государственной Думы в отношении Правительства Российской Федерации». Государственная Дума рассматривает вопрос о ежегодном отчете Правительства Российской Федерации о результатах его деятельности, как правило, в период весенней сессии. Дата рассмотрения вопроса о ежегодном отчете Правительства Российской Федерации устанавливается Советом Государственной Думы по согласованию с Председателем Правительства Российской Федерации.

В ходе отчета депутаты вправе задавать вопросы Председателю Правительства Российской Федерации, высказывать свое мнение о деятельности Правительства Российской Федерации. По итогам рассмотрения ежегодного отчета Правительства Российской Федерации о результатах его деятельности Государственная Дума вправе принять постановление.

г) Назначение на должность и освобождение от должности Председателя Центрального банка Российской Федерации. Президент Российской Федерации представляет на рассмотрение Государственной Думы кандидатуру для назначения на должность Председателя Центрального банка Российской Федерации не позднее чем за три месяца до истечения срока полномочий действующего Председателя Центрального банка Российской Федерации. Кандидат должен выступить перед Государственной Думой с краткой программой предстоящей деятельности. Председатель Центрального банка Российской Федерации считается назначенным, если за него проголосовало большинство от общего числа депутатов Государственной Думы.

В случае отклонения предложенной Президентом Российской Федерации кандидатуры в течение двух недель Государственной Думе должна быть представлена новая. Одна кандидатура не может быть представлена более двух раз. В случае досрочного освобождения от должности Председателя Цен-

трального банка Российской Федерации в течение двух недель Президент Российской Федерации представляет кандидатуру на рассмотрение Государственной Думы.

В соответствии с п. «г» ст. 83 Конституции Российской Федерации вопрос об освобождении от должности Председателя Центрального банка Российской Федерации ставится Президентом Российской Федерации. Решение по этому вопросу принимается Государственной Думой большинством голосов от общего числа депутатов Государственной Думы.

г) Назначение на должность и освобождение от должности Председателя Счётной палаты и половины состава её аудиторов. В соответствии с ч. 1 ст. 7 Федерального закона «О Счетной палате Российской Федерации» кандидатуры для назначения на должность Председателя Счетной палаты, её шести аудиторов представляет Президент Российской Федерации. Кандидатуры вносятся Президенту Российской Федерации Советом Государственной Думы по предложениям фракций в Государственной Думе. Президенту Российской Федерации вносятся не менее трех кандидатур на должность Председателя Счетной палаты.

Кандидат на должность Председателя Счетной палаты 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. Председатель Счетной палаты, её шесть аудиторов назначаются большинством голосов депутатов Государственной Думы.

Вопрос о досрочном освобождении от должности Председателя Счетной палаты либо одного из шести её аудиторов решается по представлению Президента Российской Федерации в двухнедельный срок большинством голосов депутатов. При появлении вакантной должности аудитора Счетной палаты она должна быть замещена в течение двух месяцев.

е) Назначение на должность и освобождение от должности Уполномоченного по правам человека Российской Федерации. В соответствии со ст. 103 Конституции Российской Федерации и Федеральным конституционным законом «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации назначается на должность и освобождается от должности Государственной Думой большинством голосов от общего числа депутатов тайным голосованием. Предложения о кандидатах на должность Уполномоченного по правам человека могут вноситься в Государственную Думу Президентом Российской Федерации, Советом Федерации, депутатами Государственной Думы и фракциями в течение месяца до окончания срока полномочий предыдущего Уполномоченного по правам человека, а также в случаях досрочного прекращения его полномочий. Каждый кандидат выступает на заседании Государственной Думы с краткой программой предстоящей деятельности. После оглашения результатов голосования по кандидатурам на должность Уполномоченного по правам человека кандидат, набравший необходимое число голосов, приносит присягу.

Если кандидатура на должность Уполномоченного по правам человека отклонена палатой, может быть предложена для нового рассмотрения та же или новая кандидатура. В случае, если в Государственную Думу было внесено более одной кандидатуры и в результате тайного голосования ни одна из них не набрала необходимого числа голосов, могут быть предложены для нового рассмотрения те же или новые кандидатуры.

Полномочия Уполномоченного по правам человека могут быть прекращены Государственной Думой также ввиду его неспособности по состоянию здоровья или по иным причинам в течение длительного времени (не менее четырех месяцев подряд) исполнять свои обязанности.

Уполномоченный может быть освобожден от должности также в случае подачи им заявления о сложении полномочий.

Досрочное освобождение от должности производится по постановлению Государственной Думы.

В случае досрочного освобождения Уполномоченного по правам человека от должности новый Уполномоченный по правам человека должен быть назначен Государственной Думой в течение двух месяцев со дня досрочного освобождения от должности предыдущего Уполномоченного по правам человека.

ж) Объявление амнистии. Объявление амнистии осуществляется Государственной Думой путем принятия постановлений об объявлении амнистии и о порядке применения амнистии большинством голосов от общего числа депутатов Государственной Думы.

з) Выдвижение обвинения против Президента Российской Федерации для отрешения его от должности. Предложение о выдвижении обвинения против Президента Российской Федерации для отрешения его от должности может быть внесено по инициативе не менее одной трети от общего числа депутатов Государственной Думы и направляется Государственной Думой на заключение специальной комиссии, образуемой палатой, для оценки соблюдения процедурных правил и фактической обоснованности обвинения.

По итогам обсуждения этого вопроса на заседании Государственная Дума двумя третями голосов от общего числа депутатов палаты принимает постановление о выдвижении обвинения против Президента Российской Федерации в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления отдельно по каждому обвинению. Постановление Государственной Думы в пятидневный срок направляется в Совет Федерации, а также для дачи заключений в Верховный Суд Российской Федерации и Конституционный Суд Российской Федерации.

Как уже упоминалось в предыдущей главе, попытка выдвинуть обвинение против Президента Российской Федерации была предпринята в июне 1998 г. В адрес главы государства были

выдвинуты пять обвинений, ни одно из которых не набрало необходимо числа голосов в Государственной Думе.

Внутреннее устройство и порядок работы Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. Председатель Государственной Думы, его заместители избираются из числа депутатов Государственной Думы по общему правилу тайным голосованием большинством голосов от общего числа депутатов Государственной Думы.

Совет Государственной Думы создается для предварительной подготовки и рассмотрения организационных вопросов деятельности палаты. Членами Совета Государственной Думы с правом решающего голоса являются Председатель Государственной Думы, его заместители, руководители фракций.

Фракцией является объединение депутатов Государственной Думы, избранных в составе федерального списка кандидатов, который был допущен к распределению депутатских мандатов. Полное наименование фракции соответствует наименованию политической партии, указанному в уставе политической партии. Фракция избирает из своего состава руководителя фракции и его заместителя (заместителей). Депутат Государственной Думы вправе состоять только в одной фракции. В составе фракции численностью более 100 депутатов могут создаваться внутрифракционные группы, численность которых не может составлять менее 50 депутатов Государственной Думы. Руководителем внутрифракционной группы является первый заместитель руководителя фракции.

В соответствии со ст. 99 Конституции Российской Федерации Государственная Дума собирается на первое заседание на тридцатый день после избрания. Президент Российской Федерации может созвать заседание Государственной Думы ранее этого срока. Первое заседание Государственной Думы открывает старейший по возрасту депутат. В дальнейшем до избрания Председателя Государственной Думы или его заместителя заседания Государственной Думы могут вести поочередно

представители депутатских объединений по согласованию между ними.

Во время сессии Государственной Думы (весенняя – с 12 января по 20 июня, осенняя – с 1 сентября по 25 декабря) проводятся заседания палаты, заседания Совета Государственной Думы, заседания комитетов и комиссий Государственной Думы, парламентские слушания, работа депутатов Государственной Думы в комитетах и комиссиях, во фракциях и в депутатских группах, а также с избирателями. Заседания Государственной Думы обычно проводятся в рабочие дни: а) утренние – с 10 до 14 часов с перерывом с 12 часов до 12 часов 30 минут; б) вечерние – с 16 до 18 часов.

Заседания Государственной Думы проводятся открыто, гласно и освещаются в средствах массовой информации. По решению палаты на ее заседания могут быть приглашены представители государственных органов, общественных объединений, научных учреждений, эксперты и другие специалисты для предоставления необходимых сведений и заключений по рассматриваемым Государственной Думой законопроектам и иным вопросам. Представители средств массовой информации могут присутствовать на открытых заседаниях палаты при условии их аккредитации в Государственной Думе.

Депутат Государственной Думы обязан присутствовать на ее заседаниях. В случае невозможности присутствовать на заседании по уважительной причине он должен информировать Председателя Государственной Думы и руководителя соответствующей фракции. Депутаты вправе участвовать в прениях, вносить предложения, замечания и поправки по существу обсуждаемых вопросов, предлагать кандидатуры и высказывать свое мнение по кандидатурам должностных лиц, избираемых, назначаемых или утверждаемых Государственной Думой, задавать вопросы, давать справки, а также пользоваться иными установленными правами.

Работа в Государственной Думе осуществляется на русском языке. Депутат, желающий выступить на ином языке народов

Российской Федерации, заблаговременно уведомляет об этом Совет палаты. Такое выступление обеспечивается переводом на русский язык.

Выступающий в Государственной Думе 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 этих правил председательствующий предупреждает выступающего, а в случае повторного нарушения лишает его права выступления в течение всего дня заседания. В исключительных случаях депутат может быть также лишен права выступления на срок до одного месяца решением палаты, принимаемым большинством от общего числа депутатов.

3.4. Правовой статус членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации

В соответствии со ст. 98 Конституции Российской Федерации члены Совета Федерации и депутаты Государственной Думы обладают неприкосновенностью в течение всего срока их полномочий. Они не могут быть задержаны, арестованы, подвергнуты обыску, кроме случаев задержания на месте преступления, а также подвергнуты личному досмотру, за исключением случаев, когда это предусмотрено федеральным законом для обеспечения безопасности других людей. Вопрос о лишении неприкосновенности решается по представлению Генерального прокурора Российской Федерации соответствующей палатой Федерального Собрания.

Более подробное регулирование правового статуса российских парламентариев осуществляется Федеральным законом от

8 мая 1994 г. № 3-ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»¹. В соответствии с ним членом Совета Федерации является представитель от субъекта Российской Федерации, уполномоченный в соответствии с федеральным законом о порядке формирования Совета Федерации осуществлять в нем законодательные и иные полномочия, предусмотренные законодательством. Порядок установления срока полномочий члена Совета Федерации определяется в соответствии с Федеральным законом «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации».

Депутатом Государственной Думы является избранный в соответствии с федеральным законом представитель народа, уполномоченный осуществлять в нижней палате российского парламента законодательные и иные полномочия. По общему правилу срок полномочий депутата Государственной Думы начинается со дня избрания его депутатом Государственной Думы и прекращается со дня начала работы Государственной Думы нового созыва.

По объему социальных гарантий члены Совета Федерации, депутаты Государственной Думы приравниваются к федеральному министру, председатели палат, их заместители – к Председателю Правительства Российской Федерации, заместителю Председателя Правительства Российской Федерации соответственно.

К социальным гарантиям деятельности члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы относятся: а) ежемесячное денежное вознаграждение, денежные поощрения и иные выплаты, предусмотренные законодательством; б) ежегодный оплачиваемый отпуск; в) зачисление времени осуществления их полномочий в стаж государственной гражданской службы; г) их

¹ *Собрание* законодательства Российской Федерации. 1999. № 28. Ст. 3466.

медицинское, санаторно-курортное обслуживание; д) пенсионное обеспечение, в том числе пенсионное обеспечение членов их семей в случае смерти российских парламентариев; е) обязательное государственное страхование на случай причинения вреда их здоровью и имуществу; ж) обязательное государственное социальное страхование на случай заболевания или потери трудоспособности в период исполнения членом Совета Федерации, депутатом Государственной Думы своих полномочий; з) жилищно-бытовое обеспечение парламентариев, не имеющих жилой площади в городе Москве; и) иные социальные гарантии, предусмотренные для федеральных министров. Должностные лица федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления обязаны обеспечивать члену Совета Федерации, депутату Государственной Думы условия для осуществления ими своих полномочий, установленных Конституцией Российской Федерации и законодательством.

Член Совета Федерации, депутат Государственной Думы не могут быть привлечены к уголовной или административной ответственности за высказывание мнения или выражение позиции при голосовании в соответствующей палате Федерального Собрания Российской Федерации.

Формами деятельности члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы являются: а) участие в заседаниях палат, в совместных заседаниях палат; б) участие в работе комитетов и комиссий палат; в работе парламентских комиссий, создаваемых Советом Федерации и Государственной Думой в порядке, установленном Федеральным законом от 27 декабря 2005 г. № 196-ФЗ «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации»; в) участие в выполнении поручений палат, их органов; г) участие в парламентских слушаниях; д) внесение законопроектов в Государственную Думу; е) внесение парламентского запроса (запроса Совета Федерации, Государственной Думы), запроса члена Совета Феде-

рации, депутата Государственной Думы (депутатского запроса); ж) обращение с вопросами к членам Правительства Российской Федерации на заседании соответствующей палаты Федерального Собрания Российской Федерации; з) обращение к соответствующим должностным лицам с требованием принять меры по немедленному пресечению обнаружившегося нарушения прав граждан.

Член Совета Федерации, депутат Государственной Думы обладают неприкосновенностью в течение всего срока своих полномочий. Они без согласия соответствующей палаты Федерального Собрания Российской Федерации не могут быть: а) привлечены к уголовной или к административной ответственности, налагаемой в судебном порядке; б) задержаны, арестованы, подвергнуты обыску (кроме случаев задержания на месте преступления) или допросу; в) подвергнуты личному досмотру, за исключением случаев, когда это предусмотрено федеральным законом для обеспечения безопасности других людей. Неприкосновенность члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы распространяется на занимаемые ими жилые и служебные помещения, используемые ими личные и служебные транспортные средства, средства связи, принадлежащие им документы и багаж, на их переписку.

В случае возбуждения уголовного дела или начала производства по делу об административном правонарушении, предусматривающем административную ответственность, налагаемую в судебном порядке, в отношении действий члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы, орган дознания или следователь сообщает об этом Генеральному прокурору Российской Федерации, который в недельный срок после получения сообщения обязан внести в соответствующую палату Федерального Собрания Российской Федерации представление о лишении парламентария неприкосновенности.

Отказ соответствующей палаты Федерального Собрания Российской Федерации дать согласие на лишение члена Совета

Федерации, депутата Государственной Думы неприкосновенности является обстоятельством, исключающим производство по уголовному делу или производство по делу об административном правонарушении, предусматривающем административную ответственность, налагаемую в судебном порядке, и влекущим прекращение таких дел. Решение о прекращении соответствующего дела может быть отменено лишь при наличии вновь открывшихся обстоятельств.

В случае роспуска Государственной Думы депутат имеет право на получение единовременного денежного пособия, равного трехкратному размеру его ежемесячного денежного вознаграждения на день прекращения депутатских полномочий. Депутату Государственной Думы и проживающим совместно с ним членам его семьи, находящимся на день роспуска Государственной Думы вне их постоянного места жительства, обеспечиваются бесплатный проезд и бесплатный провоз принадлежащего им имущества (в контейнерах общим весом до десяти тонн) к постоянному месту жительства.

Члену Совета Федерации, депутату Государственной Думы и членам их семей возмещаются расходы, связанные с переездом в город Москву для осуществления своих полномочий, а также расходы, связанные с переездом к постоянному месту жительства члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы после прекращения их полномочий.

Все виды почтовых и телеграфных отправок члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы в связи с осуществлением ими своих полномочий пересылаются (передаются), обрабатываются и доставляются в разряде правительственных. Парламентарии могут иметь до пяти помощников, работающих по срочному служебному контракту или срочному трудовому договору, и до сорока помощников, работающих на общественных началах.

3.5. Законодательный процесс

Под законодательным процессом понимается совокупность сменяющих друг друга стадий, посредством которых осуществляется законодательная деятельность Федерального Собрания. Законодательный процесс имеет непосредственную связь с законодательством, так как является его составной частью. Законодательство включает в себя не только стадии законодательного процесса, но и формулирование идеи законопроекта, его научную обработку, выявление обоснованности, обсуждение среди российских граждан, общественных объединений.

Под стадиями законодательного процесса понимаются этапы организации, проведения обсуждения и принятия закона, в рамках которых совершаются предусмотренные законодательством действия. Каждая стадия имеет строго отведенное ей место и назначение в законодательном процессе.

К основным стадиям законодательного процесса относятся: внесение законопроекта (законодательная инициатива) и предварительное его рассмотрение в Государственной Думе; рассмотрение и принятие федерального закона, проекта федерального конституционного закона Государственной Думой; рассмотрение федеральных законов и проектов федеральных конституционных законов Советом Федерации; подписание и обнародование закона Президентом Российской Федерации.

Факультативными (необязательными) стадиям законодательного процесса являются повторное рассмотрение Государственной Думой законов, отклоненных Советом Федерации, повторное рассмотрение Государственной Думой законов, отклоненных Президентом Российской Федерации, повторное рассмотрение Советом Федерации законов, отклоненных Президентом Российской Федерации.

Внесение законопроекта (законодательная инициатива) и предварительное его рассмотрение в Государственной Думе. Под правом законодательной инициативы понимается преду-

смотренная российским законодательством возможность соответствующих государственных органов и депутатов Государственной Думы, членов Совета Федерации вносить в Государственную Думу проекты законов.

Согласно ст. 104 Конституции Российской Федерации право законодательной инициативы принадлежит Президенту Российской Федерации, Совету Федерации, членам Совета Федерации, депутатам Государственной Думы, Правительству Российской Федерации, законодательным (представительным) органам субъектов Российской Федерации. Право законодательной инициативы принадлежит также Конституционному Суду Российской Федерации и Верховному Суду Российской Федерации по вопросам их ведения.

Право законодательной инициативы осуществляется в форме внесения в Государственную Думу:

а) проектов законов Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов;

б) законопроектов о внесении изменений и дополнений в федеральные конституционные законы и федеральные законы, либо о признании этих законов утратившими силу, либо о неприменении на территории Российской Федерации актов законодательства Союза ССР;

в) поправок к законопроектам.

При внесении в Государственную Думу законопроекта субъекты права законодательной инициативы должны представить пояснительную записку, содержащую предмет законодательного регулирования и изложение концепции законопроекта; текст законопроекта с указанием на титульном листе субъекта права законодательной инициативы, внесшего законопроект; перечень актов федерального законодательства, подлежащих признанию утратившими силу, приостановлению, изменению, дополнению или принятию в связи с принятием данного закона.

Законопроекты о введении или отмене налогов, об освобождении от их уплаты, о выпуске государственных займов, об изменении финансовых обязательств государства, другие законопроекты, предусматривающие расходы, покрываемые за счёт федерального бюджета, могут быть внесены только при наличии заключения Правительства Российской Федерации. Если заключение отсутствует, то Совет Государственной Думы направляет законопроект на заключение Правительству, которое в месячный срок подготавливает письменное заключение. Законопроект направляется Советом Государственной Думы в соответствующий комитет, который назначается ответственным по законопроекту.

Рассмотрение и принятие федерального закона и проекта федерального конституционного закона Государственной Думой. Законопроект рассматривается в Государственной Думе в трёх чтениях, если иное не предусмотрено российским законодательством.

При рассмотрении законопроекта в первом чтении обсуждается его концепция, даётся оценка соответствия основных положений законопроекта Конституции Российской Федерации, его актуальности и практического значения. Обсуждение законопроекта начинается с доклада субъекта законодательной инициативы или его представителя и содоклада ответственного комитета Государственной Думы. В ходе обсуждения депутатские фракции, депутаты Государственной Думы, полномочные представители Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации в нижней палате парламента, представители законодательных (представительных) органов законодательных органов государственной власти субъектов Российской Федерации имеют право вносить предложения и делать замечания, касающиеся отдельных положений законопроекта.

По результатам обсуждения законопроекта в первом чтении Государственная Дума может принять законопроект в первом чтении и продолжить работу над ним с учётом предложений и

замечаний в виде поправок, или отклонить законопроект, или принять закон. Отклоненный законопроект не подлежит дальнейшему рассмотрению и возвращается субъекту права законодательной инициативы.

При внесении законопроектов по одной сфере правового регулирования (альтернативных проектов) Государственная Дума рассматривает их одновременно посредством рейтингового голосования. Если по итогам рейтингового голосования несколько законопроектов набрали достаточное для их принятия число голосов, то принятым в первом чтении считается законопроект, набравший наибольшее число голосов. Если по итогам рейтингового голосования ни один из законопроектов не набрал достаточного для принятия числа голосов, то на окончательное голосование ставится законопроект, получивший наибольшее число голосов. Законопроект считается принятым в первом чтении, если при окончательном голосовании за него проголосовало более половины от общего числа депутатов.

В случае принятия законопроекта в первом чтении Государственная Дума отражает своё решение в постановлении, в котором также назначает срок представления поправок к законопроекту, который не может быть менее 15 дней, по законопроектам по предметам совместного ведения Федерации и субъектов – менее 30 дней. В случае принятия законопроекта в первом чтении председательствующий может поставить на голосование предложение ответственного комитета о принятии закона, исключая процедуру второго и третьего чтений, при наличии правовой и лингвистической экспертиз. Также Государственная Дума может принять решение о всенародном обсуждении законопроекта, принятого в первом чтении. Результат голосования оформляется постановлением Государственной Думы.

Поправки к законопроекту, принятому в первом чтении, вносятся в ответственный комитет в виде изменения редакции статей, либо в виде дополнения законопроекта конкретными статьями, либо в виде предложений об исключении конкретных

слов, пунктов, частей или статей законопроекта. Вместе с законопроектом, подготовленным к рассмотрению во втором чтении, ответственный комитет представляет таблицу поправок, рекомендуемых ответственным комитетом к отклонению, и таблицу поправок, по которым не было принято решение.

Второе чтение законопроекта начинается с доклада представителя ответственного комитета. Докладчик сообщает об итогах рассмотрения законопроекта в ответственном комитете, о поступивших поправках и результатах их рассмотрения. Председательствующий выясняет, имеются ли возражения депутатских объединений, депутатов Государственной Думы или приглашённых на заседание иных субъектов права законодательной инициативы против поправок, рекомендуемых ответственным комитетом для внесения в текст законопроекта. Если возражения имеются, то председательствующий сначала ставит на голосование вопрос о принятии поправок, рекомендованных ответственным комитетом для внесения в законопроект. Предоставляется три минуты для выступления с обоснованием возражений. Затем 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 ставится на голосование предложение о принятии законопроекта во втором чтении. Если по итогам голосования такое предложение не набрало необходимого числа голосов, законопроект считается отклонённым и снимается с дальнейшего рассмотрения. Решением Государственной Думы, принятым большинством голосов от общего числа депутатов Государственной Думы, законопроект может быть возвращён к процедуре первого чтения.

При рассмотрении законопроекта в третьем чтении не допускается внесение в него поправок и возвращение к обсуждению законопроекта в целом либо к обсуждению его отдельных разделов, глав, статей. По требованию большинства депутатов Государственной Думы председательствующий обязан поставить на голосование вопрос о возвращении законопроекта к процедуре второго чтения. Федеральный закон принимается Государственной Думой большинством голосов от общего числа депутатов палаты. Закон Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации, федеральный конституционный закон считаются одобренными, если за их одобрение проголосовало не менее чем две трети от общего числа депутатов Государственной Думы.

В соответствии с ч. 3 ст. 105 Конституции Российской Федерации одобренные Государственной Думой Законы вместе с соответствующими постановлениями Государственной Думы, стенограммами заседаний, заключениями Правительства Российской Федерации и другими необходимыми материалами в течение пяти дней передаются Государственной Думой на рассмотрение Совета Федерации.

Рассмотрение федеральных законов и проектов федеральных конституционных законов Советом Федерации. Федеральный закон считается одобренным Советом Федерации в двух случаях: а) если за него проголосовало более половины от общего числа членов этой палаты; б) если в течение четырнадцати дней он не был рассмотрен Советом Федерации (в случае, если он не подлежит обязательному рассмотрению в верхней палате парламента);

Четырнадцатидневный срок, устанавливаемый ч. 4 ст. 105 Конституции Российской Федерации, исчисляется со дня, следующего за днём регистрации закона в Совете Федерации. Для законов, подлежащих обязательному рассмотрению в Совете Федерации, в соответствии с Постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 23 марта 1995 г. «По делу о

толковании части 4 статьи 105 и статьи 106 Конституции Российской Федерации»¹ четырнадцать дней – это срок, в течение которого закон должен начать рассматриваться. «Если Совет Федерации в течение четырнадцати дней не завершил рассмотрение принятого Государственной Думой федерального закона, подлежащего 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».

В соответствии со ст. 106 Конституции Российской Федерации обязательному рассмотрению в Совете Федерации подлежат принятые Государственной Думой федеральные законы по вопросам: федерального бюджета, федеральных налогов и сборов, финансового, валютного, кредитного таможенного регулирования, денежной эмиссии; ратификации и денонсации международных договоров Российской Федерации, статуса и защиты государственной границы Российской Федерации; войны и мира.

Комитет Совета Федерации, ответственный за рассмотрение федерального закона, обсуждает его и принимает заключение. В отношении законов, не подлежащих обязательному рассмотрению Советом Федерации, которые комитет предлагает одобрить и не вносить на рассмотрение палаты, Председатель Совета Федерации или по его поручению заместитель Председателя Совета Федерации, принимает одно из следующих решений:

а) согласиться с решением комитета и не вносить принятый Государственной Думой федеральный закон на рассмотрение Совета Федерации;

б) отклонить решение комитета и включить в повестку дня заседания Совета Федерации федеральный закон, принятый Государственной Думой.

Рассмотрение принятого Государственной Думой федерального закона на заседании Совета Федерации начинается с огла-

¹ *Собрание законодательства Российской Федерации*. 1995. № 13. Ст. 1207.

шения заключения комитета (комитетов) Совета Федерации и проекта Постановления Совета Федерации, внесённого комитетом. Затем Совет Федерации принимает решение одобрить или отклонить федеральный закон без обсуждения либо обсудить его на заседании палаты.

По результатам обсуждения принятого Государственной Думой федерального закона Совет Федерации принимает одно из следующих решений: а) одобрить принятый Государственной Думой федеральный закон; б) отклонить принятый Государственной Думой федеральный закон.

Постановление Совета Федерации об одобрении федерального закона принимается большинством голосов от общего числа членов Совета Федерации, а федерального конституционного закона – большинством не менее трёх четвертей голосов от общего числа её членов.

Если федеральный закон отклонён Советом Федерации, он направляется Советом Государственной Думы в ответственный комитет палаты, который рассматривает возражения Совета Федерации.

По итогам рассмотрения законопроекта ответственный комитет может рекомендовать Государственной Думе: а) создать согласительную комиссию для преодоления возникших разногласий; б) принять федеральный закон в ранее принятой Государственной Думой редакции; в) снять федеральный закон с повторного рассмотрения Государственной Думой.

Принятый Государственной Думой и одобренный Советом Федерации федеральный закон, проект федерального конституционного закона и постановление Совета Федерации в пятидневный срок со дня принятия постановления Председателем Совета Федерации направляются Президенту Российской Федерации для подписания и официального опубликования. В соответствии со ст. 107 Конституции Российской Федерации принятый Государственной Думой и одобренный Советом Федерации без рассмотрения федеральный закон на пятнадцатый день

со дня его поступления в Совет Федерации Председателем Совета Федерации направляется Президенту Российской Федерации для подписания и официального опубликования. Под «принятым федеральным законом, согласно решению Конституционного Суда Российской Федерации»¹, понимаются: а) законы, принятые Государственной Думой и одобренные Советом Федерации в соответствии с ч. 1, 2, 3 и 4 ст. 105 Конституции Российской Федерации; б) законы, повторно принятые Государственной Думой в соответствии с ч. 5 ст. 105 Конституции Российской Федерации; в) законы, одобренные Государственной Думой и Советом Федерации в соответствии с ч. 3 ст. 107 Конституции Российской Федерации.

Подписание и обнародование закона Президентом Российской Федерации. В соответствии со ст. 107 Конституции Российской Федерации Президент Российской Федерации в течение 14 дней должен подписать федеральный закон или отклонить его. В отношении федеральных конституционных законов Президент не может использовать право вето.

Порядок опубликования и вступления в силу федеральных законов и федеральных конституционных законов регулируется Федеральным законом от 14 июня 1994 г. «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат федерального Собрания»². В соответствии с ним датой принятия Федерального закона считается день, когда он одобрен Государственной Думой в окончательной редакции; датой принятия федерального конституционного закона считается день, когда он одобрен палатами Федерального Собрания. Эти акты подлежат официальному опубликованию в течение семи дней после дня их подписания

¹ *Постановление* Конституционного Суда Российской Федерации от 22 апреля 1996 г. № 10-П «По делу о толковании отдельных положений ст. 107 Конституции Российской Федерации» // Российская газета. 1996. 5 марта.

² *Собрание* законодательства Российской Федерации. 1994. № 8. Ст. 801.

Президентом Российской Федерации и вступают в силу по истечении десяти дней после их официального опубликования.

Отклонённый Президентом Российской Федерации федеральный закон направляется в Государственную Думу и Совет Федерации на повторное рассмотрение. Совет Государственной Думы передаёт закон на заключение в ответственный комитет, который рассматривает в течение 10 дней мотивы решения Президента Российской Федерации об отклонении федерального закона, принятого Государственной Думой.

По итогам рассмотрения ответственный комитет вносит на рассмотрение Государственной Думы проект постановления Государственной Думы, в котором может рекомендовать один из следующих вариантов решения: а) принять федеральный закон в редакции, предложенной Президентом Российской Федерации; б) согласиться с мотивами решения Президента Российской Федерации и снять федеральный закон с дальнейшего рассмотрения Государственной Думой; в) принять федеральный закон с учетом предложений Президента Российской Федерации; г) создать специальную комиссию для преодоления возникших разногласий и предложить Президенту Российской Федерации направить для работы в ней своих представителей; д) одобрить федеральный закон в ранее принятой редакции.

Президент Российской Федерации неоднократно в современной истории России отклонял принятый Государственной Думой и одобренный Советом Федерации федеральный закон. Так, в апреле 2007 г. он направил Председателю Совета Федерации письмо следующего содержания: «В соответствии с частью 3 статьи 107 Конституции Российской Федерации отклоняю Федеральный закон “О Знамени Победы”, принятый Государственной Думой 6 апреля 2007 г. в соответствии с частью 5 статьи 105 Конституции Российской Федерации и направленный Президенту Российской Федерации для подписания и обнародования. В связи с многочисленными обращениями ветеранских организаций, касающимися данного Федерального за-

кона, считаю необходимым проведение по нему дополнительных консультаций»¹.

При повторном рассмотрении федерального закона, отклоненного Президентом Российской Федерации и одобренного Государственной Думой в ранее принятой редакции, Совет Федерации вправе: а) поставить на голосование вопрос об одобрении федерального закона в ранее принятой редакции без обсуждения; б) провести обсуждение федерального закона.

Если при повторном рассмотрении Государственной Думой федерального закона, отклоненного Президентом Российской Федерации, он принят в новой редакции, то этот федеральный закон рассматривается Советом Федерации как вновь принятый. При повторном рассмотрении Советом Федерации федерального закона, отклоненного Президентом Российской Федерации и одобренного Государственной Думой в ранее принятой редакции, он считается одобренным Советом Федерации в ранее принятой редакции, если решение об этом было принято большинством не менее двух третей голосов от общего числа членов Совета Федерации. Если при повторном рассмотрении указанного федерального закона за его одобрение проголосовало менее двух третей от общего числа членов Совета Федерации, федеральный закон считается отклоненным палатой.

Федеральный закон, одобренный Советом Федерации и Государственной Думой в ранее принятой редакции, и постановление Совета Федерации о его одобрении в пятидневный срок со дня принятия постановления Председателем Совета Федерации направляются Президенту Российской Федерации для подписания и официального опубликования.

¹ Российская газета. 2007. 24 апреля. № 4349.

3.6. Комитеты и комиссии палат Федерального Собрания Российской Федерации

Конституция Российской Федерации устанавливает, что Совет Федерации и Государственная Дума образуют комитеты и комиссии (ст. 101 ч. 3), которые осуществляют предварительный анализ законопроектов и их подготовку к рассмотрению на общем заседании палаты. Комитеты являются постоянно действующими рабочими органами палат Федерального Собрания. Большинство комиссий создаются на определенное время, необходимое для решения вопроса, относящегося к их компетенции. Решение об образовании или о ликвидации комитета, комиссии оформляется постановлением палаты. Все парламентарии, кроме председателей палат и их заместителей, обязаны войти в один из комитетов палаты. Численный и персональный состав каждого комитета определяется палатой самостоятельно.

В ходе своей деятельности комитеты и комиссии парламента имеют право запрашивать документы и материалы, приглашать на свои заседания различных должностных лиц государственной власти, общественных объединений, предприятий, учреждений, организаций. Основной сферой деятельности комитетов является экспертная проверка законопроектов, предмет регулирования которых относится к сфере их деятельности. Необходимо отметить, что особую роль в данном процессе играют комитеты Государственной Думы, работающие с законопроектом на первых стадиях законодательного процесса.

Комиссии являются чаще всего временными рабочими органами палат. Они создаются на определённый срок для решения конкретной задачи. Решение о создании временной комиссии оформляется постановлением палаты. В нем указываются конкретная задача, для решения которой создана временная комиссия, ее полномочия, срок деятельности и состав. Исключение составляют постоянные комиссии Государственной Думы и Совета Федерации. Например, мандатная комиссия Государствен-

ной Думы образуется на срок полномочий Государственной Думы данного созыва и в части обеспечения своей деятельности имеет статус комитета Государственной Думы.

Состав комитетов и постоянных комиссий утверждается большинством голосов от общего числа членов палаты. В состав комитета Совета Федерации должно входить не менее семи человек. Если в составе комитета остается менее семи человек, председатель комитета незамедлительно информирует об этом Председателя Совета Федерации, который поручает Совету палаты подготовить соответствующие предложения и внести их на очередное заседание Совета Федерации.

Председатели комитетов и постоянных комиссий Совета Федерации, их первые заместители избираются на заседании комитета и утверждаются на общем заседании палат на срок полномочий избранных членов Совета Федерации. Комитет, комиссия Совета Федерации численностью менее 10 членов избирает не более трех заместителей председателя комитета, комиссии; численностью от 10 до 15 членов – не более четырех заместителей председателя комитета, комиссии; численностью свыше 15 членов – не более пяти заместителей председателя комитета, комиссии. Заседания комитета, комиссии проводятся по мере необходимости, но не реже двух раз в месяц.

К компетенции комитетов и комиссий Совета Федерации относятся следующие вопросы:

а) разработка и предварительное рассмотрение законопроектов и поправок к законопроектам по вопросам своего ведения (в том числе в порядке реализации права законодательной инициативы Совета Федерации), а также проекты иных нормативных правовых актов и поправки к ним;

б) подготовка предложения по разделам проекта федерального бюджета в соответствии с вопросами своего ведения;

в) осуществление подготовки заключений по одобренным Государственной Думой и переданным на рассмотрение Совета Федерации проектам законов Российской Федерации о поправ-

ках к Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, по принятым Государственной Думой и переданным на рассмотрение Совета Федерации федеральным законам;

г) предварительное рассмотрение внесенных в Государственную Думу законопроектов, по согласованию с комитетами и комиссиями Государственной Думы могут направлять своих представителей для работы над законопроектами в комитетах, комиссиях и рабочих группах Государственной Думы;

д) могут предварительно рассматривать по согласованию с субъектами Российской Федерации проекты законов субъектов Российской Федерации по вопросам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации;

е) рассматривают федеральные и региональные целевые программы по вопросам своего ведения и их исполнение;

ж) принимают участие в международном сотрудничестве по вопросам своего ведения;

з) могут готовить по поручению Председателя Совета Федерации в соответствии с вопросами своего ведения предложения по законодательным актам, принятым парламентом союзного государства, Межпарламентской ассамблеей Евразийского экономического сообщества, модельным законодательным актам, принятым Межпарламентской ассамблеей государств-участников Содружества Независимых Государств;

и) организуют проведение парламентских слушаний, круглых столов и иных мероприятий по вопросам своего ведения;

к) участвуют в подготовке и проведении правительственного часа на заседании Совета Федерации;

л) решают вопросы организации своей деятельности;

м) вносят в Совет палаты предложения по кандидатурам для награждения Почетной грамотой Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации;

н) вносят в Совет палаты предложения о награждении государственными наградами членов комитета, комиссии Совета

Федерации и работников аппарата комитета, комиссии Совета Федерации;

о) рассматривают иные вопросы, отнесенные к его (ее) ведению Советом Федерации.

Государственная Дума образует комитеты и комиссии, как правило, на основе принципа пропорционального представительства депутатских объединений. Численный состав каждого комитета и каждой комиссии определяется Государственной Думой, но не может быть, как правило, менее 12 и более 35 депутатов палаты. Комитеты Государственной Думы образуются на срок, не превышающий срок полномочий Государственной Думы данного созыва.

Председатели комитетов, комиссий и их заместители избираются палатой большинством голосов от общего числа депутатов Государственной Думы по представлению фракций и депутатских групп. Голосование может проводиться по единому списку кандидатур. Решение об избрании оформляется постановлением палаты. В состав комитетов и Мандатной комиссии не могут быть избраны Председатель Государственной Думы и его заместители.

Деятельность комитета, комиссии Государственной Думы основана на принципах свободы обсуждения, гласности. На заседаниях комитета, комиссии могут присутствовать представители средств массовой информации. Комитеты Государственной Думы по вопросам, отнесенным к их ведению:

а) осуществляют предварительное рассмотрение законопроектов и их подготовку к рассмотрению Государственной Думой;

б) осуществляют подготовку заключений по законопроектам и проектам постановлений, поступившим на рассмотрение Государственной Думы;

в) в соответствии с решением палаты подготавливают запросы в Конституционный Суд Российской Федерации;

г) в соответствии с решением Совета Государственной Думы, поручением Председателя Государственной Думы осу-

ществляют подготовку проектов постановлений Государственной Думы о направлении представителей Государственной Думы в Конституционный Суд Российской Федерации;

д) организуют проводимые Государственной Думой парламентские слушания;

е) дают заключения и вносят предложения по соответствующим разделам проекта федерального бюджета;

ж) решают вопросы организации своей деятельности.

3.7. Формы работы Федерального Собрания Российской Федерации

Парламентские слушания. В соответствии с ч. 3 ст. 101 Конституции Российской Федерации Совет Федерации и Государственная Дума по вопросам своего ведения могут проводить парламентские слушания. Информация о теме, времени и месте проведения парламентских слушаний передается средствам массовой информации не позднее чем за 10 дней до начала слушаний. Парламентские слушания могут быть как открытыми, так и закрытыми. На закрытых парламентских слушаниях обсуждаются вопросы, связанные с государственной или иной охраняемой законом тайной.

Продолжительность парламентских слушаний определяется характером обсуждаемых вопросов. Комитет (комиссия) палаты, ответственный за подготовку и проведение парламентских слушаний, может принять решение о перерыве в парламентских слушаниях и о продолжении их работы в другое время. Все желающие выступить на парламентских слушаниях берут слово только с разрешения председательствующего.

После выступлений по обсуждаемому вопросу лиц, приглашенных на парламентские слушания, следуют вопросы парламентариев и других участников слушаний, которые могут быть заданы как в устной, так и в письменной форме. По итогам пар-

ламентских слушаний могут быть приняты рекомендации и иные документы.

Правительственный час. Каждую среду на заседании Государственной Думы и в первый день очередного заседания Совета Федерации может быть проведен правительственный час, на котором заслушиваются ответы членов Правительства Российской Федерации на вопросы российских парламентариев. Приглашение на заседание палаты направляется членам Правительства Российской Федерации незамедлительно после его подписания, но не позднее чем за пять дней до проведения заседания соответствующей палаты Федерального Собрания, на которое приглашены члены Правительства Российской Федерации. Если приглашенное должностное лицо не может прибыть на заседание в намеченное время, то оно по согласованию с Председателем палаты может прибыть в иное время либо направить на заседание своего заместителя.

Продолжительность выступления каждого члена Правительства Российской Федерации устанавливается по решению палаты, принимаемому большинством голосов парламентариев. Инициатору вопроса, на который отвечал член Правительства Российской Федерации, предоставляется возможность задать дополнительные вопросы или выступить по существу заданного вопроса (не более пяти минут).

Парламентский запрос. Совет Федерации и его члены, Государственная Дума и её депутаты вправе направить парламентский запрос Правительству Российской Федерации, Генеральному прокурору Российской Федерации, Председателю Центрального банка Российской Федерации, Председателю Центральной избирательной комиссии, руководителям федеральных органов исполнительной власти, руководителям исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления. При этом должны соблюдаться требования о недопустимости вмешательства в оперативно-розыскную, уголовно-процессуальную дея-

тельность органов дознания, следователей и судебную деятельность. Парламентский запрос является средством контроля палат Федерального Собрания за деятельностью органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Предложение о парламентском запросе может вноситься на рассмотрение палаты её Председателем, первым заместителем Председателя, заместителем Председателя, комитетом, комиссией палат Федерального Собрания по вопросам их ведения, двумя членами Совета Федерации, представляющими один субъект Российской Федерации, или группой членов Совета Федерации численностью не менее пяти человек. Проект постановления о парламентском запросе выносится на заседание соответствующей палаты в письменной форме.

Устный ответ на парламентский запрос должностное лицо дает на ближайшем заседании палаты или в установленный ею срок. Письменный ответ на парламентский запрос должностным лицом направляется в палату не позднее чем через 15 дней со дня его получения, если иной срок палатой не установлен, и оглашается на заседании палаты.

Парламентское расследование. Парламентское расследование является одной из форм деятельности российского парламента, которая заключается в осуществлении палатами Федерального Собрания Российской Федерации деятельности по расследованию фактов и обстоятельств, имеющих негативные последствия для общества и государства. Основания и порядок проведения парламентского расследования регулируются Федеральным законом от 27 декабря 2005 г. № 196-ФЗ «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации»¹.

Целями парламентского расследования являются: а) защита гарантированных Конституцией Российской Федерации прав и свобод человека и гражданина; б) обеспечение палатами Феде-

¹ *Собрание законодательства Российской Федерации.* 2006. № 1. Ст. 7.

рального Собрания Российской Федерации контроля деятельности Правительства Российской Федерации, исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, государственных органов, не являющихся органами государственной власти, а также органов местного самоуправления по устранению причин и последствий событий, послуживших основанием для проведения парламентского расследования; в) выявление причин и условий возникновения фактов и обстоятельств, послуживших основанием для проведения парламентского расследования, информирование о них общества, а также оказание содействия в устранении таких причин и условий.

Решения о поддержке инициативы возбуждения парламентского расследования (о поддержке предложения о создании комиссии) и о составе комиссии, о возбуждении парламентского расследования и о составе комиссии оформляются постановлениями палат Федерального Собрания Российской Федерации и считаются принятыми, если за них проголосовало большинство от общего числа членов Совета Федерации, депутатов Государственной Думы соответственно¹.

Парламентское расследование не проводится, если одна из палат Федерального Собрания Российской Федерации не приняла решение о возбуждении парламентского расследования, инициатива возбуждения которого была поддержана другой палатой Федерального Собрания Российской Федерации, а так-

¹ Например: *Постановление* Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 21 сентября 2009 г. № 324-СФ «О возбуждении парламентского расследования обстоятельств, связанных с возникновением чрезвычайной ситуации техногенного характера на Саяно-Шушенской ГЭС 17 августа 2009 года» // *Собрание законодательства Российской Федерации*. 2009. № 39. Ст. 4543; *Постановление* Государственной Думы от 16 сентября 2009 г. № 2508-5ГД «О поддержке инициативы возбуждения парламентского расследования обстоятельств, связанных с возникновением чрезвычайной ситуации техногенного характера на Саяно-Шушенской ГЭС 17 августа 2009 года» // *Собрание законодательства Российской Федерации*. 2009. № 38. Ст. 4445.

же если Совет Федерации не принял решение о возбуждении парламентского расследования в связи с поддержанным Государственной Думой предложением о создании комиссии.

При поддержке инициативы возбуждения парламентского расследования (поддержке предложения о создании комиссии) и принятии решения о возбуждении парламентского расследования палаты Федерального Собрания Российской Федерации на паритетных началах формируют комиссию, состоящую из членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы, и избирают ее сопредседателей.

Инициатива возбуждения парламентского расследования не может быть выдвинута и комиссия не может быть создана в течение последних шести месяцев полномочий Президента Российской Федерации или Государственной Думы, а также в период избирательной кампании по выборам Президента Российской Федерации или по выборам депутатов Государственной Думы.

По результатам парламентского расследования готовится итоговый доклад комиссии, содержащий выводы комиссии по расследуемым ею фактам и обстоятельствам, который направляется в палаты Федерального Собрания Российской Федерации для утверждения.

Итоговый доклад считается утвержденным, если за него проголосовало более половины от общего числа членов Совета Федерации, депутатов Государственной Думы. В случае, если итоговый доклад не утвержден хотя бы одной из палат Федерального Собрания Российской Федерации, деятельность комиссии прекращается.

По четвергам на заседаниях Государственной Думы может проводиться «час заявлений». Выступления представителей депутатских объединений, комитетов, комиссий и депутатов во время «часа заявлений» не могут превышать пять минут. По решению палаты время выступления может быть продлено.

По инициативе комитета, комиссии палат Федерального Собрания, депутатского объединения в Государственной Думе в

помещениях соответствующей палаты могут проводиться различные парламентские мероприятия: круглые столы, семинары, конференции и другие мероприятия, связанные с законодательной деятельностью Федерального Собрания.

Вопросы и задания для самопроверки

1. Охарактеризуйте правовой статус депутатов Государственной Думы и членов Совета Федерации.

2. Выделите особенности избирательного процесса по выборам депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации.

3. Опишите порядок формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации.

4. Охарактеризуйте систему комитетов и комиссий палат Федерального Собрания Российской Федерации.

5. Назовите основные стадии законодательного процесса в Российской Федерации.

6. Какие формы парламентского контроля предусматривает российское законодательство?

7. Расскажите о правовом статусе фракций в Государственной Думе Российской Федерации.

Какова роль регламентов в деятельности палат Федерального Собрания Российской Федерации?

9. Какая избирательная система, по Вашему мнению, наиболее подходит для выборов депутатов Государственной Думы и членов Совета Федерации?

4. ПРАВИТЕЛЬСТВО РОССИЙКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

4.1. Правительство Российской Федерации – высший исполнительный орган государственной власти Российской Федерации

Исполнительная власть представляет собой ветвь государственной власти, которая осуществляет исполнительно-распорядительную деятельность в пределах своих полномочий. Термин «исполнительная власть» в современном его понимании обязан происхождением теории разделения властей, принципы которой положены в основу государственного устройства большинства стран мира. Необходимо отметить, что конституционные нормы об организации исполнительной власти, как правило, не дают полного представления о её положении в системе высших органов государственной власти. В конституциях почти всех государств выделяется ряд свойств исполнительной власти.

Во-первых, исполнительная власть является обязательным элементом государственно-властного механизма, построенного на основе принципа разделения властей.

Во-вторых, исполнительная власть самостоятельна в сфере своей компетенции и её функции связаны с практической реализацией законов в общегосударственном масштабе.

В-третьих, основополагающим и принципиальным качеством исполнительной власти является правоприменение позитивного характера, то есть прямое исполнение требований законодательства в целях нормальной и эффективной работы всех находящихся под её воздействием объектов экономики, хозяйства, культуры и т.п.

В-четвертых, исполнительная власть выражается в деятельности специальных субъектов, наделенных исполнительной компетенцией, образующих единую систему.

В-пятых, в федеративных государствах исполнительная власть осуществляется на основе принципа федерализма, то есть конституционным или законодательным способами проводится разграничение предметов ведения и полномочий между федеральными исполнительными органами и органами исполнительной власти субъектов федерации.

В соответствии со ст. 110 Российской Конституции исполнительную власть в Российской Федерации осуществляет Правительство Российской Федерации. Правительство Российской Федерации является органом государственной власти общей компетенции, осуществляющим свою деятельность на коллегиальной основе и возглавляющим систему органов исполнительной власти. Правовой основой деятельности Правительства являются Конституция Российской Федерации, федеральное законодательство и указы Президента Российской Федерации. Основополагающее значение имеет Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»¹, в котором определяется порядок формирования Правительства Российской Федерации, раскрываются его полномочия, организация деятельности и т.д. Необходимо отметить, что правовой статус Правительства Российской Федерации как высшего органа исполнительной власти в ст. 1 этого Закона определен нечетко. В названии ст. 2 слово «высший» присутствует, а в её тексте – нет. Данная неточность имеет связь с положениями Конституции Российской Федерации, в которых также отсутствуют формулировки, определяющие статус Правительства².

¹ *Собрание законодательства Российской Федерации*. 1997. № 51. Ст. 571.

² *Исполнительная власть в Российской Федерации. Проблемы развития* / отв. ред. И.Л. Бачило. М. : Юрист, 1998. С. 72.

В пределах своих полномочий Правительство Российской Федерации организует исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, указов Президента Российской Федерации, международных договоров Российской Федерации, осуществляет систематический контроль за их исполнением федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, принимает меры по устранению нарушений законодательства.

4.2. Состав, порядок формирования и отставка Правительства Российской Федерации

Правительство Российской Федерации состоит из членов Правительства: Председателя Правительства, его заместителей и федеральных министров. Для решения оперативных вопросов по предложению Председателя Правительства в соответствии со ст. 29 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации» может образовываться Президиум Правительства Российской Федерации, решения которого не должны противоречить актам Правительства.

Председатель Правительства Российской Федерации назначается Президентом Российской Федерации с согласия Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. Предложение о кандидатуре Председателя Правительства вносится не позднее двухнедельного срока после вступления на должность вновь избранного Президента Российской Федерации или после отставки Правительства либо в течение недели со дня отклонения кандидатуры Государственной Думой. Нижняя палата российского парламента рассматривает представленную Президентом Российской Федерации кандидатуру Председателя Правительства в течение недели со дня внесения предложения о кандидатуре.

Кандидат на заседании Государственной Думы докладывает программу основных направлений деятельности будущего Правительства. Согласие на назначение считается полученным, если за предложенную кандидатуру проголосовало большинство от общего числа депутатов Государственной Думы. После трехкратного отклонения представленных кандидатур Президент назначает Председателя Правительства, распускает Государственную Думу и назначает новые выборы.

Положения ч. 4 ст. 111 Конституции Российской Федерации, закрепляющие правовые основы назначения Председателя Правительства, являлись предметом толкования Конституционного Суда Российской Федерации. Поводом к рассмотрению стал запрос Государственной Думы о праве Президента представлять отклонённую Государственной Думой кандидатуру Председателя Правительства и правовых последствиях трёхкратного отклонения одной и той же кандидатуры на указанную должность. Конституционный Суд Российской Федерации постановил, что Президент вправе представлять одного и того же кандидата дважды и трижды либо представлять каждый раз нового кандидата. После трёхкратного отклонения представленных Президентом кандидатур Председателя Правительства – независимо от того, был ли представлен каждый раз новый кандидат либо один и тот же кандидат дважды или трижды, – Государственная Дума подлежит роспуску¹.

Не позднее недельного срока после назначения Председатель Правительства представляет Президенту предложения о структуре федеральных органов исполнительной власти, предлагает кандидатуры на должности федеральных министров и своих заместителей. На основе предложений Председателя Правительства Президент своим Указом утверждает структуру феде-

¹ *Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 11 декабря 1998 г. по делу о толковании положений части 4 статьи 111 Конституции Российской Федерации // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 52. Ст. 6447.*

ральных органов исполнительной власти. В неё входят федеральные органы исполнительной власти, подразделяющиеся на две группы: федеральные министры и иные федеральные органы исполнительной власти. К иным органам исполнительной власти в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти»¹ относятся федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства. Уточнение структуры федеральных органов исполнительной власти происходит в Указе Президента Российской Федерации от 21 мая 2012 г. № 636 «О структуре федеральных органов исполнительной власти»².

Федеральным министерством является федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленной нормативными правовыми актами сфере деятельности. Федеральная служба является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в установленной сфере деятельности, а также специальные функции в области обороны, государственной безопасности, защиты и охраны государственной границы Российской Федерации, борьбы с преступностью, общественной безопасности. Федеральное агентство представляет собой федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий в установленной сфере деятельности функции по оказанию государственных услуг, по управлению государственным имуществом и правоприменительные функции, за исключением функций по контролю и надзору.

Председатель Правительства освобождается от должности Президентом Российской Федерации по заявлению Председателя Правительства Российской Федерации об отставке или в

¹ *Собрание законодательства Российской Федерации*. 2004. № 11. Ст. 945.

² Там же. 2012. № 22. Ст. 2754.

случае невозможности исполнения Председателем Правительства Российской Федерации своих полномочий. В этом случае Президент Российской Федерации уведомляет Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания об освобождении от должности Председателя Правительства в день принятия решения. Освобождение от должности Председателя Правительства влечет за собой отставку всего Правительства. Президент Российской Федерации вправе до назначения нового Председателя Правительства поручить исполнение обязанностей главы исполнительной власти одному из его заместителей на срок до двух месяцев.

Отставку Правительства также может повлечь выражение ему недоверия со стороны Государственной Думы Российской Федерации. Согласно Конституции Российской Федерации Президент принимает решение об отставке Правительства Российской Федерации или распускает Государственную Думу:

а) в случае повторного в течение трёх месяцев вынесения Государственной Думой недоверия Правительству (ч. 3 ст. 117);

б) в случае отказа Государственной Думой в доверии Правительству, если вопрос о доверии был поставлен Председателем Правительства Российской Федерации (ч. 4 ст. 117).

Федеральный конституционный закон устанавливает ограничения, связанные с вхождением в состав Правительства. Члены Правительства Российской Федерации не могут быть членами Совета Федерации, депутатами Государственной Думы, депутатами законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации и депутатами выборных органов местного самоуправления, заниматься предпринимательской деятельностью лично или через доверенных лиц, в том числе участвовать в управлении хозяйствующим субъектом независимо от его организационно-правовой формы, заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности. Члены Правительства Российской Федерации обязаны передавать в

доверительное управление под гарантию государства на время своего пребывания в составе Правительства Российской Федерации находящиеся в их собственности доли (пакеты акций) в уставном капитале коммерческих организаций.

Председатель Правительства Российской Федерации, заместители Председателя Правительства Российской Федерации и федеральные министры обязаны при назначении на должность, а впоследствии ежегодно, не позднее 1 апреля года, следующего за отчетным финансовым годом, представлять в налоговые органы Российской Федерации сведения о полученных и являющихся объектами налогообложения доходах, ценных бумагах, а также о являющемся объектом налогообложения имуществе, принадлежащем им на праве собственности.

Член Правительства Российской Федерации в порядке, предусмотренном Федеральным законом «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» и указами Президента Российской Федерации, представляет сведения о своих расходах, а также о расходах своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей по каждой сделке по приобретению земельного участка, другого объекта недвижимости, транспортного средства, ценных бумаг, акций (долей участия, паев в уставных (складочных) капиталах организаций), если сумма сделки превышает общий доход члена Правительства Российской Федерации и его супруги (супруга) за три последних года, предшествующих совершению сделки, и информацию об источниках получения средств, за счет которых совершена эта сделка.

4.3. Полномочия Правительства Российской Федерации

Компетенция Правительства Российской Федерации определена Конституцией Российской Федерации (ст. 114). Согласно ей Правительство Российской Федерации:

а) разрабатывает и представляет Государственной Думе федеральный бюджет и обеспечивает его исполнение; представляет Государственной Думе отчет об исполнении федерального бюджета; представляет Государственной Думе ежегодные отчеты о результатах своей деятельности, в том числе по вопросам, поставленным Государственной Думой;

б) обеспечивает проведение в Российской Федерации единой финансовой, кредитной и денежной политики;

в) обеспечивает проведение в Российской Федерации единой государственной политики в области культуры, науки, образования, здравоохранения, социального обеспечения, экологии;

г) осуществляет управление федеральной собственностью;

д) осуществляет меры по обеспечению обороны страны, государственной безопасности, реализации внешней политики Российской Федерации;

е) осуществляет меры по обеспечению законности, прав и свобод граждан, охране собственности и общественного порядка, борьбе с преступностью.

Перечень вопросов, закрепленных Конституцией Российской Федерации, не является исчерпывающим, так как в соответствии с п. «ж» этой статьи Правительство осуществляет иные полномочия, возложенные на него Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, указами Президента Российской Федерации.

Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации» более подробно определяет сферу его деятельности. В соответствии с ним Правительство Российской Федерации, как высший орган исполнительной власти, руководит работой федеральных министерств и иных федеральных органов исполнительной власти и контролирует их деятельность. Федеральные министерства и иные федеральные органы исполнительной власти подчиняются Правительству Российской Федерации и ответственны перед ним за выполнение порученных задач.

Правительство Российской Федерации участвует в разработке и реализации государственной политики в области обеспечения безопасности личности, общества и государства, осуществляет меры по обеспечению законности, прав и свобод граждан, по охране собственности и общественного порядка, по борьбе с преступностью и другими общественно опасными явлениями, разрабатывает и реализует меры по укреплению кадров, развитию и укреплению материально-технической базы правоохранительных органов, осуществляет меры по обеспечению деятельности органов судебной власти.

К полномочиям Правительства Российской Федерации относится утверждение положения о федеральных министерствах и об иных федеральных органах исполнительной власти, установление предельной численности работников их аппаратов. Оно назначает на должность и освобождает от должности заместителей федеральных министров, руководителей федеральных органов исполнительной власти, не являющихся федеральными министрами, и их заместителей, руководителей органов и организаций при Правительстве Российской Федерации, утверждает членов коллегий федеральных министерств и иных федеральных органов исполнительной власти. По соглашению с органами исполнительной власти субъектов Федерации оно может передавать им осуществление части своих полномочий и осуществлять полномочия, переданные ему органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации на основании соответствующих соглашений.

Правительство осуществляет необходимые меры по обеспечению обороны и государственной безопасности Российской Федерации, организует оснащение вооружением и военной техникой, обеспечение материальными средствами, ресурсами и услугами Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск и воинских формирований Российской Федерации, обеспечивает выполнение государственных целевых программ и планов развития вооружения, а также программ подготовки

граждан по военно-учетным специальностям, 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.

К полномочиям Правительства Российской Федерации в сфере внешней политики и международных отношений относится осуществление мер по обеспечению реализации внешней политики Российской Федерации. Оно обеспечивает представительство Российской Федерации в иностранных государствах и международных организациях, в пределах своих полномочий заключает международные договоры и обеспечивает выполнение обязательств по ним, а также наблюдает за выполнением другими участниками указанных договоров их обязательств, отстаивает геополитические интересы Российской Федерации, защищает российских граждан за пределами территории России; осуществляет регулирование и государственный контроль в сфере внешнеэкономической деятельности, в сфере международного научно-технического и культурного сотрудничества.

В сфере экономики Правительство Российской Федерации 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, 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 отече-

ственных производителей товаров, исполнителей работ и услуг, формирует мобилизационный план экономики Российской Федерации, обеспечивает функционирование оборонного производства Российской Федерации. Правительство Российской Федерации обеспечивает проведение единой финансовой, кредитной и денежной политики, разрабатывает и представляет Государственной Думе федеральный бюджет и обеспечивает его исполнение, представляет отчет об исполнении федерального бюджета, разрабатывает и реализует налоговую политику, осуществляет управление государственным внутренним и внешним долгом Российской Федерации; осуществляет в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами, нормативными указами Президента Российской Федерации валютное регулирование и валютный контроль, разрабатывает и осуществляет меры по проведению единой политики цен.

В социальной сфере Правительство Российской Федерации обеспечивает проведение единой государственной социальной политики, реализацию конституционных прав граждан в области социального обеспечения, способствует развитию социального обеспечения и благотворительности, принимает меры по реализации трудовых прав граждан, разрабатывает программы сокращения и ликвидации безработицы и обеспечивает реализацию этих программ, способствует проведению единой государственной миграционной политики, принимает меры по реализации прав граждан на охрану здоровья, по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия, содействует решению проблем семьи, материнства, отцовства и детства, принимает меры по реализации молодежной политики, взаимодействует с общественными объединениями и религиозными организациями, разрабатывает и осуществляет меры по развитию физической культуры, спорта и туризма, а также санаторно-курортной сферы.

В сфере науки, культуры Правительство Российской Федерации разрабатывает и осуществляет меры государственной поддержки развития науки, обеспечивает государственную поддержку фундаментальной науки, имеющих общегосударственное значение приоритетных направлений прикладной науки, обеспечивает проведение единой государственной политики в области образования, определяет основные направления развития и совершенствования общего и профессионального образования, развивает систему бесплатного образования, обеспечивает государственную поддержку культуры и сохранение как культурного наследия общегосударственного значения, так и культурного наследия народов Российской Федерации.

Правительство обеспечивает проведение единой государственной политики в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности, принимает меры по реализации прав граждан на благоприятную окружающую среду, по обеспечению экологического благополучия, организует деятельность по охране и рациональному использованию природных ресурсов, регулированию природопользования и развитию минерально-сырьевой базы Российской Федерации, координирует деятельность по предотвращению стихийных бедствий, аварий и катастроф, уменьшению их опасности и ликвидации их последствий.

4.4. Организация деятельности Правительства Российской Федерации

Деятельность Правительства Российской Федерации регулируется Федеральным конституционным законом «О Правительстве Российской Федерации»¹ и Регламентом Правительства

¹ *Собрание* законодательства Российской Федерации. 1997 № 51. Ст. 5712.

Российской Федерации¹ и осуществляется на основе текущего и перспективного планирования. Основные её направления определяются Председателем Правительства. Он организует его работу, систематически проводит совещания со своими заместителями, на которых рассматривает ход выполнения программ и планов, принимает решения по оперативным вопросам и согласовывает проведение членами Правительства мероприятий на текущий период. Заместители Председателя Правительства (в соответствии с распределением обязанностей) рассматривают конкретные вопросы деятельности Правительства, координируют и контролируют деятельность федеральных органов исполнительной власти, участвуют при необходимости в заседаниях коллегий этих органов.

Очередные заседания Правительства проводятся по утвержденному плану в определенный день недели, но не реже одного раза в месяц Председателем, а в его отсутствие – одним из его заместителей. Заседания Правительства и его Президиума могут проходить под председательством Президента Российской Федерации. Заседание считается правомочным, если на нем присутствует не менее половины членов Правительства. Вопросы на заседании рассматриваются с обязательным участием федерального министра, иного руководителя федерального органа исполнительной власти, к ведению которого относится соответствующий вопрос, а при невозможности его участия – лица, его замещающего.

Решения на заседаниях Правительства принимаются, как правило, общим согласием. По решению председательствующего может быть проведено голосование. В этом случае решение принимается большинством голосов присутствующих на

¹ *Постановление* Правительства РФ от 1 июня 2004 г. № 260 «О Регламенте Правительства Российской Федерации и Положении об Аппарате Правительства Российской Федерации» // *Собрание законодательства Российской Федерации*. 2004. № 23. Ст. 2313.

заседании членов Правительства. При равенстве голосов решающим является голос Председателя Правительства.

Аппарат Правительства Российской Федерации является государственным органом, образованным для обеспечения деятельности Правительства Российской Федерации и организации контроля за выполнением органами исполнительной власти принятых им решений. К функциям Аппарата Правительства относятся: а) подготовка для рассмотрения в Правительстве внесенных в установленном порядке проектов постановлений и распоряжений Правительства, указов и распоряжений Президента Российской Федерации, а также проектов федеральных законов, международных договоров Российской Федерации и других актов, требующих рассмотрения в Правительстве; б) прорабатывание поступающих в Правительство документов и обращений федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации, других государственных органов, палат Федерального Собрания, подготовка по этим документам необходимых материалов, а также проекты поручений Председателя Правительства и его заместителей; в) организация контроля за выполнением органами исполнительной власти решений Правительства, а также поручений Председателя Правительства и его заместителей, при необходимости разработка и представление Председателю Правительства и его заместителям предложения о принятии дополнительных мер по обеспечению выполнения этих решений и поручений.

Закрепленный в нормативных правовых актах перечень функций аппарата Правительства Российской Федерации не является исчерпывающим. В соответствии с решениями Правительства и поручениями Председателя Правительства он может выполнять и иные функции.

4.5. Взаимоотношения Правительства Российской Федерации с федеральными органами государственной власти

Взаимоотношения Правительства Российской Федерации с Президентом Российской Федерации. Президент Российской Федерации в соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральным законодательством обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие Правительства Российской Федерации и других органов государственной власти. Он имеет право председательствовать на заседаниях Правительства Российской Федерации и его Президиуме. Президент Российской Федерации руководит деятельностью федеральных органов исполнительной власти, ведающих вопросами обороны, безопасности, внутренних дел, иностранных дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий, утверждает положения о них и назначает их руководителей. Как Верховный Главнокомандующий и Председатель Совета Безопасности Российской Федерации он также осуществляет иные полномочия в этой сфере. Глава Российского государства может отменить постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации в случае их противоречия Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, федеральным законам и указам Президента Российской Федерации.

Правительство Российской Федерации слагает свои полномочия перед вновь избранным Президентом Российской Федерации. Это решение оформляется распоряжением Правительства Российской Федерации в день вступления в должность Президента Российской Федерации.

Правительство Российской Федерации может подать в отставку, которая принимается или отклоняется Президентом Российской Федерации. Президент Российской Федерации вправе принять решение об отставке Правительства Российской Федерации.

Федерации, в том числе и в предусмотренных Конституцией Российской Федерации случаях выражения Государственной Думой недоверия Правительству Российской Федерации либо отказа Государственной Думы в доверии Правительству Российской Федерации.

В случае отставки или сложения полномочий Правительство Российской Федерации по поручению Президента Российской Федерации продолжает действовать до формирования нового Правительства Российской Федерации.

Взаимоотношения Правительства Российской Федерации и Федерального Собрания Российской Федерации. В соответствии со ст. 104 Конституции Российской Федерации Правительству Российской Федерации принадлежит право законодательной инициативы в Федеральном Собрании, которое реализуется посредством внесения законопроектов в Государственную Думу.

Правительство Российской Федерации дает письменные заключения на законопроекты о введении или об отмене налогов, об освобождении от их уплаты, о выпуске государственных займов, об изменении финансовых обязательств государства и на законопроекты, предусматривающие расходы, покрываемые за счет федерального бюджета. Заключение Правительства Российской Федерации направляется субъекту права законодательной инициативы и в Государственную Думу в срок до одного месяца со дня поступления законопроекта в Правительство Российской Федерации. По согласованию с соответствующим субъектом права законодательной инициативы этот срок может быть продлен.

Правительство Российской Федерации может направлять в палаты Федерального Собрания официальные отзывы о рассматриваемых палатами федеральных законах и законопроектах, которые подлежат обязательному оглашению или распространению на заседаниях Совета Федерации или Государственной Думы. Для представления в палатах Федерального Собрания внесенного Правительством Российской Федерации зако-

нопроекта назначается официальный представитель (официальные представители) Правительства Российской Федерации.

Правительство Российской Федерации представляет Государственной Думе федеральный бюджет и отчет о его исполнении. Отчет об исполнении федерального бюджета за прошедший финансовый год представляется Государственной Думе Правительством Российской Федерации одновременно с проектом федерального бюджета на следующий финансовый год.

Члены Правительства Российской Федерации вправе присутствовать и выступать на заседаниях палат Федерального Собрания, их комитетов и комиссий. По приглашению палат Федерального Собрания, полученному не менее чем за 5 дней до заседания, они обязаны на нем присутствовать и отвечать на вопросы членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы. При этом приглашенный на заседание палаты Федерального Собрания член Правительства информирует об этом Председателя Правительства и (или) заместителя Председателя Правительства (в соответствии с распределением обязанностей). В случае невозможности присутствия на заседании палаты Федерального Собрания член Правительства заблаговременно уведомляет палату о причине своего отсутствия с указанием должностного лица, которое может прибыть на заседание и ответить на поставленные вопросы.

При направлении комитетами и комиссиями палат Федерального Собрания письменных обращений по вопросам своего ведения членам Правительства и руководителям федеральных органов исполнительной власти члены Правительства и указанные руководители сообщают соответствующим комитетам и комиссиям в согласованные с ними сроки о результатах рассмотрения письменных обращений и о принятых мерах.

Председатель Правительства Российской Федерации вправе поставить перед Государственной Думой вопрос о доверии Правительству Российской Федерации. В этом случае Государственная Дума вправе либо выразить Правительству Россий-

ской Федерации доверие, либо отказать в доверии. Государственная Дума вправе самостоятельно выразить недоверие Правительству Российской Федерации.

Взаимодействие Правительства с палатами Федерального Собрания обеспечивается полномочными представителями Правительства в соответствующих палатах и статс-секретарями – заместителями (первыми заместителями) руководителей федеральных органов исполнительной власти.

Взаимоотношение Правительства Российской Федерации с судебной властью. В соответствии с Федеральным конституционным законом «О судебной системе Российской Федерации» Правительство разрабатывает проект федерального бюджета в части финансирования судов во взаимодействии с председателями Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, генеральным директором Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации и Советом судей Российской Федерации.

Предложения о финансировании в очередном финансовом году судов, мировых судей и квалификационных коллегий судей, согласованные с Советом судей Российской Федерации, представляются в Правительство Конституционным Судом Российской Федерации и Судебным департаментом при Верховном Суде Российской Федерации за 60 дней до установленного федеральным законом срока внесения проекта федерального бюджета в Государственную Думу.

В случае признания Конституционным Судом Российской Федерации федеральных законов или их отдельных положений неконституционными, не соответствующими Конституции Российской Федерации, федеральным законам и указам Президента Российской Федерации Правительство принимает решения о приведении указанных актов в соответствие с федеральным законодательством. Решения судов незамедлительно доводятся Правительством до сведения всех органов и организаций, кото-

рым рассылались соответствующие акты Правительства Российской Федерации.

4.6. Акты Правительства Российской Федерации

Правительство Российской Федерации на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, нормативных указов Президента Российской Федерации издает постановления и распоряжения, обеспечивает их исполнение. Акты, имеющие нормативный характер, издаются в форме постановлений Правительства Российской Федерации. Акты по оперативным и другим текущим вопросам, не имеющие нормативного характера, издаются в форме распоряжений. Постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации подписываются Председателем Правительства Российской Федерации.

Проекты постановлений Правительства и других актов, имеющих нормативный характер, подготавливаемые по поручениям, содержащимся в актах Правительства, разрабатываются, как правило, с участием Министерства юстиции Российской Федерации. Проекты постановлений и распоряжений Правительства, предусматривающие расходы за счет средств федерального бюджета, подлежат согласованию с Министерством финансов Российской Федерации.

Постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации в случае их противоречия Конституции Российской Федерации, федеральным законам и указам Президента Российской Федерации могут быть отменены Президентом Российской Федерации. В соответствии со ст. 23 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации» акты Правительства могут быть обжалованы в суд. К полномочиям Конституционного Суда Российской Федерации относится разрешение дел о соответствии нормативных актов Правительства Конституции Российской Федерации.

Согласно ст. 2 Федерального конституционного закона от 5 февраля 2014 г. № 3-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации» Верховный Суд Российской Федерации рассматривает в качестве суда первой инстанции административные дела об оспаривании нормативных и ненормативных правовых актов Правительства Российской Федерации.

Все постановления Правительства, за исключением постановлений или отдельных их положений, содержащих сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 23 мая 1996 г. № 763 «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных актов органов исполнительной власти» подлежат обязательному опубликованию в течение десяти дней после их подписания. Официальным опубликованием актов Правительства Российской Федерации считается публикация их текстов в «Российской газете», «Собрании законодательства Российской Федерации», размещение на официальном интернет-портале правовой информации (www.pravo.gov.ru).

Акты Правительства Российской Федерации, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающие правовой статус федеральных органов государственной власти, а также организаций, вступают в силу одновременно на всей территории России по истечении семи дней после их первого официального опубликования. Распоряжения Правительства Российской Федерации вступают в силу со дня их подписания.

Вопросы и задания для самопроверки

1. Опишите процесс формирования Правительства Российской Федерации.

2. Назовите основные направления деятельности Правительства Российской Федерации.

3. Охарактеризуйте роль Правительства Российской Федерации в законодательном процессе.

4. Назовите основания отставки Правительства Российской Федерации.

5. Назовите случаи, когда на законопроект в обязательном порядке требуется отзыв Правительства Российской Федерации.

6. Расскажите о роли Президиума Правительства Российской Федерации.

7. Охарактеризуйте порядок принятия актов Правительства Российской Федерации.

5. КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ СУДЕБНОЙ ВЛАСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

5.1. Общая характеристика и функции судебной власти

Судебная власть является одной из разновидностей государственной власти. Создатели теории разделения властей придавали ей огромное значение в сфере обеспечения прав и свобод человека и гражданина. Ш. Монтескье утверждал, что не будет свободы в том случае, «если судебная власть не отделена от власти законодательной и исполнительной. Если она соединена с законодательной властью, то жизнь и свобода граждан окажутся во власти произвола, ибо судья будет законодателем. Если судебная власть соединена с исполнительной, то судья получает возможность стать угнетателем»¹. Для Ш. Монтескье отправление правосудия представляло собой проявление государственного суверенитета, отличное от законодательной и исполнительной власти и составляющее третью, самостоятельную власть.

Официальное закрепление в отечественной правовой системе термина «судебная власть» было осуществлено в принятой Съездом народных депутатов РСФСР Декларации от 12 июня 1990 г. № 22-1 «О государственном суверенитете РСФСР»², в которой отмечалось, что разделение законодательной, исполнительной и судебной власти является важнейшим принципом функционирования России как правового государства. Это получило развитие и в действующей Конституции Российской Федерации. Согласно ст. 10 Конституции Российской Федера-

¹ Монтескье Ш. Избранные произведения. М., 1955. С. 290–291.

² Ведомости РСФСР. 1990. № 2. Ст. 22.

ции судебная власть признаётся разновидностью государственной власти наряду с законодательной и исполнительной. Положения, касающиеся конституционного статуса и структуры судебной власти, содержатся в главе 7 «Судебная власть и прокуратура».

Принцип разделения властей не только распределяет функции государственной власти между тремя ветвями власти, но и устанавливает их самостоятельность и взаимную ответственность. В этой системе суды связаны с законодательной и исполнительной властью обязанностью применять законы и другие нормативные акты. Судебная власть обладает возможностью фактической отмены законов, указов Президента Российской Федерации и Постановлений Правительства России, иных правовых актов, если они будут признаны ею неконституционными.

К основным функциям судебной власти относятся осуществление правосудия, защита прав и свобод человека и гражданина; осуществление судебного конституционного контроля, разрешение возникающих в обществе правовых споров; контроль за законностью актов органов государственной власти, органов местного самоуправления и их должностных лиц; применение мер юридической ответственности. Судебная власть полностью самостоятельна в вынесении судебных решений и приговоров, но их исполнение относится к обязанностям других органов публичной власти. Возможность судебного обжалования гражданами действий (бездействия) должностных лиц и органов исполнительной власти позволяет противостоять их незаконным действиям.

Основная функция судебной власти в Российской Федерации вытекает из ст. 46 Конституции, которая закрепляет право граждан на судебную защиту. В соответствии с этим принципом каждому гражданину Российской Федерации гарантируется судебная защита его прав и свобод. Согласно ст. 62 Конституции Российской Федерации иностранным гражданам и лицам без гражданства гарантируется пользование в России правами

наравне с российскими гражданами (кроме случаев, установленных федеральным законом или международным договором России). Право на судебную защиту гарантируется не только физическим, но и юридическим лицам. Конституция Российской Федерации установила, что перечисление в её тексте основных прав и свобод не должно толковаться как отрицание или умаление других общепризнанных прав и свобод человека и гражданина (ст. 55).

5.2. Судебная система Российской Федерации

Конституция Российской Федерации не определяет все структурные элементы судебной системы, а ограничивается её основами. Она закрепляет, что судебная система устанавливается Конституцией Российской Федерации и федеральным конституционным законом, и предусматривает существование высших судов Российской Федерации (Конституционный Суд, Верховный Суд) и иных федеральных судов.

Конституционные положения получают развитие в Федеральном конституционном законе от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации»¹. В соответствии с ним в России действуют федеральные суды, конституционные (уставные) суды и мировые судьи субъектов Федерации, составляющие судебную систему Российской Федерации. Судебная система включает в себя совокупность всех судов Российской Федерации, взаимосвязанных между собой, имеющих общие задачи, принципы организации и деятельности по осуществлению правосудия. Суды осуществляют судебную власть самостоятельно, независимо от чьей бы то ни было воли, подчиняясь только Конституции Российской Федерации и закону.

Перечень судов, закрепленных Конституцией Российской Федерации, не является исчерпывающим. В соответствии со

¹ *Собрание законодательства Российской Федерации*. 1997. № 1. Ст. 1.

ст. 118 Конституции Российской Федерации правосудие осуществляется только судом. Согласно постановлению Конституционного Суда Российской Федерации от 16 июня 1998 г. № 19-П «По делу о толковании отдельных положений статей 125, 126 и 127 Конституции Российской Федерации»¹ перечень полномочий судов общей юрисдикции и арбитражных судов не является закрытым, поскольку Основной закон допускает рассмотрение ими и иных, не названных в этих конституционных нормах категорий дел, что связано с возможностью введения (на основании ст. 128 Конституции Российской Федерации) новых судебных процедур, не нашедших закрепления в действующей Конституции Российской Федерации.

Непосредственную связь с понятием «судебная власть» имеет понятие «правосудие». Именно посредством осуществления правосудия происходит реализация функций судебной власти. Правосудие представляет собой вид государственной деятельности, направленной на рассмотрение и разрешение различных социальных конфликтов, связанных с действительным или предполагаемым нарушением правовых норм. Правосудие отличается рядом характерных признаков, заключающихся в том, что оно осуществляется от имени государства специальными государственными органами – судами посредством рассмотрения в судебных заседаниях гражданских, уголовных и других дел в установленном законе процессуальном порядке.

К федеральным судам относятся: Конституционный Суд Российской Федерации; Верховный Суд Российской Федерации, верховные суды республик, краевые и областные суды, суды городов федерального значения, суды автономной области и автономных округов, районные суды, военные и специализированные суды, составляющие систему федеральных судов общей юрисдикции, федеральные арбитражные суды округов, ар-

¹ *Собрание* законодательства Российской Федерации. 1998. № 25. Ст. 3003.

битражные суды субъектов Российской Федерации, составляющие систему федеральных арбитражных судов.

Конституционный Суд Российской Федерации является судебным органом конституционного контроля, самостоятельно и независимо осуществляющим судебную власть посредством конституционного судопроизводства.

Верховный Суд Российской Федерации является высшим судебным органом по гражданским делам, делам по разрешению экономических споров, уголовным, административным и иным делам, подсудным судам, образованным в соответствии с Федеральным конституционным законом «О судебной системе Российской Федерации», то есть выступает по отношению к ним высшей судебной инстанцией. Надзорная деятельность Верховного Суда заключается в проверке законности и обоснованности судебных решений нижестоящих судов и даче руководящих разъяснений по единообразному применению действующего законодательства.

Верховный суд республики, краевой (областной) суд, суд города федерального значения, суд автономной области, суд автономного округа в пределах своей компетенции рассматривают дела в качестве суда первой и второй инстанции, в порядке надзора и по новым или вновь открывшимся обстоятельствам. Районный суд в пределах своей компетенции рассматривает дела в качестве суда первой и второй инстанции и осуществляет другие полномочия, предусмотренные Федеральным конституционным законом «О судебной системе Российской Федерации».

К судам субъектов Российской Федерации относятся: конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации, мировые судьи. Конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации не являются нижестоящими судами по отношению к Конституционному Суду Российской Федерации, но в своей деятельности руководствуются не только конституциями (уставами) субъектов Российской Федерации,

но и Конституцией РФ, правовыми позициями Конституционного Суда Российской Федерации.

Согласно Федеральному закону от 17 декабря 1998 г. № 188-ФЗ «О мировых судьях в Российской Федерации»¹ мировые судьи в Российской Федерации являются судьями общей юрисдикции субъектов Российской Федерации и входят в единую судебную систему Российской Федерации. Полномочия, порядок деятельности мировых судей и порядок создания должностей мировых судей устанавливаются Конституцией Российской Федерации, Федеральным конституционным законом «О судебной системе Российской Федерации», иными федеральными конституционными законами, настоящим Федеральным законом и другими федеральными законами, а порядок назначения (избрания) и деятельности мировых судей устанавливается также законами субъектов Российской Федерации. Мировые судьи осуществляют свою деятельность в пределах судебных участков, которые создаются и упраздняются законами субъектов РФ. Общее число мировых судей и количество судебных участков в субъектах Российской Федерации определяются Федеральным законом от 24 ноября 1999 г. № 218-ФЗ «Об общем числе мировых судей и количестве судебных участков в субъектах Российской Федерации»².

Правосудие в Российской Федерации осуществляется только судами, учрежденными в соответствии с Конституцией Российской Федерации и Федеральным конституционным законом «О судебной системе Российской Федерации». Создание чрезвычайных и иных судов, не предусмотренных федеральным законодательством, не допускается. В соответствии со ст. 26 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации» предусматривается возможность создания

¹ *Собрание* законодательства Российской Федерации. 1998. № 51. Ст. 6270.

² Там же. 2000. № 1. Ст. 1.

специализированных федеральных судов. В настоящее время активно обсуждается целесообразность и возможность создания специализированных административных судов, ювенальных судов, миграционных судов, судов по трудовым спорам. С 2013 г. функционирует Суд по интеллектуальным правам.

Российским законодательством предусматривается создание военных судов. Согласно Федеральному конституционному закону от 23 июня 1999 г. № 1-ФКЗ «О военных судах Российской Федерации»¹ они создаются по территориальному принципу по месту дислокации войск и флотов и осуществляют судебную власть в войсках, органах и формированиях, где федеральным законом предусмотрена военная служба. Военные суды в пределах своей компетенции рассматривают дела в качестве суда первой и второй инстанции, в порядке надзора и по вновь открывшимся обстоятельствам. Полномочия, порядок образования и деятельности военных судов устанавливаются федеральным конституционным законом.

В соответствии со ст. 29 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации» для выражения интересов судей как носителей судебной власти формируются в установленном федеральным законом порядке органы судейского сообщества. Судейское сообщество в Российской Федерации образуют судьи федеральных судов всех видов и уровней, судьи судов субъектов Российской Федерации, составляющих судебную систему Российской Федерации. Судьи федеральных судов и судов субъектов Российской Федерации являются членами судейского сообщества с момента принесения ими присяги судьи и до момента вступления в силу решения о прекращении полномочий судьи, за исключением прекращения полномочий в связи с почетным уходом или почетным удалением судьи в отставку.

¹ *Собрание* законодательства Российской Федерации. 1999. № 26. Ст. 3170.

Органы судейского сообщества формируются и действуют в соответствии с федеральными конституционными законами и федеральными законами для выражения интересов судей как носителей судебной власти. Органами судейского сообщества в Российской Федерации являются: Всероссийский съезд судей; конференции судей субъектов Российской Федерации; Совет судей Российской Федерации; советы судей субъектов Российской Федерации; общие собрания судей судов; Высшая квалификационная коллегия судей Российской Федерации; квалификационные коллегии судей субъектов Российской Федерации; Высшая экзаменационная комиссия по приему квалификационного экзамена на должность судьи; экзаменационные комиссии субъектов Российской Федерации по приему квалификационного экзамена на должность судьи.

Высшим органом судейского сообщества является Всероссийский съезд судей, который формирует Совет судей Российской Федерации и Высшую квалификационную коллегия судей Российской Федерации. Компетенция и порядок образования органов судейского сообщества устанавливаются Федеральным законом от 14 марта 2002 г. № 30-ФЗ «Об органах судебного сообщества в Российской Федерации»¹.

5.3. Конституционные принципы судебной системы в Российской Федерации

Конституционные принципы судебной системы отражают основные начала, нашедшие закрепление в Конституции Российской Федерации, являющиеся фундаментом правового регулирования отношений, связанных с реализацией правосудия. Они получили закрепление в главе седьмой Конституции Российской Федерации «Судебная власть и прокуратура».

¹ *Собрание* законодательства Российской Федерации. 2002. № 11. Ст. 1022.

Правосудие в Российской Федерации осуществляется только судом (ст. 118 Конституции Российской Федерации). Суд является единственным государственным органом, уполномоченным осуществлять правосудие как особую функцию государственной власти. В соответствии со ст. 1 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации» судебная власть в Российской Федерации осуществляется только судами в лице судей и привлекаемых в установленном законом порядке к осуществлению правосудия присяжных, народных и арбитражных заседателей.

Правосудие вправе осуществлять только указанные в Конституции и в федеральных конституционных законах суды, что должно исключить возможность присвоения функций правосудия иными государственными органами и общественными объединениями. Никакие другие органы и лица не вправе принимать на себя осуществление правосудия. Исключительное право суда осуществлять правосудие исходит из того, что деятельность суда протекает в особом правовом порядке, который создает такие преимущества в рассмотрении и разрешении дел, которыми не располагает ни одна иная форма государственной деятельности.

Судьи независимы и подчиняются только Конституции Российской Федерации и федеральному закону (ст. 120 Конституции Российской Федерации). Этот принцип является основной гарантией существования в России объективного и самостоятельного правосудия, способного в точном соответствии с законом защитить права и интересы человека и гражданина. Суд, установив при рассмотрении дела несоответствие акта государственного или иного органа закону, принимает решение в соответствии с законом.

Немецкие ученые выделяют следующие разновидности независимости судей: а) независимость судьи, противопоставленная участвующим в деле сторонам (процессуальная независимость); б) судейская самостоятельность, или независимость судьи от

органов несудебной власти, от их решений, распоряжений, инструкций (функциональная независимость); в) независимость судьи, противопоставленная органам судебной власти, в том числе вышестоящим судам (судейская самоопределённость); г) независимость судьи, противопоставление всякому социальному воздействию (социальная независимость); д) независимость судьи, противопоставленная не относящимся к делу мотивациям (внутренняя независимость)¹.

Принцип несменяемости судей, установленный ст. 121 Конституции Российской Федерации служит гарантией подлинной независимости и стабильности в работе судей, полномочия которых не ограничиваются каким-либо сроком. Полномочия судьи могут быть прекращены или приостановлены не иначе как в порядке и по основаниям, установленным федеральным законом.

Полномочия судьи прекращаются по следующим основаниям: 1) письменное заявление судьи об отставке; 2) неспособность по состоянию здоровья или по иным уважительным причинам осуществлять полномочия судьи; 3) письменное заявление судьи о прекращении его полномочий в связи с переходом на другую работу или по иным причинам; 4) истечение срока полномочий судьи, если они были ограничены определенным сроком; 5) увольнение судьи военного суда с военной службы по достижении предельного возраста пребывания на военной службе; 6) прекращение гражданства Российской Федерации; 7) занятие деятельностью, несовместимой с должностью судьи; 8) вступление в законную силу обвинительного приговора суда в отношении судьи либо судебного решения о применении к нему принудительных мер медицинского характера; 9) вступление в законную силу решения суда об ограничении дееспособности судьи либо признании его недееспособным; 10) смерть

¹ *Конституционное право стран Европы* / отв. ред. Д.А. Ковачев. М. : Волтерс Клувер, 2005. С. 257.

судьи или вступление в законную силу решения суда об объявлении его умершим; 11) отказ судьи от перевода в другой суд в связи с упразднением или реорганизацией суда; 12) достижение предельного возраста пребывания в должности судьи.

Полномочия судьи приостанавливаются решением квалификационной коллегии судей при наличии одного из следующих оснований: 1) признание судьи безвестно отсутствующим решением суда, вступившим в законную силу; 2) возбуждение уголовного дела в отношении судьи либо привлечение его в качестве обвиняемого по другому уголовному делу; 3) участие судьи в предвыборной кампании в качестве кандидата в состав органа законодательной (представительной) власти Российской Федерации или органа законодательной (представительной) власти субъекта Российской Федерации; 4) избрание судьи в состав органа законодательной (представительной) власти Российской Федерации или органа законодательной (представительной) власти субъекта Российской Федерации.

Полномочия судьи в Российской Федерации не ограничены определенным сроком, за исключением случаев, предусмотренных российским законодательством. Предельный возраст пребывания в должности судьи 70 лет. Срок полномочий судей конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации устанавливается законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

Принцип неприкосновенности судей. Судья не может быть привлечен к уголовной ответственности иначе как в порядке, определяемом федеральным законом (ст. 122 Конституции Российской Федерации). Принцип неприкосновенности судей имеет тесную связь с принципом независимости. Во-первых, эти принципы составляют комплекс определённых нормативных установок, имеющих важнейшее значение для определения статуса судей. Во-вторых, данные принципы характеризуют не только статус судьи, но и обеспечивают осуществление всего правосудия. В-третьих, принцип независимости судей вытекает

из более общего конституционного положения о самостоятельности судебной власти.

Неприкосновенность судей прежде всего, охватывает ограждение личности судьи от всяких посягательств, а также неприкосновенность его жилища и служебного помещения, используемого им транспорта и средств связи, его корреспонденции, принадлежащих ему имущества и документов. Лица, виновные в оказании незаконного воздействия на судей, присяжных, народных заседателей, участвующих в осуществлении правосудия, а также в ином вмешательстве в деятельность суда, несут ответственность, предусмотренную законом. Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении «По делу о проверке конституционности п. 3 ст. 16 Закона Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации» в связи с жалобами граждан Р.И. Мухаметшина и А.В. Барташа»¹ указал, что судебская неприкосновенность, которая является определённым исключением из принципа равенства всех перед законом и судом, обеспечивает самостоятельность и независимость судебной власти в системе разделения властей. Это обусловлено тем, что общество и государство, предъявляя к судье и его профессиональной деятельности высокие требования, вправе и обязаны обеспечить ему дополнительные гарантии надлежащего осуществления деятельности по отправлению правосудия. Судейская неприкосновенность является не личной привилегией гражданина, а средством защиты публичных интересов, и прежде всего интересов правосудия.

Судья, в том числе и 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 пре-

¹ *Собрание законодательства Российской Федерации*. 1996. № 14. Ст. 1549.

ступном злоупотреблении либо вынесении заведомо неправосудных приговора, решения или иного судебного акта.

Демократическим принципам судопроизводства посвящена ст. 123 Конституции Российской Федерации. Прежде всего, это *открытость (гласность) судопроизводства*. Этот принцип означает, что судебные заседания открыты для публики и средств массовой информации. В предусмотренных законом случаях могут проводиться закрытые судебные заседания. На закрытые заседания судов не допускаются публика и представители средств массовой информации. Но эти запреты не касаются лиц, участвующих в деле, – обвинителя, защитников, истца, ответчиков, а также свидетелей, экспертов, переводчиков. Приговоры и решения судов во всех случаях провозглашаются публично, что подчёркивает демократический характер судопроизводства и соответствует нормам международного права в сфере правосудия. В п. 1 ст. 14 Международного пакта о гражданских и политических правах закрепляется то, что «каждый имеет право при рассмотрении любого уголовного обвинения предъявляемого ему, или при определении его прав и обязанностей в каком-либо гражданском процессе на справедливое и публичное разбирательство дела компетентным судом, созданным на основании закона. Средства массовой информации и публика могут не допускаться на всё судебное разбирательство или часть его по соображениям морали, общественного порядка или государственной безопасности в демократическом обществе или когда того требуют интересы частной жизни сторон, или – в той мере, в какой это, по мнению суда, строго необходимо, – при особых обстоятельствах, когда публичность нарушала бы интересы правосудия; однако любое судебное постановление по уголовному или гражданскому делу должно быть публичным, за исключением тех случаев, когда интересы несовершеннолетних требуют другого или когда дело касается матримониальных споров или опеки над детьми».

Конституция Российской Федерации закрепляет, что заочное разбирательство уголовных дел в судах не допускается, кроме случаев, предусмотренных федеральным законом. Также в случаях, предусмотренных федеральным законом, судопроизводство осуществляется с участием присяжных заседателей.

Судопроизводство осуществляется на основе *согласительности и равноправия сторон* (ст. 123 Конституции Российской Федерации). Это означает, что:

а) судебное разбирательство может быть начато только при наличии заявления истца, запроса органа или должностного лица, обвинительного акта прокурора или жалобы потерпевшего, настаивающих перед судом на удовлетворении их требований;

б) истец и ответчик, орган или должностное лицо, оспаривающее конституционность нормативного акта, и орган или должностное лицо, издавшее этот акт, обвинитель и обвиняемый выступают в суде в качестве сторон, то есть таких участников судебного разбирательства, у которых имеется определённый процессуальный интерес и которым закон предоставил равные права для обоснования своих утверждений и выводов другого участника судебного разбирательства (противной стороны);

в) решение всех возникающих в деле вопросов принадлежит только суду (судье), который не связан доводами сторон, свободен в оценке предоставленных ими доказательств, независим от любых посторонних влияний и действует исключительно как орган правосудия.

Важное значение для обеспечения независимости и самостоятельности суда по отношению к органам законодательной и исполнительной власти имеет принцип централизованного государственного финансирования судов, закреплённый в ст. 124 Конституции Российской Федерации. В соответствии с ней финансирование федеральных судов производится только из федерального бюджета и должно обеспечивать возможность самостоятельного и независимого осуществления правосудия в соответствии с федеральным законом.

5.4. Порядок назначения и конституционно-правовой статус судей в Российской Федерации

Конституционно-правовой статус судей Российской Федерации, порядок их назначения определяется Конституцией Российской Федерации и Законом Российской Федерации от 26 июня 1992 г. № 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации»¹. В соответствии с этим Законом судьями являются граждане Российской Федерации, наделенные в конституционном порядке полномочиями осуществлять правосудие и исполняющие свои обязанности на профессиональной основе. В зависимости от занимаемой должности, стажа работы в должности им присваиваются квалификационные классы. Они не вправе 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.

В ст. 4 Закона Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации» закрепляются требования, предъявляемые к кандидатам на должность судьи: гражданство Российской Федерации, высшее юридическое образование. Возрастной ценз и стаж работы по юридической профессии, содержащиеся в требованиях к кандидату на должность судьи, различаются в зависимости от суда, где кандидат планирует работать:

- судьей Конституционного Суда Российской Федерации может быть гражданин, достигший возраста 40 лет и имеющий стаж работы по юридической профессии не менее 15 лет;
- судьей Верховного Суда Российской Федерации может быть гражданин, достигший возраста 35 лет и имеющий стаж работы по юридической профессии не менее 10 лет;

¹ *Ведомости* Совета народных депутатов и Верховного Совета Российской Федерации. 1992. № 30. Ст. 1792.

– судьей верховного суда республики, краевого, областного суда, суда города федерального значения, суда автономной области, суда автономного округа, окружного (флотского) военного суда, федерального арбитражного суда округа может быть гражданин, достигший возраста 30 лет и имеющий стаж работы по юридической профессии не менее 7 лет;

– судьей арбитражного суда субъекта Российской Федерации, конституционного (уставного) суда субъекта Российской Федерации, районного суда, гарнизонного военного суда, а также мировым судьей может быть гражданин, достигший возраста 25 лет и имеющий стаж работы по юридической профессии не менее 5 лет.

В стаж работы по юридической профессии включается время работы на требующих юридического образования государственных должностях в федеральных органах государственной власти, органах государственной власти субъектов Российской Федерации, иных государственных органах, образуемых в соответствии с Конституцией Российской Федерации, конституциями (уставами) субъектов Российской Федерации, а также в государственных органах, существовавших в Российской Федерации до принятия действующей Конституции Российской Федерации; муниципальных должностях, в том числе в органах местного самоуправления.

Кроме того, в стаж работы по юридической профессии включаются время работы на требующих юридического образования должностях в органах Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации, в юридических службах организаций независимо от организационно-правовых форм и форм собственности, в научно-исследовательских институтах и иных научно-исследовательских учреждениях, время работы в качестве преподавателя юридических дисциплин в учреждениях среднего профессионального, высшего профессионального и послевузовского профессионального образования, а также время работы в качестве адвоката и нотариуса.

Отбор кандидатов на должность судьи носит открытый характер и осуществляется на конкурсной основе. Назначение всех судей возможно лишь при наличии положительного решения квалификационной коллегии судей. Судья, впервые вступающий в должность, обязательно приносит присягу и только после этого вступает в должность.

В соответствии со ст. 128 Конституции Российской Федерации судьи Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации назначаются Советом Федерации по представлению Президента Российской Федерации. Судьи других федеральных судов назначаются Президентом Российской Федерации в порядке, установленном федеральным законом. Полномочия, порядок образования и деятельности Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации и иных федеральных судов устанавливаются федеральным конституционным законом.

Судьи других федеральных судов общей юрисдикции и арбитражных судов назначаются Президентом Российской Федерации по представлению Председателя Верховного Суда Российской Федерации, которое направляется Президенту Российской Федерации не позднее 30 дней со дня получения от председателя соответствующего суда представления о назначении рекомендуемого лица на должность судьи. Судьи военных судов назначаются Президентом Российской Федерации по представлению Председателя Верховного Суда Российской Федерации при наличии положительного заключения Высшей квалификационной коллегии судей Российской Федерации. Указанное представление направляется Президенту Российской Федерации не позднее 30 дней со дня получения от председателя соответствующего суда представления о назначении рекомендуемого лица на должность судьи.

Мировой судья назначается (избирается) на должность на срок, установленный законом соответствующего субъекта Российской Федерации, но не более чем на пять лет. Законом

предусматривается два способа формирования корпуса мировых судей: назначение (избрание) на должность законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации либо избрание на должность населением судебного участка. В настоящее время все мировые судьи в Российской Федерации назначаются на должность региональными парламентами.

5.5. Ответственность судей в Российской Федерации

За совершение дисциплинарного проступка, то есть виновного действия (бездействия) при исполнении служебных обязанностей либо во внеслужебной деятельности, в результате которого были нарушены положения российского законодательства и (или) кодекса судейской этики, утверждаемого Всероссийским съездом судей, что повлекло умаление авторитета судебной власти и причинение ущерба репутации судьи, на судью, за исключением судьи Конституционного Суда Российской Федерации, может быть наложено дисциплинарное взыскание в виде: 1) замечания; 2) предупреждения; 3) досрочного прекращения полномочий судьи.

При наложении дисциплинарного взыскания учитываются характер дисциплинарного проступка, обстоятельства и последствия его совершения, форма вины, личность судьи, совершившего дисциплинарный проступок, и степень нарушения действиями (бездействием) судьи прав и свобод граждан, прав и законных интересов организаций.

Дисциплинарное взыскание в виде замечания может налагаться на судью при малозначительности совершенного им дисциплинарного проступка, если квалификационная коллегия судей придет к выводу о возможности ограничиться устным порицанием действий (бездействия) судьи.

Дисциплинарное взыскание в виде предупреждения может налагаться на судью за совершение им дисциплинарного про-

ступка, если квалификационная коллегия судей придет к выводу о невозможности применения к судье дисциплинарного взыскания в виде замечания или если судья ранее подвергался дисциплинарному взысканию.

Дисциплинарное взыскание в виде досрочного прекращения полномочий судьи может налагаться на судью в исключительных случаях за существенное, виновное, несовместимое с высоким званием судьи нарушение положений российского законодательства и (или) кодекса судейской этики, в том числе за нарушение указанных положений при осуществлении правосудия, если такое нарушение повлекло искажение принципов судопроизводства, грубое нарушение прав участников процесса, свидетельствует о невозможности продолжения осуществления судьей своих полномочий и установлено вступившим в законную силу судебным актом вышестоящей судебной инстанции или судебным актом, принятым по заявлению об ускорении рассмотрения дела либо о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок.

Если в течение года после наложения дисциплинарного взыскания судья не совершил нового дисциплинарного проступка, то он считается не привлекавшимся к дисциплинарной ответственности.

Полномочия судьи и отставка судьи приостанавливаются решением квалификационной коллегии судей при наличии одного из следующих оснований: 1) признание судьи безвестно отсутствующим решением суда, вступившим в законную силу; 2) возбуждение уголовного дела в отношении судьи либо привлечение его в качестве обвиняемого по другому уголовному делу; 3) участие судьи в качестве кандидата в выборах Президента Российской Федерации, депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации, представительный орган муниципального образования, а также главы муниципального об-

разования или выборного должностного лица местного самоуправления.

Приостановление полномочий судьи и отставки судьи, за исключением случая, когда ему в качестве меры пресечения избрано заключение под стражу, не влечет за собой прекращение выплаты судье, а если он признан безвестно отсутствующим - его семье ежемесячного денежного вознаграждения или уменьшение его размера. Приостановление полномочий судьи и отставка судьи, за исключением случая избрания ему в качестве меры пресечения заключения под стражу, не влекут за собой снижение уровня иных видов материального и социального обеспечения судьи и не лишают его гарантий неприкосновенности, установленных законодательством.

Вопросы и задания для самопроверки

1. Назовите элементы судебной системы Российской Федерации.
2. Опишите процесс формирования высших судов Российской Федерации.
3. Охарактеризуйте правовой статус судьи высших судов Российской Федерации.
4. Назовите основания привлечения судей в Российской Федерации к ответственности.
5. Назовите специализированные суды, которые могут создаваться в России?
6. Охарактеризуйте роль судебной власти в системе разделения властей.
7. Раскройте принципы организации в России судебной власти.
8. Какие специализированные суды могут быть созданы в России?

6. КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

6.1. Понятие и система конституционного контроля

Конституционное правосудие представляет собой наивысшую форму судебной защиты, поскольку Конституционный Суд Российской Федерации посредством конституционного контроля и толкования Конституции обеспечивает её верховенство на всей территории России и единство правотворческой и правоприменительной практики, в том числе судебной.

Конституционный контроль представляет собой особый вид правоохранительной деятельности в государстве, заключающийся в проверке соответствия законов и иных нормативных актов конституции страны. Тесную связь с понятием «конституционный контроль» имеет термин «конституционный надзор». Различие между этими двумя понятиями связано с мерами, которые могут применяться органами контроля и надзора в случае выявления нарушений. Надзорные органы не вправе ни отменить неконституционный акт, ни наказать нарушителя. Контролирующий орган в большинстве случаев наделен правом отмены неконституционного акта.

В настоящее время конституционный контроль учрежден в большинстве стран мира. В правовой науке существует несколько точек зрения на время возникновения института конституционного контроля. Иногда утверждается, что элементы конституционного контроля можно встретить еще в Римской империи, в Древней Греции, средневековой Испании. Чаще всего возникновение конституционной юрисдикции связывают с деятельностью в XVII в. Тайного совета при британском монархе, признававшего недействительными статуты, изданные парламентами (законодательными собраниями) колоний, в случае их противоречия колониальным хартиям или общему

праву. В основе этого лежали идеи судьи и политического деятеля Англии Э. Коука, который еще в 1610 г., ссылаясь на принципы общего права, признал недействительным закон, принятый британским парламентом.

Большинство ученых полагают, что конституционный контроль впервые появился в США в связи с делом У. Мэрбери против Дж. Мэдисона в 1800 г. В ходе рассмотрения этого дела Верховный Суд США отменил раздел 13 Закона о судеустройстве 1789 г., который, как было установлено, противоречил ст. 3 Конституции США. После указанного прецедента суд стал выполнять функцию не только отправления правосудия, но и оценки текущего законодательства на конституционность.

Системы конституционного контроля, существующие в различных странах мира, принято объединять в две основные модели конституционного контроля: американскую и европейскую.

Американская модель конституционного контроля существует во многих странах Американского континента – Аргентине, Боливии, Канаде, Мексике и др.; Австралии и Новой Зеландии; в европейских государствах – Дании, Ирландии, Норвегии, Швеции; в азиатских – Бангладеш, Индии, Иране, Пакистане. Особенности данной модели заключаются в том, что все конституционно-правовые вопросы и споры рассматриваются судами общей юрисдикции при осуществлении обычного судопроизводства по конкретным делам – уголовным, гражданским, административным. При этом в некоторых государствах проверку конституционности законов и других актов публичной власти осуществляют все суды страны от низших до высшего – децентрализованный контроль (США, Аргентина, Мексика, Скандинавские страны, Япония). В других – только верховный суд, в том числе в ряде федеративных государств – высшие судебные инстанции субъектов федерации – централизованный контроль (Австралия, Индия, Канада, Малайзия).

В начале XX в. возникает европейская модель конституционного контроля. Её характерной чертой является осуществле-

ние конституционного контроля не судами общей юрисдикции, а специализированными центральными органами – конституционными судами (советами). Важную роль в формировании этой модели сыграл профессор права Венского университета Ганс Кельзен. Впервые эта модель появилась в Австрии. В сентябре 1919 г. был создан Высший конституционный суд Австрии. Позднее данная модель конституционного контроля появилась в Чехословакии (1920 г.), Греции (1927 г.), Испании (1931 г.), Ирландии (1937 г.), Египте (1941 г.).

Европейская модель судебного конституционного контроля принята не только в большинстве стран Западной Европы, но и на Американском континенте (Колумбия, Коста-Рика, Панама, Чили и др.), в Азии (Ирак, Кипр, Сирия, Турция, Южная Корея и др.), Африке (Ангола, Египет, Мали, Эфиопия и др.). В этих странах учреждены или конституционные суды (Австрия, Болгария, Германия, Испания, Италия, РФ и др.), или конституционные палаты высших судебных органов общей юрисдикции (Гвинея, Коста-Рика). В федеративных государствах действует как федеральный конституционный суд, так и конституционные суды субъектов федерации, которые не образуют единой инстанционной системы конституционной юрисдикции. Европейская модель характерна для стран континентального права с его принципом верховенства закона.

Своеобразие европейской модели состоит в следующем.

Во-первых, в том, что для разрешения конституционно-правовых вопросов и споров создается специальный орган конституционного контроля, который обладает специальной конституционной юрисдикцией, осуществляемой посредством конституционного судопроизводства.

Во-вторых, решения органа конституционного правосудия носят общеобязательный характер, то есть обязательны не только для сторон по делу и для судов, а для всех субъектов права. Признание неконституционным правового акта означает прекращение действия этого акта, то есть его отмену.

В-третьих, особое правовое положение конституционных судов, их компетенция и порядок деятельности определяются конституциями и специальными законами.

В-четвертых, в конституционные суды, учитывая их функциональное предназначение, избираются (назначаются) не профессиональные судьи, а профессора права, государственные чиновники высокого ранга, другие высококвалифицированные юристы. В формировании этих органов нередко участвуют другие органы власти.

В некоторых мусульманских странах институт конституционного правосудия имеет специфические черты, обусловленные влиянием религиозного права. В организационном отношении это находит отражение как в системе органов конституционного правосудия, так и в порядке их формирования и составе. Так, на основании Конституции Ирана учрежден Совет стражей – орган, рассматривающий законы, принятые меджлисом (парламентом), «на предмет соответствия исламским и конституционным принципам». Этим определяется его состав: шесть священнослужителей, «известных своим знанием исламской юриспруденции и знакомых с требованием времени», и шесть юристов, представляющих различные отрасли мусульманского права. Первые отбираются лидером (духовным руководителем государства) либо советом лидеров, состоящим из юристов. Вторые представляются Верховным юридическим советом меджлису на утверждение. Срок полномочий членов Совета стражей – шесть лет, с обновлением половины состава через три года после образования (по жребию).

В зависимости от стадии правотворческого процесса, на которой может быть осуществлен конституционный контроль, различаются предварительный (предупредительный, превентивный) и последующий (репрессивный) контроль. Предварительный контроль означает проверку конституционности нормативного акта до его принятия, промульгации и вступления в силу. Последующий контроль означает проверку конституцион-

ности уже действовавшего нормативного акта. В странах с американской моделью конституционной юрисдикции в принципе применяется только последующий конституционный контроль, с европейской моделью – преимущественно последующий.

По способу проведения конституционный контроль бывает абстрактным (прямым) и конкретным (инцидентным). Абстрактный контроль означает проверку конституционности акта или его отдельного положения вне связи с каким-либо конкретным делом, то есть он абстрагируется от таких дел. Только абстрактным может быть предварительный конституционный контроль. Конкретный контроль означает проверку конституционности акта или его отдельного положения в связи с конкретным делом, рассматриваемым судом или иным органом, в котором этот акт или правоположение применяется и возник вопрос о его конституционности. Конкретный контроль всегда последующий, но последующий контроль может быть и абстрактным.

В странах с американской моделью конституционной юрисдикции осуществляется только конкретный конституционный контроль. В странах, где действует европейская модель, применяется и абстрактный, и конкретный конституционный контроль.

По обязательности проведения выделяют обязательный и факультативный конституционный контроль¹. В первом случае – любой акт в обязательном порядке независимо от чьей-либо воли должен быть проверен с точки зрения соответствия основному закону; во втором – проведение контроля зависит от чьей-либо воли: государственного органа, должностного лица или индивида.

¹ *Маклаков В.В.* Конституционное право зарубежных стран. Общая часть. М. : Волтерс Клувер, 2006. С. 12.

6.2. Конституционный Суд Российской Федерации – судебный орган конституционного контроля

В Российской Федерации конституционный контроль осуществляет Конституционный Суд Российской Федерации, являющийся органом судебной власти. Это следует из того, что полномочия Конституционного Суда Российской Федерации содержатся непосредственно в главе 7 Конституции Российской Федерации. В соответствии со ст. 1 Федерального конституционного закона от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации»¹ Конституционный Суд Российской Федерации – это судебный орган конституционного контроля, самостоятельно и независимо осуществляющий судебную власть посредством конституционного судопроизводства. На основании этого определения можно раскрыть правовую природу и предназначение Конституционного Суда Российской Федерации. Во-первых, по своему правовому статусу он является судебным органом. Во-вторых, Конституционный Суд Российской Федерации самостоятельно и независимо осуществляет судебную власть в сфере конституционного контроля. В-третьих, Конституционный Суд Российской Федерации осуществляет правосудие в форме конституционного судопроизводства.

Полномочия Конституционного Суда РФ осуществляет коллегия судей, то есть лиц, наделенных в соответствии с Конституцией Российской Федерации и Федеральным конституционным законом «О Конституционном Суде Российской Федерации» правом отправлять правосудие и исполнять свои обязанности на профессиональной основе.

Полный перечень полномочий Конституционного Суда Российской Федерации закреплён в ст. 3 Федерального конститу-

¹ *Собрание* законодательства Российской Федерации. 1994. № 13. Ст. 1447.

ционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации». В целях защиты основ конституционного строя, основных прав и свобод человека и гражданина, обеспечения верховенства и прямого действия Конституции Российской Федерации на всей территории Российской Федерации Конституционный Суд Российской Федерации:

1) разрешает дела о соответствии Конституции Российской Федерации:

а) федеральных законов, нормативных актов Президента Российской Федерации, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства Российской Федерации;

б) конституций республик, уставов, а также законов и иных нормативных актов субъектов Российской Федерации, изданных по вопросам, относящимся к ведению органов государственной власти Российской Федерации и совместному ведению органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации;

в) договоров между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, договоров между органами государственной власти субъектов Российской Федерации;

г) не вступивших в силу международных договоров Российской Федерации;

2) разрешает споры о компетенции:

а) между федеральными органами государственной власти;

б) между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации;

в) между высшими государственными органами субъектов Российской Федерации;

3) по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан проверяет конституционность закона, примененного в конкретном деле;

4) по запросам судов проверяет конституционность закона, подлежащего применению соответствующим судом в конкретном деле;

5) дает толкование Конституции Российской Федерации;

6) дает заключение о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения Президента Российской Федерации в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления;

7) выступает с законодательной инициативой по вопросам своего ведения;

8) осуществляет иные полномочия, предоставляемые ему Конституцией Российской Федерации, Федеративным договором и федеральными конституционными законами.

Как отмечается в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации¹, ст. 125 Конституции Российской Федерации, определяя полномочия Конституционного Суда Российской Федерации, не ограничивает правомочий других судов самостоятельно решать, руководствуясь ст. 120 (ч. 2) в ее взаимосвязи со ст. 76 (ч. 3, 5 и 6) Конституции Российской Федерации, какой закон подлежит применению в рассматриваемом деле в случаях противоречия между законами, обнаружения в правовом регулировании пробелов либо фактически утративших силу, но не отмененных в установленном порядке норм. При этом, однако, суд может не применить федеральный закон или закон субъекта Российской Федерации, но не вправе признавать их недействующими.

Конституционный Суд Российской Федерации решает исключительно вопросы права. Это означает, что при осуществлении конституционного судопроизводства он воздерживается от установления и исследования фактических обстоятельств во

¹ *Постановление Конституционного Суда РФ от 16 июня 1998 г. № 19-П «По делу о толковании отдельных положений статей 125, 126 и 127 Конституции Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 25. Ст. 3004.*

всех случаях, когда это входит в компетенцию других судов или иных органов. По вопросам своей внутренней деятельности Конституционный Суд Российской Федерации принимает Регламент¹. В нём устанавливаются вопросы внутренней деятельности Конституционного Суда, вопросы, касающиеся гарантий неприкосновенности судей, приостановления и прекращения полномочий судей, неприкосновенности судей, награждения судей государственными наградами и иными знаками отличия, определяется порядок предварительного рассмотрения обращений, поступивших в Конституционный Суд, и др.

6.3. Состав, порядок формирования и срок полномочий судей Конституционного Суда Российской Федерации

Конституционный Суд Российской Федерации состоит из девятнадцати судей, назначаемых на должность Советом Федерации по представлению Президента Российской Федерации. Увеличение состава Конституционного Суда с 15, как предусматривала прежняя Конституция, до 19 судей обусловлено усложнением задач, стоящих перед Конституционным Судом в современный период, и стремлением обеспечить посредством довыборов новых судей баланс в составе Суда различных профессиональных и жизненных ориентаций и убеждений. По своему составу Конституционный Суд Российской Федерации является одним из самых многочисленных в мире. Обычно количество судей (членов) органов конституционного контроля варьируется в пределах от 9 до 16 (Франция – 9, Греция, Бельгия, Испания – 12, Португалия – 13, Австрия – 14, Италия – 15, Германия – 16).

Судьей Конституционного Суда Российской Федерации может быть назначен гражданин Российской Федерации, достигший ко дню назначения возраста не менее сорока лет, с без-

¹ *Вестник Конституционного Суда Российской Федерации*. 2011. № 1.

упречной репутацией, имеющий высшее юридическое образование и стаж работы по юридической профессии не менее пятнадцати лет, обладающий признанной высокой квалификацией в области права.

Предложения о кандидатах на должности судей Конституционного Суда Российской Федерации могут вноситься Президенту Российской Федерации членами (депутатами) Совета Федерации и депутатами Государственной Думы, а также законодательными (представительными) органами субъектов Российской Федерации, высшими судебными органами и федеральными юридическими ведомствами, всероссийскими юридическими сообществами, юридическими научными и учебными заведениями. Совет Федерации рассматривает вопрос о назначении на должность судьи Конституционного Суда Российской Федерации в срок не позднее четырнадцати дней с момента получения представления Президента Российской Федерации.

Каждый судья Конституционного Суда Российской Федерации назначается на должность в индивидуальном порядке тайным голосованием. Назначенным на должность судьи Конституционного Суда Российской Федерации считается лицо, получившее при голосовании большинство от общего числа членов (депутатов) Совета Федерации. В случае выбытия судьи из состава Конституционного Суда Российской Федерации представление о назначении другого лица на вакантное место судьи вносится Президентом Российской Федерации в Совет Федерации не позднее месяца со дня открытия вакансии.

Полномочия судьи Конституционного Суда Российской Федерации не ограничены определенным сроком. Предельный возраст пребывания в должности судьи Конституционного Суда Российской Федерации – семьдесят лет. Судья Конституционного Суда Российской Федерации считается вступившим в должность с момента принятия им присяги. Его полномочия прекращаются в последний день месяца, в котором ему исполняется семьдесят лет. Судья Конституционного Суда Россий-

ской Федерации, достигший предельного возраста пребывания в должности судьи, продолжает исполнять обязанности судьи до принятия итогового решения по делу, начатому с его участием, или до назначения на должность нового судьи. На Председателя Конституционного Суда Российской Федерации установленный предельный возраст пребывания в должности судьи не распространяется.

Для избранных судей предусматриваются определенные запреты. Они устанавливаются с целью сохранения «чистоты» правовых позиций членов Суда¹. К таким запретам относятся:

1. Занимать определенные оплачиваемые должности. Судья, в частности, не может быть членом Совета Федерации, депутатом Государственной Думы, иных представительных органов, занимать либо сохранять за собой другие государственные или общественные должности, иметь частную практику, заниматься предпринимательской, иной оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности, занятие которой не должно препятствовать выполнению обязанностей судьи Конституционного Суда.

2. Действовать в интересах других лиц. Судья не вправе осуществлять защиту или представительство, кроме законного представительства, в суде, в арбитражном суде или иных органах, оказывать, кому бы то ни было покровительство в получении прав и освобождении от обязанностей.

3. Заниматься политикой. Член Суда 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 и т.д.

¹ *Эбзеев Б.С.* Конституция. Правовое государство. Конституционный Суд. М., 1996. С. 113.

4. Публично высказывать свое мнение о вопросе, который может стать предметом рассмотрения в Конституционном Суде РФ, а также который изучается или принят к рассмотрению Судом, до принятия решения по этому вопросу.

Полномочия судьи Конституционного Суда Российской Федерации прекращаются ввиду: 1) нарушения порядка его назначения на должность судьи Конституционного Суда Российской Федерации, установленного Конституцией Российской Федерации и Федеральным конституционным законом «О Конституционном Суде Российской Федерации»; 2) истечения срока полномочий судьи; 3) личного письменного заявления судьи об отставке до истечения срока его полномочий; 4) утраты судьей гражданства Российской Федерации; 5) вынесенного в отношении судьи обвинительного приговора, вступившего в законную силу; 6) совершения судьею поступка, порочащего честь и достоинство судьи; 7) продолжения судьей, несмотря на предупреждение со стороны Конституционного Суда Российской Федерации, занятий или совершения действий, несовместимых с его должностью; 8) неучастия судьи в заседаниях Конституционного Суда Российской Федерации или уклонения его от голосования свыше двух раз подряд без уважительных причин; 9) признания судьи недееспособным решением суда, вступившим в законную силу; 10) признания судьи безвестно отсутствующим решением суда, вступившим в законную силу; 11) объявления судьи умершим решением суда, вступившим в законную силу; 12) смерти судьи.

Полномочия судьи Конституционного Суда Российской Федерации могут быть прекращены также ввиду его неспособности по состоянию здоровья или иным уважительным причинам в течение длительного времени (не менее десяти месяцев подряд) исполнять обязанности судьи.

Прекращение полномочий судьи Конституционного Суда Российской Федерации осуществляется по решению Конституционного Суда Российской Федерации, которое направляется

Президенту Российской Федерации, в Совет Федерации и является официальным уведомлением об открытии вакансии.

Председатель Конституционного Суда Российской Федерации, его заместители назначаются на должность Советом Федерации по представлению Президента Российской Федерации сроком на шесть лет из числа судей Конституционного Суда Российской Федерации. Их полномочия могут быть досрочно прекращены Советом Федерации по представлению Президента Российской Федерации в случае, если решением Конституционного Суда Российской Федерации установлено, что они не исполняют должностные обязанности или исполняют их ненадлежащим образом.

6.4. Порядок работы Конституционного Суда Российской Федерации

Конституционный Суд Российской Федерации рассматривает в заседаниях все вопросы, относящиеся к полномочиям Конституционного Суда Российской Федерации, установленным Конституцией Российской Федерации. Кроме того, Конституционный Суд Российской Федерации в заседаниях: принимает послания, Регламент и вносит в него изменения и дополнения; решения о представлении судьи к награждению государственной наградой, решения о приостановлении или прекращении полномочий судьи Конституционного Суда Российской Федерации, а также о наличии оснований для досрочного прекращения Советом Федерации по представлению Президента Российской Федерации полномочий Председателя или заместителей Председателя Конституционного Суда Российской Федерации; осуществляет иные полномочия, предусмотренные конституционным законодательством.

Правом на обращение в Конституционный Суд Российской Федерации с запросом о толковании Конституции Российской Федерации обладают Президент Российской Федерации, Совет

Федерации, Государственная Дума, Правительство Российской Федерации, органы законодательной власти субъектов Российской Федерации.

Конституционный Суд осуществляет свою деятельность в форме конституционного судопроизводства, которое имеет много общего с другими видами судопроизводства. Основными принципами деятельности суда являются независимость судей, коллегиальность, гласность, устность разбирательства, непрерывность судебного заседания, состязательность и равноправие сторон. Однако конституционное судопроизводство имеет и ряд важных отличий.

Во-первых, его отдельные элементы закреплены в ст. 125 Конституции Российской Федерации. Это касается определения субъектов, обладающих правом обращения в Конституционный Суд Российской Федерации, потенциальных ответчиков и характера выносимых решений.

Во-вторых, процессуальные нормы не кодифицируются, а образуют особый блок в структуре Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации».

В-третьих, степень юридической детализации конституционного судопроизводства меньшая в сравнении с гражданским и уголовным судопроизводством.

В-четвертых, Конституционное разбирательство направлено на обеспечение верховенства Конституции РФ. Конституционный Суд наделен исключительным правом устанавливать значение конституционных норм и определять их результаты окончательно для всех органов государственной власти. При рассмотрении любого из дел, входящих в его компетенцию, вынесенное решение не только разрешает конкретный вопрос, но и преследует цель охраны Конституции и гармонизацию правовой системы.

В-пятых, Конституционный Суд не может по своему усмотрению начать судебный процесс, но его воля является решающей в завершении производства независимо от воли заявителя.

Конституционное судопроизводство складывается из ряда взаимосвязанных стадий:

- внесение в Суд обращений и их предварительное рассмотрение;
- назначение и подготовка дела к слушанию в судебном заседании;
- рассмотрение дела в судебном заседании;
- принятие итогового решения Суда и его исполнение.

Однако, несмотря на наличие указанных стадий, любое дело, рассматриваемое в Конституционном Суде, обязательно должно пройти их все. Оно может быть завершено на первой и второй стадии вынесением отказного определения Суда по основаниям, установленным Федеральным конституционным законом «О Конституционном Суде Российской Федерации» (ст. 40, 43), или на третьей стадии в связи с прекращением производства по делу (ст. 68). Итогом завершения судебного процесса является формирование правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации.

Финансирование Конституционного Суда Российской Федерации производится за счет федерального бюджета и обеспечивает возможность независимого осуществления конституционного судопроизводства в полном объеме. В федеральном бюджете ежегодно предусматриваются отдельной статьей необходимые для обеспечения деятельности Конституционного Суда Российской Федерации средства, которыми Суд распоряжается самостоятельно. Смета расходов Конституционного Суда Российской Федерации не может быть уменьшена по сравнению с предыдущим финансовым годом.

Конституционный Суд Российской Федерации самостоятельно и независимо осуществляет информационное и кадровое обеспечение своей деятельности. Имущество, необходимое Конституционному Суду Российской Федерации для осуществления его деятельности и находящееся в его оперативном управлении, является федеральной собственностью.

Решения, принятые Конституционным Судом Российской Федерации, обязательны на всей территории России для всех представительных, исполнительных и судебных органов государственной власти, органов местного самоуправления, учреждений, организаций, должностных лиц, граждан и их объединений.

Официальным изданием Конституционного Суда Российской Федерации является «Вестник Конституционного Суда Российской Федерации». Конституционный Суд Российской Федерации имеет печать с изображением Государственного герба Российской Федерации и своим наименованием.

6.5. Решения Конституционного Суда Российской Федерации. Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации

Под решением Конституционного суда Российской Федерации понимается судебный правовой акт, принимаемый Конституционным Судом Российской Федерации с соблюдением установленных законом процедур и характеризуемый как государственно-властное веление по материальным, процессуальным или организационным вопросам. Законодательство предусматривает следующие виды решений: постановление, заключение и определение.

Итоговое решение Конституционного Суда РФ по существу вопросов о соответствии Конституции РФ упоминавшихся выше нормативных правовых актов и договоров, по существу споров о компетенции, по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан законом, примененным в конкретном деле, по конституционности закона, подлежащего применению в конкретном деле, и по вопросу о толковании Конституции именуется постановлением.

Итоговое решение Конституционного Суда Российской Федерации по существу запроса о соблюдении установленного

порядка выдвижения обвинения Президента Российской Федерации в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления именуется заключением. Все иные решения Конституционного Суда Российской Федерации, принимаемые в ходе осуществления конституционного судопроизводства, именуются определениями.

Решение Конституционного Суда Российской Федерации принимается открытым голосованием, если на заседании присутствует не менее двух третей действующих судей, путем поименного опроса судей и считается принятым при условии, что за него проголосовало большинство участвовавших в голосовании судей, если иное не предусмотрено законодательством. Председательствующий во всех случаях голосует последним. В случае, если при принятии решения по делу о проверке конституционности нормативного акта, договора между органами государственной власти, не вступившего в силу международного договора Российской Федерации голоса разделились поровну, решение считается принятым в пользу конституционности оспариваемого акта. Решение по спорам о компетенции во всех случаях принимается большинством голосов.

В решении Конституционного Суда Российской Федерации, излагаемом в виде отдельного документа, в зависимости от характера рассматриваемого вопроса содержатся следующие сведения: 1) наименование решения, дата и место его принятия; 2) персональный состав Конституционного Суда Российской Федерации, принявший решение; 3) необходимые данные о сторонах; 4) формулировка рассматриваемого вопроса, поводы и основания к его рассмотрению; 5) нормы Конституции Российской Федерации и Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде РФ», согласно которым Конституционный Суд Российской Федерации вправе рассматривать данный вопрос; 6) требования, содержащиеся в обращении; 7) фактические и иные обстоятельства, установленные Конституционным Судом Российской Федерации; 8) нормы Конститу-

ции Российской Федерации и настоящего Федерального конституционного закона, которыми руководствовался Конституционный Суд Российской Федерации при принятии решения; 9) доводы в пользу принятого Конституционным Судом Российской Федерации решения, а при необходимости также доводы, опровергающие утверждения сторон; 10) формулировка решения; 11) указание на необходимость пересмотра дела в отношении заявителя в случае, если принимается итоговое решение в виде постановления по вопросам о признании закона либо отдельных его положений соответствующими или не соответствующими Конституции Российской Федерации; 12) указание на окончательность и обязательность решения; 13) порядок вступления решения в силу, а также порядок, сроки и особенности его исполнения и опубликования. Итоговое решение Конституционного Суда Российской Федерации подписывается всеми судьями, участвовавшими в голосовании, является окончательным и не подлежит обжалованию, вступает в силу немедленно после его провозглашения.

Судья Конституционного Суда Российской Федерации, несогласный 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 Российской Федерации.

Постановления и заключения Конституционного Суда подлежат незамедлительному опубликованию в «Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации», официальных изданиях органов государственной власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, которых касается принятое решение.

В Федеральном Конституционном законе «О Конституционном Суде Российской Федерации» закрепляются обязанности государственных органов и должностных лиц по приведению законов и иных нормативных актов в соответствие с Конституцией Российской Федерации в связи с решением Конституционного Суда.

В случае признания неконституционными федеральных законов обязанность разработки проекта нового федерального закона лежит на Правительстве Российской Федерации, которое должно не позднее шести месяцев после опубликования решения Конституционного Суда, если иной срок не установлен постановлением Конституционного Суда Российской Федерации, внести в Государственную Думу проект нового федерального конституционного закона, проект нового федерального закона или ряд взаимосвязанных проектов законов либо законопроект о внесении изменений в закон, признанный неконституционным в отдельной его части.

Признанные неконституционными акты Президента РФ и Правительства РФ не позднее двух месяцев должны быть отменены или приняты новые.

Законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации в течение шести месяцев после опубликования решения Конституционного Суда Российской Федерации о признании закона субъекта неконституционным вносит необходимые изменения в конституцию (устав) субъекта Российской Федерации, отменяет признанный неконституционным закон, принимает новый закон или ряд взаимосвязанных законов либо вносит изменения и (или) дополнения в закон субъекта Российской Федерации, признанный неконституционным в отдельной его части. Высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) вносит соответствующий законопроект в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации не позднее двух месяцев после опубликования решения Конституционного Суда Российской Федерации.

Высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) не позднее двух

месяцев после опубликования решения Конституционного Суда Российской Федерации отменяет признанный неконституционным нормативный акт, принимает новый нормативный акт либо вносит изменения и (или) дополнения в нормативный акт, признанный неконституционным в отдельной его части.

Федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, заключившие признанные полностью или частично не соответствующими Конституции Российской Федерации договор между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, договор между органами государственной власти субъектов Российской Федерации, не позднее двух месяцев после опубликования решения Конституционного Суда Российской Федерации вносят в соответствующий договор изменения и (или) дополнения или прекращают действие договора.

Согласно ст. 29 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» решения и другие акты Конституционного Суда выражают соответствующую Конституции Российской Федерации правовую позицию судей. В ст. 79 Закона уточняется позиция Конституционного Суда Российской Федерации относительно того, соответствует ли Конституции Российской Федерации смысл нормативного правового акта или его отдельного положения, придаваемый им правоприменительной практикой. Следовательно, правовые позиции Конституционного Суда – это итоговый вывод о соответствии или несоответствии нормы оспариваемого акта Основному закону.

Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации обладают общим характером, что означает их распространение не только на конкретный случай, который являлся предметом рассмотрения, но и на все аналогичные ситуации. Общеобязательный характер правовых позиций предполагает их юридическую силу равную решениям Конституционного

Суда Российской Федерации и обязательность для всех субъектов права.

Вопросы и задания для самопроверки

1. Что такое «конституционный контроль»?
2. Охарактеризуйте европейскую и американскую модели конституционного контроля.
3. Что такое «решение Конституционного Суда Российской Федерации», «правовая позиция Конституционного Суда Российской Федерации»?
4. Опишите структуру Конституционного Суда Российской Федерации.
5. Назовите отличия конституционного судопроизводства от иных видов судопроизводства, предусмотренного Конституцией Российской Федерации.
6. Охарактеризуйте особенности решений Конституционного Суда Российской Федерации.
7. Перечислите дела, которые относятся к подведомственности Конституционного Суда Российской Федерации.

7. КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ОРГАНИЗАЦИИ И ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРОКУРАТУРЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

7.1. Место прокуратуры Российской Федерации в системе государственных органов

Прокуратура Российской Федерации – единая федеральная централизованная система органов, осуществляющих от имени государства надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации. Правовой основой деятельности прокуратуры Российской Федерации являются Конституция Российской Федерации, Закон Российской Федерации от 17 января 1992 г. «О прокуратуре Российской Федерации»¹, федеральные законы и международные договоры России.

В законе Российской Федерации «О прокуратуре Российской Федерации» в значительной мере учтен опыт правового регулирования деятельности сходных государственно-правовых структур развитых стран мира и одновременно сохранены и усилены положения, учитывающие преемственность отечественного правового опыта. Акцент сделан на развитии огромного правозащитного потенциала прокуратуры, в том числе при реализации ею конституционного приоритета обеспечения реальных гарантий прав и свобод человека и гражданина².

Место прокуратуры в государственном механизме определяется особенностью её задач и функций. Она устанавливает любые нарушения законов, независимо от того, от кого они исхо-

¹ *Российская газета*. 1992. № 39.

² *Конституционное право России* / отв. ред. А.Н. Кокотов. Екатеринбург : УрГЮА, 2001. С. 479.

дят, и принимает меры к их устранению. Это предполагает самостоятельность и независимость органов прокуратуры от федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, общественных объединений. Организационная обособленность прокуратуры заключается в том, что она не включается на конституционном уровне ни в одну из трех ветвей власти. В отличие от зарубежных стран, в которых прокуратура может входить в судебную власть или находится в министерстве юстиции, в России прокуратура фактически является самостоятельной системой органов.

Конституция Российской Федерации закрепила принципы деятельности прокуратуры, которые получили свое развитие в ст. 4 Закона «О прокуратуре Российской Федерации». Согласно ей органы прокуратуры:

- осуществляют полномочия независимо от органов государственной власти и органов местного самоуправления, общественных объединений и в строгом соответствии с действующими на территории Российской Федерации законами;

- действуют гласно в той мере, в какой это не противоречит требованиям законодательства Российской Федерации об охране прав и свобод граждан, а также законодательства Российской Федерации о государственной и иной специально охраняемой законом тайне;

- информируют федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления, а также население о состоянии законности.

7.2. Система прокуратуры Российской Федерации

Систему прокуратуры Российской Федерации, согласно Закону Российской Федерации «О прокуратуре РФ», составляют Генеральная прокуратура Российской Федерации, прокуратуры

субъектов Российской Федерации, приравненные к ним военные и другие специализированные прокуратуры, научные и образовательные организации, редакции печатных изданий, являющиеся юридическими лицами, а также прокуратуры городов и районов, другие территориальные, военные и иные специализированные прокуратуры. Исходя из этого в систему прокуратуры РФ входят: территориальные прокуратуры, специализированные прокуратуры и учреждения науки и образования.

Система территориальных органов прокуратуры представлена тремя уровнями:

- Генеральная прокуратура во главе с Генеральным прокурором;
- прокуратуры субъектов Российской Федерации и приравненные к ним специализированные прокуратуры;
- прокуратуры городов и районов и приравненные к ним специализированные прокуратуры.

К числу специализированных прокуратур относятся военные, транспортные, природоохранные прокуратуры, прокуратуры по надзору за соблюдением законов при исполнении уголовных наказаний, а также прокуратуры, осуществляющие надзор в закрытых административно-территориальных образованиях и на режимных объектах.

Возглавляет военные прокуратуры Главная военная прокуратура, которая на правах структурного подразделения входит в Генеральную прокуратуру во главе с Главным военным прокурором. Система транспортных прокуратур возглавляет управление по надзору за исполнением законов на транспорте и в таможенных органах Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

С целью соблюдения природоохранного законодательства на уровне субъектов функционирует природоохранная прокуратура. Для обеспечения соблюдения законодательства об исполнении уголовного наказания в виде лишения свободы и иных мер принудительного характера, назначаемых судом, были образо-

ваны прокуратуры по надзору за соблюдением законов в исправительных учреждениях.

К образовательным учреждениям относятся Институт повышения квалификации руководящих кадров Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации (г. Москва), Юридический институт (г. Москва), Научно-исследовательский институт Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации (г. Москва), Федеральное государственное казенное образовательное учреждение высшего профессионального образования «Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации» (г. Москва), Институт прокуратуры Саратовской государственной академии права (г. Саратов), Санкт-Петербургский юридический институт (филиал) Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации (г. Санкт-Петербург), Иркутский юридический институт (филиал) Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации (г. Иркутск), Институт прокуратуры Уральской государственной юридической академии (г. Екатеринбург).

Генеральный прокурор Российской Федерации назначается на должность и освобождается от должности Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации по представлению Президента Российской Федерации.

Генеральный прокурор Российской Федерации вносит Президенту Российской Федерации представления о назначении на должность и об освобождении от должности заместителей Генерального прокурора Российской Федерации. Заместители Генерального прокурора Российской Федерации назначаются на должность и освобождаются от должности Советом Федерации по представлению Президента.

Структуру Генеральной прокуратуры Российской Федерации составляют главные управления, управления и отделы (на правах управлений, в составе управлений). Начальники главных управлений, управлений и отделов на правах управлений являются старшими помощниками, а их заместители и начальники

отделов в составе управлений – помощниками Генерального прокурора Российской Федерации.

Прокуратуры субъектов Российской Федерации, приравненные к ним военные и иные специализированные прокуратуры возглавляют соответствующие прокуроры, которые имеют первых заместителей и заместителей.

Прокурор субъекта Российской Федерации назначается на должность Президентом Российской Федерации по представлению Генерального прокурора Российской Федерации, согласованному с субъектом Российской Федерации в порядке, установленном субъектом Российской Федерации.

Прокуроры городов и районов, приравненные к ним военные и другие специализированные прокуроры назначаются на должность и освобождаются от должности Генеральным прокурором Российской Федерации.

7.3. Функции прокуратуры Российской Федерации

В целях обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства прокуратура Российской Федерации осуществляет:

– надзор за исполнением законов федеральными органами исполнительной власти, Следственным комитетом Российской Федерации, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, субъектами осуществления общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания, органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций, а также за соответствием законам издаваемых ими правовых актов;

– надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина федеральными органами исполнительной власти, Следственным комитетом Российской Федерации, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, субъектами осуществления общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций;

– надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие;

– надзор за исполнением законов судебными приставами;

– надзор за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и применяющих назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу;

– уголовное преследование в соответствии с полномочиями, установленными уголовно-процессуальным законодательством Российской Федерации;

– координацию деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью;

– возбуждение дел об административных правонарушениях и проведение административного расследования в соответствии с полномочиями, установленными Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях и другими федеральными законами.

Прокурор при осуществлении возложенных на него функций вправе:

– по предъявлении служебного удостоверения беспрепятственно входить на территории и в помещения федеральных

органов исполнительной власти, Следственного комитета Российской Федерации, представительных (законодательных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, органов военного управления, органов контроля, в места принудительного содержания и содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания, а также в помещения органов управления и коммерческих и некоммерческих организаций, иметь доступ к их документам и материалам, проверять исполнение законов в связи с поступившей в органы прокуратуры информацией о фактах нарушения закона;

– требовать от руководителей и других должностных лиц указанных органов представления необходимых документов, материалов, статистических и иных сведений; выделения специалистов для выяснения возникших вопросов; проведения проверок по поступившим в органы прокуратуры материалам и обращениям, ревизий деятельности подконтрольных или подведомственных им организаций;

– вызывать должностных лиц и граждан для объяснений по поводу нарушений законов.

Основополагающее значение среди направлений властной деятельности органов прокуратуры имеет прокурорский надзор, предметом которого являются:

– соблюдение Конституции Российской Федерации и исполнение законов, действующих на территории Российской Федерации, федеральными органами исполнительной власти, Следственным комитетом Российской Федерации, представительными (законодательными) и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, субъектами осуществления общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания, а

также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций;

– соответствие законам правовых актов, издаваемых органами и должностными лицами, указанными в настоящем пункте.

Законодательство закрепляет меры прокурорского реагирования на нарушение законности: протест, представление, постановление, предостережение.

Протест приносится на противоречащий закону правовой акт в орган или должностному лицу, которые издали этот акт, либо в вышестоящий орган или вышестоящему должностному лицу, либо обращается в суд в порядке, предусмотренном процессуальным законодательством Российской Федерации. Он подлежит обязательному рассмотрению не позднее чем в десятидневный срок с момента его поступления, а в случае принесения протеста на решение представительного (законодательного) органа субъекта Российской Федерации или органа местного самоуправления – на ближайшем заседании. При исключительных обстоятельствах, требующих немедленного устранения нарушения закона, прокурор вправе установить сокращенный срок рассмотрения протеста. О результатах рассмотрения протеста незамедлительно сообщается прокурору в письменной форме.

Представление об устранении нарушений закона вносится прокурором или его заместителем 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.

Прокурор, исходя из характера нарушения закона должностным лицом, выносит мотивированное постановление о возбуждении производства об административном правонарушении.

Постановление прокурора о возбуждении производства об административном правонарушении подлежит рассмотрению уполномоченным на то органом или должностным лицом в срок, установленный законом. О результатах рассмотрения сообщается прокурору в письменной форме.

В целях предупреждения правонарушений и при наличии сведений о готовящихся противоправных деяниях прокурор или его заместитель направляет в письменной форме должностным лицам, а при наличии сведений о готовящихся противоправных деяниях, содержащих признаки экстремистской деятельности, руководителям общественных (религиозных) объединений и иным 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.

Вопросы и задания для самопроверки

1. Охарактеризуйте место прокуратуры Российской Федерации в системе органов государственной власти.

2. Что составляет систему прокуратуры Российской Федерации?

3. Назовите основные направления деятельности прокуратуры Российской Федерации.

4. Что является предметом прокурорского надзора?

5. К какой ветви власти относится прокуратура Российской Федерации?

6. Расскажите о порядке назначения Генерального прокурора Российской Федерации, прокуроров субъектов Российской Федерации.

7. Назовите функции образовательных учреждений, входящих в систему прокуратуры Российской Федерации. Перечислите эти образовательные учреждения.

8. ОРГАНЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

8.1. Конституционно-правовое регулирование системы органов государственной власти в субъектах Российской Федерации

Федеративная природа Российского государства предполагает осуществление государственной власти как федеральными органами, так и органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Правовая основа их деятельности закрепляется в ст. 11 Конституции Российской Федерации, согласно которой государственную власть в субъектах Российской Федерации осуществляют образуемые ими органы государственной власти. Конституционные положения находят развитие в Федеральном законе от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»¹.

Конституция Российской Федерации, отнеся установление общих принципов организации системы органов государственной власти к совместной компетенции Федерации и субъектов, не закрепляет систему органов государственной власти субъектов, определяя лишь общие принципы их устройства. Значение конституционного принципа единства государственной власти в устройстве органов государственной власти субъектов Российской Федерации находит выражение в двух аспектах. Во-первых, органы государственной власти субъектов Российской Федерации являются составной частью системы органов государственной

¹ *Собрание* законодательства Российской Федерации. 1999. № 42. Ст. 5005.

ной власти на всей территории России. Во-вторых, органы государственной власти субъектов Федерации осуществляют свои функции в контексте федеральной политики законотворчества, государственного регулирования и управления посредством общих для всей Российской Федерации механизмов деятельности. Конституционной гарантией единства государственной власти является закрепленные в главе 1 Конституции Российской Федерации основы, которым должна соответствовать система органов государственной власти субъектов Федерации: принцип разделения властей, республиканская форма правления, принцип правового, социального и светского государства.

В соответствии со ст. 1 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» деятельность органов государственной власти субъекта Российской Федерации осуществляется в соответствии со следующими принципами: а) государственная и территориальная целостность Российской Федерации; б) распространение суверенитета Российской Федерации на всю ее территорию; в) верховенство Конституции Российской Федерации и федеральных законов на всей территории Российской Федерации; г) единство системы государственной власти; д) разделение государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную в целях обеспечения сбалансированности полномочий и исключения сосредоточения всех полномочий или большей их части в ведении одного органа государственной власти либо должностного лица; е) разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации; ж) самостоятельное осуществление органами государственной власти субъектов Российской Федерации принадлежащих им полномочий; з) самостоятельное осуществление своих полномочий органами местного самоуправления.

Органы государственной власти субъекта Российской Федерации обеспечивают реализацию прав граждан на участие в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей, в том числе путем законодательного закрепления гарантий своевременного назначения даты выборов в органы государственной власти субъекта Российской Федерации и органы местного самоуправления и гарантий периодического проведения указанных выборов.

Система органов государственной власти российских регионов находит закрепление в конституциях (уставах) субъектов Российской Федерации. Непосредственная конкретизация происходит в региональных законах (например, Закон Республики Алтай от 18 октября 2015 г. № 76-РЗ «О системе исполнительных органов государственной власти Республики Алтай», Закон Новосибирской области от 3 марта 2004 г. № 168-ОЗ «О системе исполнительных органов государственной власти Новосибирской области», Закон Томской области от 7 февраля 2006 г. № 17-ОЗ «О системе исполнительных органов государственной власти Томской области и структуре Администрации Томской области»).

Полномочия органов государственной власти субъекта Российской Федерации устанавливаются Конституцией Российской Федерации, Законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», другими федеральными законами, конституцией (уставом) и законами субъекта Российской Федерации и могут быть изменены только путем внесения соответствующих поправок в Конституцию Российской Федерации и (или) пересмотра ее положений, путем внесения соответствующих изменений и (или) дополнений в федеральные законы, конституции (уставы) и законы субъекта Российской Федерации либо путем внесения соответствующих изменений и (или) дополнений в указанные действующие акты.

Разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации осуществляется Конституцией Российской Федерации, Федеративным договором и иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий. В соответствии с Конституцией Российской Федерации федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации могут по взаимному соглашению передавать друг другу осуществление части своих полномочий, если это не противоречит Конституции Российской Федерации и федеральным законам.

Систему органов государственной власти субъекта Российской Федерации составляют: законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации, высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации, иные органы государственной власти субъекта Российской Федерации, образуемые в соответствии с конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации. Уточняя перечень иных органов государственной власти субъекта Федерации, Конституционный Суд Российской Федерации отнес к ним конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации¹.

8.2. Законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации

Законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации: порядок формирования

¹ *Определение Конституционного Суда РФ от 27 декабря 2005 № 491-О «По запросу Санкт-Петербургского городского суда о проверке конституционности отдельных положений Федерального конституционного закона “О судебной системе Российской Федерации”, Закона Российской Федерации “О статусе судей в Российской Федерации” и Федерального закона “Об органах судейского сообщества в Российской Федерации”» // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 2006. № 2.*

ния, структура и полномочия. В соответствии со ст. 4 Федерального закона «Об основных принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации является постоянно действующим высшим и единственным законодательным органом и обладает правами юридического лица. Его наименование, структура устанавливаются конституцией (уставом). Наименование не может содержать словосочетаний, составляющих основу наименований федеральных органов государственной власти. Они осуществляют свои полномочия на принципах законности, коллегиальности, многопартийности и гласности.

В конституциях (уставах) субъектов Российской Федерации закрепляются различные названия этого органа: Законодательное Собрание (Республика Карелия, Новосибирская область и др.), Народное Собрание (Республики Дагестан, Ингушетия и др.), Законодательная Дума (Томская область), Государственное Собрание (Республики Татарстан, Удмуртия), Народный Хурал (Республика Бурятия), Парламент (Республика Северная Осетия-Алания, Чеченская Республика), Верховный Совет (Республика Хакасия), Дума (Волгоградская область), Совет депутатов (Архангельская область, Ненецкий автономный) и др.

Депутаты законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации избираются гражданами Российской Федерации, проживающими на его территории и обладающими в соответствии с федеральным законом избирательными правами. Депутатом может быть избран гражданин Российской Федерации, обладающий в соответствии с федеральным законом, конституцией (уставом) и (или) законом субъекта Российской Федерации пассивным избирательным правом. Выборы проводятся на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

Число депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации устанавливается его конституцией (уставом) и определяется в зависимости от численности избирателей, зарегистрированных на территории субъекта Российской Федерации. Установленное число депутатов должно составлять: а) не менее 15 и не более 50 депутатов – при численности избирателей менее 500 тысяч человек; б) не менее 25 и не более 70 депутатов – при численности избирателей от 500 тысяч до одного миллиона человек; в) не менее 35 и не более 90 депутатов – при численности избирателей от одного миллиона до двух миллионов человек; г) не менее 45 и не более 110 депутатов – при численности избирателей свыше двух миллионов человек.

Порядок формирования представительного органа субъекта Российской Федерации в последние годы претерпел изменения. До 2002 г. избирательная система по выборам законодательного (представительного) органа государственной власти субъектов РФ на федеральном уровне подробно не регламентировалась. Депутаты большинства региональных парламентов избирались на основе мажоритарной избирательной системы относительного большинства. Смешанная избирательная система использовалась в редких случаях.

В связи с партийной реформой, начатой в России после принятия Федерального закона «О политических партиях», были внесены изменения в порядок формирования законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации. В настоящее время не менее 25% депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации (в двухпалатном законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации – не менее 25 процентов депутатов одной из палат указанного органа) должны избираться по единому избирательному округу пропорционально числу голосов, поданных за списки кандидатов в депутаты,

выдвинутых избирательными объединениями в соответствии с законодательством о выборах.

Данное положение не распространяется на выборы депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя. Например, в соответствии с Законом г. Москвы от 22 января 2014 г. «О выборах депутатов Московской городской Думы» депутаты законодательного (представительного) органа г. Москвы избираются по сорока пяти одномандатным избирательным округам.

До 2013 г. в законодательстве было закреплено требование об избрании по единому избирательному округу пропорционально числу голосов, поданных за списки кандидатов, не менее половины депутатов. В связи этим и в настоящее время в большинстве субъектов Федерации по пропорциональной избирательной системе избирается половина депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъектов Российской Федерации. Так, в соответствии с Уставом (Основным Законом) Томской области в Законодательную Думу Томской области избирается 42 депутата: 21 депутат Законодательной Думы Томской области избирается по одномандатным избирательным округам (один округ – один депутат), образуемым на основе единой нормы представительства избирателей на одномандатный избирательный округ. 21 депутат Законодательной Думы Томской области избирается по единому избирательному округу пропорционально числу голосов, поданных за областные списки кандидатов в депутаты, выдвинутых избирательными объединениями. В соответствии с Уставом Новосибирской области в Законодательное Собрание Новосибирской области (далее – Законодательное Собрание) избираются 76 депутатов, из которых 78 избираются по единому областному избирательному округу пропорционально числу голосов, поданных за областные списки кандидатов в депутаты Законодательного Собрания, выдвинутые избирательными объединениями.

Депутаты законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, избранные в составе списков кандидатов, допущенных к распределению депутатских мандатов в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации, по общему правилу входят в депутатские объединения (фракции). Фракция включает в себя всех депутатов (депутата), избранных (избранного) в составе соответствующего списка кандидатов, допущенных к распределению депутатских мандатов, а также депутатов, избранных по одномандатным или многомандатным избирательным округам. Порядок создания и правовое положение депутатских объединений, фракций определяются регламентами законодательных (представительных) органов, их палат или специальными актами.

В соответствии с Регламентом Законодательной Думы Томской области¹ фракции и депутатские группы являются депутатскими объединениями. Депутат Думы вправе состоять только в одном депутатском объединении. Фракция включает в себя всех депутатов (депутата) Думы, избранных (избранного) в составе соответствующего областного списка кандидатов, допущенного к распределению депутатских мандатов. Во фракции могут входить также депутаты Думы, избранные по одномандатным избирательным округам. Если фракция состоит из одного депутата, то он является её руководителем. Полное наименование фракции должно соответствовать наименованию политической партии, указанному в уставе данной партии, в составе областного списка кандидатов которой были избраны соответствующие депутаты Думы.

Согласно Регламенту Законодательного Собрания Новосибирской области² регистрация депутатского объединения осу-

¹ *Постановление* Законодательной Думы Томской области от 26 июля 2012 г. № 460 «О Регламенте Законодательной Думы Томской области // СПС «КонсультантПлюс».

² *Ведомости* Законодательного Собрания Новосибирской области. 2011. № 27.

ществляется в уведомительном порядке мандатной комиссией путем включения сведений о депутатском объединении в реестр депутатских объединений Законодательного Собрания. Для регистрации фракции в мандатную комиссию направляется протокол организационного собрания фракции, содержащий решение об избрании руководителя (руководящего органа) фракции, решение о лицах, имеющих право выступать от имени фракции на заседаниях Законодательного Собрания. К указанному протоколу прилагается списочный состав фракции. Для регистрации депутатской группы в мандатную комиссию направляется протокол организационного собрания депутатской группы, содержащий решение об образовании депутатской группы (с указанием ее наименования), решение об избрании руководителя (руководящего органа) депутатской группы, решение о лицах, имеющих право выступать от имени депутатской группы на заседаниях Законодательного Собрания.

Срок полномочий депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации одного созыва устанавливается конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации и не может превышать пяти лет. Число депутатов, работающих на профессиональной постоянной основе, устанавливается законом субъекта Российской Федерации и обычно составляет 10–30% от установленного общего числа депутатов. Например, согласно Закону Кемеровской области от 19 января 2004 г. № 1-ОЗ «О Совете народных депутатов Кемеровской области»¹ в Совете народных депутатов Кемеровской области, который состоит из сорока шести депутатов, на профессиональной постоянной основе работают 10 депутатов. Но есть и исключения. Согласно ст. 1 Закона Московской области от 10 февраля 2004 г. № 26/2004-ОЗ «О числе депутатов Московской областной Думы, осуществля-

¹ *Информационный бюллетень* Администрации Кемеровской области. 2004. № 1. Январь–март.

ющих свою деятельность на профессиональной постоянной основе»¹ из 50 депутатов на постоянной профессиональной основе осуществляют свою деятельность 40 человек. В Московской городской Думе согласно ст. 4 Устава города Москвы² все депутаты работают на постоянной основе.

Законодательство субъектов Российской Федерации закрепляет гарантии политических партий, чьи списки были допущены до распределения депутатских мандатов, на право иметь в законодательном (представительном) органе государственной власти субъектов Российской Федерации хотя бы одного депутата. Так в соответствии с Законом Алтайского края от 4 декабря 2000 г. «О статусе депутата Алтайского краевого Законодательного Собрания» не менее чем одному депутату, избранному в составе каждого списка кандидатов, допущенного к распределению депутатских мандатов в Алтайском краевом Законодательном Собрании предоставляется право осуществлять депутатскую деятельность в Алтайском краевом Законодательном Собрании на профессиональной постоянной основе.

Законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации является правомочным, если в состав указанного органа избрано не менее двух третей от установленного числа депутатов. Заседание законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации не может считаться правомочным, если на нем присутствует менее 50 % от числа избранных депутатов. Правомочное заседание законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации проводится не реже одного раза в три месяца.

Депутаты законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации на первом организационном заседании из своего числа выбирают

¹ СПС «Консультант Плюс».

² Там же.

председателя, его заместителей. В некоторых субъектах Федерации депутаты законодательного (представительного) органа образуют коллегиальные руководящие органы. В состав такого органа входят председатель, его заместители, руководители депутатских объединений, фракций, комитетов и комиссий. Например, в Законодательной Думе Томской области для предварительной подготовки организационных решений по вопросам деятельности Думы, а также рассмотрения иных вопросов создается Совет Законодательной Думы Томской области.

Законодательные органы государственной власти субъекта Российской Федерации осуществляют законодательные и контрольные полномочия, которые находят закрепление в ст. 5 Федерального закона «Об основных принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»: а) принимают конституцию субъекта Российской Федерации и поправки к ней, если иное не установлено конституцией субъекта Российской Федерации, принимают устав субъекта Российской Федерации и поправки к нему; б) осуществляют законодательное регулирование по предметам ведения субъекта Российской Федерации и предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в пределах полномочий субъекта Российской Федерации; в) заслушивают ежегодные отчеты высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) о результатах деятельности высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, в том числе по вопросам, поставленным законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации; г) осуществляют иные полномочия, установленные Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, конституцией (уставом) и законами субъекта Российской Федерации и др.

Досрочное прекращение полномочий законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации. Полномочия законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации могут быть прекращены досрочно в случае: а) принятия им решения о самороспуске, при этом решение о самороспуске принимается в порядке, предусмотренном конституцией (уставом) или законом субъекта Российской Федерации; б) его роспуска высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) по основаниям, предусмотренным законодательством; в) вступления в силу решения соответственно верховного суда республики, суда края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа о неправомерности состава депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, в том числе в связи со сложением депутатами своих полномочий; г) его роспуска в порядке и по основаниям, которые предусмотрены законодательством.

Полномочия законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации могут быть прекращены досрочно в случае принятия указанным органом решения о самороспуске, при этом решение о самороспуске принимается в порядке, предусмотренном конституцией (уставом) или законом субъекта Российской Федерации. Например, согласно ст. 52 Устава Иркутской области полномочия Законодательного Собрания Иркутской области прекращаются досрочно в случае принятия Законодательным Собранием Иркутской области решения о самороспуске. Постановление Законодательного Собрания Иркутской области о самороспуске принимается большинством не менее двух третей голосов от установленного Уставом Иркутской области числа депутатов Законодательного Собрания Иркутской области по инициативе не

менее чем одной трети от установленного числа депутатов Законодательного Собрания Иркутской области.

Высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации вправе принять решение о досрочном прекращении полномочий законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации:

– в случае принятия данным органом конституции (устава) и закона субъекта Российской Федерации, иного нормативного правового акта, противоречащих Конституции Российской Федерации, федеральным законам, принятым по предметам ведения Российской Федерации и предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, конституции (уставу) субъекта Российской Федерации, если такие противоречия установлены соответствующим судом, а законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации не устранил их в течение шести месяцев со дня вступления в силу судебного решения;

– если вступившим в силу решением соответствующего суда установлено, что избранный в правомочном составе законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации в течение трех месяцев подряд не проводил заседаний;

– если вступившим в силу решением соответствующего суда установлено, что указанный орган государственной власти субъекта Российской Федерации в течение трех месяцев со дня его избрания в правомочном составе не проводил заседания.

Это решение, которое оформляется руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации в форме указа (постановления), может быть принято в течение трех месяцев со дня вступления в силу решения соответствующего суда.

В случае, если соответствующим судом установлено, что законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации приняты конституция

(устав), закон субъекта Российской Федерации или иной нормативный правовой акт, противоречащие Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам и федеральным законам, а законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации 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, то Президент Российской Федерации выносит предупреждение законодательному (представительному) органу государственной власти субъекта Российской Федерации. Если в течение трех месяцев со дня вынесения Президентом Российской Федерации предупреждения законодательному (представительному) органу государственной власти субъекта Российской Федерации орган не принял в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда, Президент Российской Федерации вправе распустить законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации. Полномочия законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации прекращаются со дня вступления в силу решения Президента Российской Федерации о роспуске.

Указанные положения федерального законодательства и законодательства субъектов Российской Федерации носят превентивный характер и являются формами конституционной правовой ответственности. По настоящее время она пока не применялась.

8.3. Законодательный процесс в субъектах Российской Федерации

Законодательный процесс в субъектах Российской Федерации является разновидностью правотворческого процесса и представляет собой совокупность сменяющих друг друга стадий,

посредством которых осуществляется деятельность, связанная с рассмотрением проектов законов субъектов Российской Федерации, их принятием, опубликованием и вступлением в силу.

Перечень субъектов права законодательной инициативы в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации закрепляется региональным законодательством.

По общему правилу к ним относят депутатов, высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), представительный орган местного самоуправления. Конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации право законодательной инициативы может быть предоставлено иным органам, членам Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации – представителям от законодательного (представительного) и исполнительного органов государственной власти данного субъекта Российской Федерации, общественным объединениям, а также гражданам, проживающим на территории данного субъекта Российской Федерации. Согласно ст. 38 Устава Новосибирской области право законодательной инициативы в Законодательном Собрании Новосибирской области принадлежит губернатору Новосибирской области, депутатам Законодательного Собрания Новосибирской области, комитетам Законодательного Собрания Новосибирской области, представительным органам муниципальных образований, прокурору Новосибирской области. Право законодательной инициативы принадлежит также Уставному суду Новосибирской области, Новосибирскому областному суду по вопросам их ведения.

Некоторые субъекты Федерации закрепляют более широкий перечень субъектов права законодательной инициативы. Так, в соответствии со ст. 63 Устава Томской области субъектами права законодательной инициативы в Законодательной Думе Томской области являются: депутаты Законодательной Думы Томской области, губернатор Томской области, депутаты Госу-

дарственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, входившие в качестве кандидатов в региональную группу депутатов федерального списка кандидатов, соответствующую Томской области, группе субъектов Российской Федерации, в которую входит Томская область, части территории Томской области, члены Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от Томской области, представительные органы муниципальных образований, Контрольно-счетная палата Томской области, Общественная палата Томской области, Молодежный парламент Томской области, прокурор Томской области, Управление Министерства юстиции Российской Федерации по Томской области, Томский областной суд, Арбитражный суд Томской области, Избирательная комиссия Томской области, Федерация профсоюзных организаций Томской области, Ассоциация «Совет муниципальных образований Томской области», а также население области от имени не менее чем одного процента от числа граждан, обладающих избирательным правом.

Законопроекты, внесенные в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), рассматриваются по его предложению в первоочередном порядке. Проекты законов о введении или об отмене налогов, освобождении от их уплаты, изменении финансовых обязательств субъекта Российской Федерации, другие законопроекты, предусматривающие расходы, покрываемые за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации, рассматриваются законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации по представлению высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) либо при наличии заключения

указанного лица. Данное заключение представляется в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации в срок, который устанавливается конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации и не может быть менее двадцати календарных дней.

Конституция (устав) субъекта Российской Федерации, поправки к ней (к нему) принимаются не менее чем двумя третями голосов от установленного числа депутатов. Законы субъекта Российской Федерации принимаются большинством голосов от установленного числа депутатов, если иное не предусмотрено Федеральным законом «Об основных принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

Проект закона субъекта Российской Федерации рассматривается законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации не менее чем в двух чтениях. Решение о принятии либо отклонении проекта закона, а также о принятии закона оформляется постановлением законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

В случае, если законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации двухпалатный и в соответствии с конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации требуется одобрение принятого закона субъекта Российской Федерации другой палатой, такой закон считается одобренным, если за него проголосовало более половины от установленного числа членов этой палаты. В случае отклонения принятого закона палатой, к полномочиям которой относится одобрение законов субъекта Российской Федерации, отклоненный закон субъекта Российской Федерации считается принятым, если при повторном голосовании за него проголосовало не менее двух третей от общего числа депутатов палаты, принявшей закон.

Законы субъекта Российской Федерации, принятые законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации, направляются указанным органом для обнародования высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) в срок, который устанавливается конституцией (уставом) и законом субъекта Российской Федерации.

Высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации обязано обнародовать конституцию (устав), закон субъекта Российской Федерации, удостоверив обнародование закона путем его подписания или издания специального акта, либо отклонить закон в срок, который устанавливается конституцией (уставом) и законом субъекта Российской Федерации и который не должен превышать четырнадцать календарных дней с момента его поступления. Порядок обнародования конституции (устава), закона субъекта Российской Федерации устанавливается конституцией (уставом) и законом субъекта Российской Федерации.

В случае отклонения закона субъекта Российской Федерации высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) отклоненный закон возвращается в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации с мотивированным обоснованием его отклонения либо с предложением о внесении в него изменений и дополнений. В случае отклонения высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) закона субъекта Российской Федерации указанный закон может быть одобрен в ранее принятой редакции не менее чем двумя третями голосов от установленного числа депутатов. Одобренный в ранее принятой редакции закон субъекта Российской Фе-

дерации не может быть повторно отклонен высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) и подлежит обнародованию в срок, установленный конституцией (уставом) и законом субъекта Российской Федерации.

Конституция (устав) и закон субъекта Российской Федерации вступают в силу после их официального опубликования. Законы и иные нормативные правовые акты субъекта Российской Федерации по вопросам защиты прав и свобод человека и гражданина вступают в силу не ранее чем через десять дней после их официального опубликования.

Конституции (уставы) субъекта Российской Федерации довольно подробно регламентируют порядок обнародования и вступления в силу региональных законов. Так, в соответствии со ст. 74 Устава Алтайского края Алтайское краевое Законодательное Собрание направляет принятые Устав (Основной Закон) Алтайского края, законы Алтайского края для обнародования Губернатору Алтайского края не позднее десяти дней со дня их принятия на сессии Алтайского краевого Законодательного Собрания. Губернатор Алтайского края обязан обнародовать Устав (Основной Закон) Алтайского края, закон Алтайского края, удостоверив обнародование закона путем его подписания, либо отклонить закон в течение десяти дней со дня его поступления Губернатору Алтайского края, если иное не установлено нормативными правовыми актами Российской Федерации. В случае отклонения закона Алтайского края Губернатором Алтайского края отклоненный закон возвращается в Алтайское краевое Законодательное Собрание с мотивированным обоснованием его отклонения либо с предложением о внесении в него изменений и дополнений.

8.4. Органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации

Система органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации. В субъекте Российской Федерации устанавливается система органов исполнительной власти во главе с высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации. Структура исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации определяется высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) в соответствии с конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации.

Высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации, являющийся постоянно действующим органом, возглавляемый высшим должностным лицом субъекта Федерации, обеспечивает исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, конституции (устава), законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации на территории субъекта Российской Федерации. Его наименование, структура, порядок формирования, наименование высшего должностного лица субъекта Российской Федерации устанавливаются конституцией (уставом) и законами субъекта Российской Федерации с учетом исторических, национальных и иных традиций субъекта Российской Федерации. Так, согласно Закону Новосибирской области от 3 марта 2004 г. № 168-ОЗ «О системе исполнительных органов государственной власти Новосибирской области» систему исполнительных органов государственной власти Новосибирской области составляют органы государственной власти Новосибирской области, осуществляющие исполнительно-распорядительную деятельность в соответствии с установленной компе-

тенцией (общей или специальной), обладающие правом принятия правовых актов. Исполнительными органами государственной власти Новосибирской области являются администрация Новосибирской области, областные исполнительные органы государственной власти Новосибирской области, территориальные исполнительные органы государственной власти Новосибирской области.

Высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации, обладая правами юридического лица, разрабатывает и осуществляет меры по обеспечению комплексного социально-экономического развития субъекта Российской Федерации, участвует в проведении единой государственной политики в области финансов, науки, образования, здравоохранения, культуры, физической культуры и спорта, социального обеспечения, безопасности дорожного движения и экологии.

Кроме высшего исполнительного органа, в субъектах могут образовываться такие органы исполнительной власти, как министерства, департаменты, комитеты, управления, инспекции и др. Для осуществления своих полномочий на определенной территории региона могут создаваться территориальные органы субъекта Федерации, назначаться полномочные представители высшего должностного лица субъекта Российской Федерации. Например, институт полномочных представителей высшего должностного лица субъекта Российской Федерации существует в Красноярском крае, до 2012 г. был в Тюменской области. Основной его задачей является приближение органов власти субъекта Федерации к муниципалитетам, осуществление контроля за деятельностью последних.

Указом Президента Российской Федерации от 21 августа 2012 г. № 1199 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации»¹

¹ *Собрание* законодательства Российской Федерации. 2012. № 35. Ст. 4774.

был утвержден перечень показателей для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. К ним относятся ожидаемая продолжительность жизни при рождении, численность населения, объем инвестиций в основной капитал (за исключением бюджетных средств), оборот продукции (услуг), производимой малыми предприятиями, в том числе микропредприятиями, и индивидуальными предпринимателями, объем налоговых и неналоговых доходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации, уровень безработицы в среднем за год и др.

Выборы высшего должностного лица Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации). Законодательством предусматриваются два способа выборов высшего должностного лица Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации): прямые выборы гражданами, проживающими на территории субъекта Федерации, и выборы депутатами законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

Высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации избирается на срок не более пяти лет и не может замещать указанную должность более двух сроков подряд. Срок полномочий высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) определяется конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации и исчисляется со дня его вступления в должность.

Высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации может быть избран гражданин Российской Федерации, обладающий в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральным законом пассивным избирательным правом, не имеющий гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право

на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства, и достигший возраста 30 лет.

Высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации избирается гражданами Российской Федерации, проживающими на территории данного субъекта Российской Федерации и обладающими в соответствии с федеральным законом избирательными правами, на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании либо депутатами законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

На основе прямых выборов высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации избирается в Республике Татарстан, Чеченской Республике, Московской, Новосибирской, Томской областях, Алтайском крае, Москве, Санкт-Петербурге и др. Так, согласно ст. 64 Конституции Чеченской Республики Глава Чеченской Республики избирается гражданами Российской Федерации, проживающими на территории Чеченской Республики и обладающими в соответствии с федеральным законом активным избирательным правом, на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

Депутатами законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации глава субъекта избирается в Республике Ингушетия, Ханты-Мансийском автономном округе – Югре, Севастополе и др. В соответствии со ст. 67 Устава Ханты-Мансийского автономного округа – Югры губернатор автономного округа избирается депутатами Думы автономного округа по представлению Президента Российской Федерации в соответствии с федеральным законом, настоящим Уставом, законом автономного округа.

В случае избрания высшего должностного лица субъекта Российской Федерации на основе прямых выборов кандидаты выдвигаются политическими партиями либо в порядке самовыдвижения. Президент Российской Федерации по своей инициа-

тиве может провести консультации с политическими партиями, выдвигающими кандидатов на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, а также с кандидатами, выдвинутыми на указанную должность в порядке самовыдвижения.

Выдвижение кандидата политической партией и выдвижение кандидата в порядке самовыдвижения должны поддержать от 5 до 10% депутатов представительных органов муниципальных образований и (или) избранных на муниципальных выборах глав муниципальных образований субъекта Российской Федерации. Число лиц, необходимое для поддержки кандидата, устанавливается законом субъекта Российской Федерации и определяется в процентном отношении от общего числа указанных депутатов, предусмотренного уставами этих муниципальных образований, на день принятия решения о назначении выборов. С учетом особенностей организации местного самоуправления в городах федерального значения законами этих субъектов Российской Федерации могут устанавливаться дополнительные требования к поддержке кандидата в городе федерального значения. Депутат представительного органа муниципального образования или избранный на муниципальных выборах глава муниципального образования может поддержать только одного кандидата, выдвинутого любой политической партией либо в порядке самовыдвижения.

Поддержка кандидата осуществляется путем проставления депутатом представительного органа муниципального образования или избранным на муниципальных выборах главой муниципального образования своей подписи на листе поддержки кандидата с указанием даты и времени ее проставления. Подлинность подписи должна быть нотариально засвидетельствована. Отзыв депутатом представительного органа муниципального образования или главой муниципального образования своей подписи не допускается. Порядок сбора указанных подписей и порядок их проверки устанавливаются законом субъекта Рос-

сийской Федерации в соответствии с Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

Положения законодательства, закрепляющие необходимость поддержки выдвижения кандидатов депутатами представительных органов муниципальных образований и (или) избранными на муниципальных выборах главами муниципальных образований субъекта Российской Федерации, являлись предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации, который признал их конституционными. По мнению Конституционного Суда Российской Федерации¹, поддерживая того или иного кандидата, выборное лицо местного самоуправления действует в качестве, отражающем, прежде всего, факт наличия у него – как облеченного в результате избрания доверием населения муниципального образования – публично-правового статуса, свидетельствующего не только о личных характеристиках, политическом и жизненном опыте выборного лица местного самоуправления, но и о его определенной интегрированности в политическую систему общества (неважно, на стороне власти или системной, действующей парламентскими методами оппозиции). Соответственно, такая поддержка означает в конкретном социально-историческом контексте и признание реальной способности кандидата в случае победы на выборах решать задачи, относящиеся к компетенции высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего ис-

¹ *Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 24 декабря 2012 г. № 32-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений федеральных законов “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” и “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2012. № 53 (ч. 2). Ст. 8062.*

полнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), обеспечивая комплексное социально-экономическое развитие региона и составляющих его муниципальных образований.

Списки депутатов представительных органов муниципальных образований и муниципальных образований, поддержавших кандидатов на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, публикуются в региональных государственных периодических печатных изданиях в соответствии с законами субъектов Российской Федерации или размещаются на сайтах избирательных комиссий субъектов Российской Федерации в информационно-телекоммуникационной сети Интернет.

Кандидату на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), выдвинутому в порядке самовыдвижения, помимо получения поддержки депутатов представительных органов муниципальных образований и (или) глав муниципальных образований необходимо собрать подписи избирателей в количестве, установленном законом субъекта Российской Федерации в соответствии с Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

Выборы высшего должностного лица субъекта Российской Федерации проводятся в соответствии с Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», конституцией (уставом) и законом субъекта Российской Федерации.

В случае избрания высшего должностного лица субъекта Российской Федерации депутатами законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации кандидаты представляются в соответствующий орган государственной власти субъекта Российской Федерации

Президентом Российской Федерации по предложениям политических партий, списки кандидатов которых были допущены к распределению депутатских мандатов, либо партий, федеральные списки кандидатов которых на основании официально опубликованных результатов ближайших предыдущих выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации допущены к распределению депутатских мандатов.

Порядок внесения и рассмотрения предложений о кандидатурах определяется Положением о порядке внесения и рассмотрения предложений о кандидатурах на должность высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации, утвержденного Указом Президента Российской Федерации¹.

Каждая политическая партия, имеющая право вносить Президенту Российской Федерации предложения о кандидатурах на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, предлагает Президенту Российской Федерации не более трех кандидатур, имеющих право быть избранными на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации).

Президент Российской Федерации не позднее чем за 20 дней до истечения срока полномочий высшего должностного лица субъекта Российской Федерации из предложенных ему кандидатур представляет трех кандидатов в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации. В случае досрочного прекращения полномо-

¹ Указ Президента Российской Федерации от 11 июля 2013 г. № 620 «Об утверждении Положения о порядке внесения и рассмотрения кандидатур на должность высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации, утвержденного Указом Президента от 11 июля 2013 г. № 620 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2013. № 28. Ст. 3815.

чий высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) Президент Российской Федерации представляет трех кандидатов для избрания на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации в срок, не превышающий 50 дней со дня досрочного прекращения полномочий высшего должностного лица субъекта Российской Федерации.

Порядок избрания высшего должностного лица субъекта Российской Федерации депутатами законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации устанавливается конституцией (уставом), законом субъекта Российской Федерации. При этом избранным считается кандидат, за которого проголосовало большинство от установленного числа депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации. Если ни один кандидат не набрал необходимого числа голосов депутатов, то проводится повторное голосование по двум кандидатам, набравшим наибольшее число голосов. По итогам повторного голосования избранным считается кандидат, получивший при голосовании большее число голосов депутатов по отношению к числу голосов, полученных другим кандидатом.

Правовой статус и полномочия высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации). Высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации не может быть одновременно депутатом Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, членом Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, судьей, замещать иные государственные должности Российской Федерации, иные государственные должности данного субъекта Российской Федерации, должно-

сти федеральной государственной службы, должности государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации, а также муниципальные должности и должности муниципальной службы, не может заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности, если иное не предусмотрено законодательством Российской Федерации. При этом преподавательская, научная и иная творческая деятельность не может финансироваться исключительно за счет средств иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации или законодательством Российской Федерации.

Высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации не вправе входить в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иных органов иностранных некоммерческих неправительственных организаций и действующих на территории Российской Федерации их структурных подразделений, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации или законодательством Российской Федерации.

Высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации:

- а) представляет субъект Российской Федерации в отношениях с федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления и при осуществлении внешнеэкономических связей, при этом вправе подписывать договоры и соглашения от имени субъекта Российской Федерации;
- б) обнародует законы, удостоверяя их обнародование путем подписания законов или издания специальных актов, либо отклоняет законы, принятые законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации;
- в) формирует высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации в соответствии с законодательством субъекта Российской Федерации и

принимает решение об отставке высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации; г) представляет в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации ежегодные отчеты о результатах деятельности высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации; д) вправе требовать созыва внеочередного заседания законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, а также созывать вновь избранный законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации на первое заседание ранее срока, установленного для этого законодательному (представительному) органу государственной власти субъекта Российской Федерации конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации; е) вправе участвовать в работе законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации с правом совещательного голоса; ж) обеспечивает координацию деятельности органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации с иными органами государственной власти субъекта Российской Федерации и в соответствии с законодательством Российской Федерации может организовывать взаимодействие органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации с федеральными органами исполнительной власти и их территориальными органами, органами местного самоуправления и общественными объединениями; з) осуществляет иные полномочия в соответствии с федеральными законами, конституцией (уставом) и законами субъекта Российской Федерации.

Высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных законов, нормативных актов Президента Российской Федерации, постановлений Правительства Российской Федерации,

конституции (устава) и законов субъекта Российской Федерации издает указы (постановления) и распоряжения.

Прекращение полномочий должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации). Полномочия высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) прекращаются досрочно в случае: а) его смерти; б) отрешения его от должности Президентом Российской Федерации в связи с выражением ему недоверия законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации; в) его отставки по собственному желанию; г) отрешения его от должности Президентом Российской Федерации в связи с утратой доверия Президента Российской Федерации, за ненадлежащее исполнение своих обязанностей, а также в иных случаях, предусмотренных законодательством; д) признания его судом недееспособным или ограниченно дееспособным; е) признания его судом безвестно отсутствующим или объявления умершим; ж) вступления в отношении его в законную силу обвинительного приговора суда; з) его выезда за пределы Российской Федерации на постоянное место жительства; и) утраты им гражданства Российской Федерации, приобретения им гражданства иностранного государства либо получения им вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства; к) его отзыва избирателями, зарегистрированными на территории субъекта Российской Федерации, на основании и в порядке, установленных законодательством и принятым в соответствии с ними законом субъекта Российской Федерации.

Законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации вправе выразить

недоверие высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации в случае:

- издания им актов, противоречащих Конституции Российской Федерации, федеральным законам, конституции (уставу) и законам субъекта Российской Федерации, если такие противоречия установлены соответствующим судом, а высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) не устранил указанные противоречия в течение месяца со дня вступления в силу судебного решения;

- установленного соответствующим судом иного грубого нарушения Конституции Российской Федерации, федеральных законов, указов Президента Российской Федерации, постановлений Правительства Российской Федерации, конституции (устава) и законов субъекта Российской Федерации, если это повлекло за собой массовое нарушение прав и свобод граждан;

- ненадлежащего исполнения высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) своих обязанностей.

Решение законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации о недоверии высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации принимается двумя третями голосов от установленного числа депутатов по инициативе не менее одной трети от установленного числа депутатов. В двухпалатном законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации решение о недоверии высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) принимается двумя третями голосов от установленного числа депутатов каждой из палат по инициативе одной трети от установленного числа депутатов

палаты, наделенной конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации правом инициирования вопроса о выражении недоверия высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации.

Решение законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации о недоверии высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) направляется на рассмотрение Президента Российской Федерации для решения вопроса об отрешении высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) от должности.

Решение Президента Российской Федерации об отрешении высшего должностного лица субъекта Российской Федерации от должности влечет за собой отставку возглавляемого указанным лицом высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

Практика отрешения высшего должностного лица субъекта Российской Федерации Президентом Российской Федерации в связи с утратой доверия Президента Российской Федерации получила достаточно широкое распространение в последние годы.

9 марта 2005 г. первым отстраненным «в связи с утратой доверия президента за ненадлежащее исполнение своих обязанностей» стал губернатор Корякского автономного округа (Указ Президента РФ от 9 марта 2015 г. № 272). В указе называлась причина: срыв завоза топлива в населенные пункты Пенжинского и Олюторского районов Корякского автономного округа. 21 июля 2006 г. утратил доверие глава администрации Ненецкого автономного округа (Указ Президента РФ от 21 июля 2006 г. № 744), 10 мая 2007 г. отрешен губернатор Амурской области (Указ Президента РФ от 10 мая 2007 г. № 612), 28 сентября 2010 г. отправлен в отставку мэр Москвы (Указ Прези-

дента РФ от 28 сентября 2010 г. № 1183), 17 марта 2014 г. утрата доверия стала причиной отставки губернатора Новосибирской области (Указ Президента РФ от 17 марта 2014 г. № 145). 9 сентября 2014 г. были досрочно прекращены полномочия губернатора Брянской области (Указ Президента РФ от 9 сентября 2014 г. № 614), 25 марта 2015 г. был отправлен в отставку губернатор Сахалинской области (Указ Президента РФ от 25 марта 2015 г. № 162).

Законодательством предусматривается возможность отзыва высшего должностного лица субъекта Российской Федерации жителями субъекта Федерации. Отзыв по инициативе граждан Российской Федерации, проживающих на территории субъекта Российской Федерации и обладающих активным избирательным правом, осуществляется в порядке, установленном для проведения референдума субъекта Российской Федерации, с учетом особенностей, предусмотренных Федеральным законом «Об основных принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

Основаниями отзыва являются:

а) нарушение высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации законодательства Российской Федерации и (или) законодательства субъекта Российской Федерации, факт совершения которого установлен соответствующим судом. Отзыв по данному основанию не освобождает высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) от иной ответственности, предусмотренной федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации;

б) неоднократное грубое без уважительных причин неисполнение высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) своих обязанностей, установленное соответствующим судом.

Инициатива проведения голосования по отзыву высшего должностного лица субъекта Российской Федерации может быть выдвинута не ранее чем по истечении одного года со дня вступления в должность избранного высшего должностного лица субъекта Российской Федерации.

В поддержку инициативы проведения голосования по отзыву высшего должностного лица субъекта Российской Федерации собираются подписи избирателей, количество которых определяется законом субъекта Российской Федерации и должно составлять не менее одной четверти от числа избирателей, зарегистрированных на территории субъекта Российской Федерации. В большинстве законов субъектов Российской Федерации количество подписей ограничивается четвертью от общего числа избирателей. Например, в соответствии со ст. 12 Закона Томской области от 17 декабря 2012 г. № 239-ОЗ «Об отзыве Губернатора Томской области»¹ инициативная группа обязана собрать в поддержку выдвижения инициативы проведения голосования по отзыву подписи избирателей в количестве 25 процентов от числа избирателей, зарегистрированных на территории Томской области.

Проверка подписей избирателей, соблюдения порядка их сбора и проверка соблюдения процедуры выдвижения инициативы проведения голосования по отзыву высшего должностного лица субъекта Российской Федерации осуществляются избирательной комиссией субъекта Российской Федерации, действующей в качестве комиссии по отзыву.

Отзываемое лицо и инициаторы его отзыва должны быть проинформированы комиссией по отзыву о месте и времени проведения ее заседания, на котором будут рассматриваться результаты проверки подписей избирателей и результаты выдвижения инициативы проведения голосования по отзыву высшего должностного лица субъекта Российской Федерации. Ко-

¹ *Собрание законодательства* Томской области. 2012. № 12/2(89). Ч. 1.

миссия по отзыву также обязана проинформировать отзываемое лицо и инициаторов его отзыва о результатах рассмотрения законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации инициативы проведения голосования по отзыву.

Срок рассмотрения комиссией по отзыву инициативы проведения голосования по отзыву высшего должностного лица субъекта Российской Федерации и принятия ею решения не может превышать 15 дней со дня представления инициаторами отзыва в комиссию по отзыву всех необходимых документов, в том числе подписных листов. Срок рассмотрения законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации указанной инициативы и принятия им решения о назначении голосования по отзыву либо об отказе в назначении такого голосования не может превышать 15 дней со дня поступления документов от комиссии по отзыву.

Голосование по отзыву высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) назначается законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации при наличии хотя бы одного из оснований отзыва, необходимого количества достоверных и (или) действительных подписей избирателей, установленного законом субъекта Российской Федерации, а также при соответствии процедуры выдвижения инициативы проведения голосования по отзыву и представленных документов требованиям закона.

Голосование по отзыву высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) может быть назначено только на воскресенье. Не допускается назначение голосования по отзыву на предпраздничный и нерабочий праздничный дни, на день, следующий за нерабочим праздничным днем, а также на воскресенье, кото-

рое в установленном законом порядке объявлено рабочим днем. Решение о назначении голосования по отзыву подлежит официальному опубликованию не позднее чем через пять дней со дня его принятия.

Отзываемое лицо должно иметь возможность дать объяснения по поводу обстоятельств, выдвигаемых в качестве основания отзыва. На всех этапах осуществления отзыва отзываемым лицом может быть использовано право на защиту чести и достоинства, гражданских прав и свобод в суде.

Голосование по отзыву высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) проводится не позднее 60 дней со дня принятия законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации решения о назначении голосования по отзыву. Отзыв признается состоявшимся, если за него проголосовало более половины от числа участников голосования, включенных в списки для голосования по отзыву высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации).

8.5. Органы судебной власти субъектов Российской Федерации

К судам субъектов относятся конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации и мировые судьи. Согласно правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации¹, несмотря на наличие собственной компетенции,

¹ *Определение* Конституционного Суда Российской Федерации от 6 марта 2003 № 103-О «По запросам Государственного Собрания Республики Башкортостан и Государственного Совета Республики Татарстан о проверке конституционности части 1 статьи 27 Федерального конституцион-

эти судебные органы не могут рассматриваться в качестве самостоятельной системы судебной власти субъекта Российской Федерации, не входящей в единую судебную систему России.

Конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации. Начало современного этапа становления конституционного правосудия в субъектах Федерации связано с принятием Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации». В соответствии со ст. 27 данного Закона конституционный (уставный) суд субъекта Российской Федерации может создаваться для рассмотрения вопросов соответствия законов и иных нормативных правовых актов органов государственной власти и органов местного самоуправления конституции (уставу) субъекта Российской Федерации, а также для толкования конституции (устава) субъекта Российской Федерации. Как отмечается в Определении Конституционного Суда Российской Федерации от 6 марта 2003 № 103-О, перечень вопросов, закрепленных в ч. 1 ст. 27 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации», для рассмотрения которых субъекты Российской Федерации могут создавать конституционные (уставные) суды, нельзя считать исчерпывающим. Оспариваемая заявителями норма, оставляя на усмотрение субъекта Российской Федерации решение вопроса о создании конституционного (уставного) суда, носит не императивный, а диспозитивный характер и одновременно ориентирует на то, какие основные вопросы могут рассматриваться таким судом в случае его создания.

В Определении Конституционного Суда Российской Федерации от 27 декабря 2005 г. № 491-О¹ определено место консти-

ного закона «О судебной системе Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 17. Ст. 1658.

¹ Определение Конституционного Суда РФ от 27 декабря 2005 № 491-О «По запросу Санкт-Петербургского городского суда о проверке конституционности отдельных положений Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации», Закона Российской

туционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации в качестве органа государственной власти субъектов Российской Федерации. Наименование суда зависит от вида субъекта Российской Федерации. В связи с тем, что в республиках принимаются конституции, в этих субъектах создаются конституционные суды. В других субъектах принимаются уставы и как следствие – создаются уставные суды. Финансирование их деятельности производится за счет средств бюджета соответствующего субъекта Российской Федерации.

В настоящее время конституционные (уставные) суды действуют в семнадцати субъектах Российской Федерации: в Кабардино-Балкарской Республике, Чеченской Республике, Республиках Адыгея, Башкортостан, Бурятия, Дагестан, Ингушетия, Карелия, Коми, Саха (Якутия), Марий Эл, Северная Осетия-Алания, Татарстан, Тыва, Калининградской и Свердловской областях, городе федерального значения Санкт-Петербург.

Статус органов конституционного правосудия в субъектах Российской Федерации урегулирован прежде всего конституциями и уставами, имеющими специальные разделы или главы, регулирующие порядок формирования судов, их полномочия, юридическую силу принимаемых решений и другие вопросы. Субъект Российской Федерации самостоятельно определяет организацию конституционного (уставного) суда, который рассматривает отнесенные к его компетенции вопросы в порядке, установленном законом субъекта Российской Федерации. Существуют особенности в судопроизводстве, связанные с правовым статусом республик в составе Российской Федерации. Так, по общему правилу в республиках, наделенных Конституцией Российской Федерации правом устанавливать свои государственные языки, производство в судах ведется на государствен-

Федерации “О статусе судей в Российской Федерации” и Федерального закона “Об органах судейского сообщества в Российской Федерации”» // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 2006. № 2.

ном языке РФ либо на государственном языке соответствующей республики. Например, в соответствии со ст. 33 Закона Республики Адыгея от 17 июня 1996 г. № 11 «О Конституционном Суде Республики Адыгея»¹ производство в Конституционном Суде Республики Адыгея ведется на государственных языках Республики Адыгея. Участникам процесса, не владеющим государственными языками Республики Адыгея, обеспечивается право давать объяснения на другом языке и пользоваться услугами переводчика.

Конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации, являясь частью судебной системы России, осуществляют свою деятельность на основе общих для данной системы демократических принципов и правил судопроизводства.

Самостоятельность и независимость конституционных (уставных) судов субъектов российской Федерации находит отражение в том, что они неподотчетны каким-либо органам государственной власти, в том числе и Конституционному Суду Российской Федерации, который не является для них вышестоящей инстанцией. При этом конституционные (уставные) суды ориентируются в своей деятельности на правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации, применяя их в своих решениях.

В числе субъектов, наделенных правом обращения в конституционные (уставные) суды, помимо законодательных, исполнительных и судебных органов, а также граждан, в законодательстве субъектов Федерации находят закрепление постоянные комиссии законодательного (представительного) органа (Татарстан), местные органы государственной власти, органы местного самоуправления, уполномоченный по правам человека (Башкортостан), прокурор субъекта Федерации, партии и другие общественные объединения, иностранцы и лица без гражданства.

¹ *Ведомости* Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея. 1996. № 6.

Конституционные (уставные) суды состоят из 5–9 судей, которые назначаются на должность законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Статус судей конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации определяется соответствующим федеральным законодательством и законами субъектов Федерации. Например, в соответствии со ст. 4 Конституционного закона Чеченской Республики от 24 мая 2006 г. № 2-РКЗ «О Конституционном Суде Чеченской Республики»¹ Конституционный Суд Чеченской Республики состоит из пяти судей, в том числе Председателя, заместителя Председателя, судьи-секретаря и двоих судей, назначаемых на должности Парламентом Чеченской Республики по представлению Главы Чеченской Республики. Конституционный Суд Чеченской Республики вправе осуществлять свою деятельность при наличии в его составе не менее трех судей.

Мировые судьи. В соответствии со ст. 28 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации» мировой судья, полномочия и порядок деятельности которого устанавливаются федеральным законом и законом субъекта Российской Федерации, в пределах своей компетенции рассматривает гражданские, административные и уголовные дела в качестве суда первой инстанции.

Согласно Федеральному закону от 17 декабря 1998 г. № 188-ФЗ «О мировых судьях в Российской Федерации»² мировые судьи в Российской Федерации являются судьями общей юрисдикции субъектов Российской Федерации и входят в единую судебную систему Российской Федерации. Полномочия, порядок деятельности мировых судей и порядок создания должностей мировых судей устанавливаются Конституцией Россий-

¹ *Вести Чеченской Республики*. 2011. № 29 (1462).

² *Собрание законодательства Российской Федерации*. 1998. № 51. Ст. 6270.

ской Федерации, Федеральным конституционным законом «О судебной системе Российской Федерации», иными федеральными конституционными законами, федеральными законами, а порядок назначения (избрания) и деятельности мировых судей устанавливается также законами субъектов Российской Федерации. В соответствии со ст. 6 Закона Корякского автономного округа от 24 января 2000 г. № 115-ОЗ «О мировых судьях в Корякском автономном округе» мировые судьи избираются на должность Думой Корякского автономного округа по представлению председателя суда Корякского автономного округа, согласованному с губернатором Корякского автономного округа с учетом мнения представительных органов местного самоуправления соответствующих муниципальных образований.

Мировые судьи осуществляют свою деятельность в пределах судебных участков, которые создаются и упраздняются законом субъекта. Общее число мировых судей и количество судебных участков субъекта Российской Федерации определяются федеральным законом по законодательной инициативе соответствующего субъекта Российской Федерации, согласованной с Верховным Судом Российской Федерации, или по инициативе Верховного Суда Российской Федерации, согласованной с соответствующим субъектом Российской Федерации. Общее число мировых судей и количество судебных участков в субъектах Российской Федерации определено Федеральным законом от 29 декабря 1999 г. № 218-ФЗ «Об общем числе мировых судей и количестве судебных участков в субъектах Российской Федерации»¹.

Мировым судьей может быть гражданин Российской Федерации, достигший возраста 25 лет, имеющий высшее юридическое образование, стаж работы по юридической профессии не менее пяти лет, не совершивший порочащих его поступков, сдавший квалификационный экзамен и получивший рекомен-

¹ *Собрание законодательства Российской Федерации*. 2000. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

дацию квалификационной коллегии судей соответствующего субъекта Российской Федерации. От сдачи квалификационного экзамена и представления рекомендации квалификационной коллегии судей соответствующего субъекта Российской Федерации освобождаются лица, имеющие стаж работы в должности судьи федерального суда не менее пяти лет.

Мировой судья не вправе быть депутатом представительных органов государственной власти или органов местного самоуправления, принадлежать к политическим партиям и движениям, осуществлять предпринимательскую деятельность, а также совмещать работу в должности мирового судьи с другой оплачиваемой работой, кроме научной, преподавательской, литературной и иной творческой деятельности. Законом субъекта Российской Федерации могут быть установлены дополнительные требования к кандидату на должность мирового судьи.

Мировые судьи назначаются (избираются) на должность законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации либо избираются на должность населением соответствующего судебного участка в порядке, установленном законом субъекта Российской Федерации, на срок, установленный законом соответствующего субъекта Российской Федерации, но не более чем на пять лет. В настоящее время во всех субъектах Российской Федерации мировые судьи назначаются (избираются) на должность законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации. Например, в соответствии со ст. 5 Закона Республики Адыгея от 27 октября 2009 г. № 288 «О мировых судьях Республики Адыгея» Государственный Совет – Хасэ Республики Адыгея принимает постановление о назначении мирового судьи либо об отклонении представленной кандидатуры с указанием основания отклонения. Каждый мировой судья назначается на должность в индивидуальном порядке.

На мировых судей и членов их семей распространяются гарантии независимости судей, их неприкосновенности, а также

материального обеспечения и социальной защиты, установленные Законом Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации» и иными федеральными законами.

Мировой судья рассматривает в первой инстанции: 1) уголовные дела о преступлениях, за совершение которых максимальное наказание не превышает трех лет лишения свободы, подсудные ему в соответствии с частью первой ст. 31 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации; 2) дела о выдаче судебного приказа; 3) дела о расторжении брака, если между супругами отсутствует спор о детях; 4) дела о разделе между супругами совместно нажитого имущества при цене иска, не превышающей пятидесяти тысяч рублей; 5) иные возникающие из семейно-правовых отношений дела, за исключением дел об оспаривании отцовства (материнства), об установлении отцовства, о лишении родительских прав, об ограничении родительских прав, об усыновлении (удочерении) ребенка, другие дела по спорам о детях и дела о признании брака недействительным; 6) дела по имущественным спорам, за исключением дел о наследовании имущества и дел, возникающих из отношений по созданию и использованию результатов интеллектуальной деятельности, при цене иска, не превышающей пятидесяти тысяч рублей; 7) дела об определении порядка пользования имуществом; 8) дела об административных правонарушениях, отнесенные к компетенции мирового судьи Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях и законами субъектов Российской Федерации. Мировой судья рассматривает дела по вновь открывшимся обстоятельствам в отношении решений, принятых им в первой инстанции и вступивших в силу.

8.6. Государственные органы субъекта Российской Федерации

Конституциями (уставами) субъектов Российской Федерации учреждаются государственные органы субъектов Федерации.

К их числу относятся счетные палаты субъектов Российской Федерации, избирательные комиссии субъектов Российской Федерации, образованные или созданные в последние годы во многих субъектах Федерации уполномоченных по правам человека, ребенка, предпринимателей.

Контрольно-счетные палаты субъектов Российской Федерации являются постоянно действующим органом внешнего государственного финансового контроля субъектов Российской Федерации. Государственный финансовый контроль осуществляется в целях обеспечения соблюдения бюджетного законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения. Методами осуществления государственного финансового контроля являются проверка, ревизия, обследование, санкционирование операций.

Правовой статус, полномочия, порядок формирования контрольно-счетных органов устанавливаются законом субъекта Российской Федерации. К полномочиям контрольно-счетных палат относится контроль за исполнением бюджета субъекта Российской Федерации; экспертиза проектов законов о бюджете субъекта Российской Федерации; внешняя проверка годового отчета об исполнении бюджета субъекта Российской Федерации и др.

В соответствии с Законом Томской области от 9 августа 2011 г. № 117-ОЗ «О контрольно-счетной палате Томской области» контрольно-счетная палата Томской области является постоянно действующим органом внешнего государственного финансового контроля Томской области, образуется Законодательной Думой Томской области и ей подотчетна. К ее полномочиям относятся: 1) контроль за исполнением областного бюджета и бюджета Территориального фонда обязательного медицинского страхования Томской области; 2) экспертиза проектов законов об областном бюджете и проектов законов о бюджете Территориального фонда обязательного медицинского страхования Томской области; 3) внешняя проверка годового отчета об исполнении областного бюджета, годового отчета об

исполнении бюджета Территориального фонда обязательного медицинского страхования Томской области; 4) организация и осуществление контроля за законностью, результативностью (эффективностью и экономностью) использования средств областного бюджета, средств бюджета Территориального фонда обязательного медицинского страхования Томской области и иных источников, предусмотренных законодательством Российской Федерации; 5) контроль за соблюдением установленного порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в государственной собственности Томской области, оценка эффективности управления, использования и распоряжения данным имуществом и др.

Должность *Уполномоченного по правам человека* является государственной должностью субъекта Российской Федерации, учреждаемой в соответствии с конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации в целях обеспечения гарантий защиты прав и свобод человека и гражданина и их соблюдения на территории субъекта Российской Федерации. Уполномоченный по правам человека в субъекте Российской Федерации назначается на должность и освобождается от должности законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации.

Согласно Закону Новосибирской области от 10 декабря 2012 г. № 270-ФЗ «Об уполномоченном по правам человека в Новосибирской области» должность Уполномоченного по правам человека в Новосибирской области является государственной должностью Новосибирской области, учреждаемой в соответствии с Уставом Новосибирской области в целях обеспечения гарантий защиты прав и свобод человека и гражданина и их соблюдения органами государственной власти Новосибирской области, иными государственными органами, расположенными на территории Новосибирской области (далее – государственные органы), органами местного самоуправления муниципальных образований Новосибирской области (далее – органы мест-

ного самоуправления), муниципальными органами муниципальных образований Новосибирской области (далее – муниципальные органы) и их должностными лицами.

2. Уполномоченный по правам человека в Новосибирской области назначается на должность и освобождается от должности Законодательным Собранием Новосибирской области. Срок полномочий Уполномоченного по правам человека составляет пять лет. К полномочиям Уполномоченного по правам человека относятся:

1) рассмотрение обращений граждан Российской Федерации и находящихся на территории Новосибирской области иностранных граждан и лиц без гражданства, в том числе жалоб на решения, действия (бездействие) органов государственной власти Новосибирской области, государственных органов, органов местного самоуправления, муниципальных органов, их должностных лиц при условии, если ранее гражданин не обжаловал эти решения, действия (бездействие) в судебном порядке. При поступлении Уполномоченному по правам человека жалобы на решения, действия (бездействие) организаций и общественных объединений Уполномоченный по правам человека разъясняет гражданам порядок обжалования указанных решений, действий (бездействия);

2) проведение самостоятельных или совместных с органами государственной власти Новосибирской области, государственными органами, органами местного самоуправления, муниципальными органами, их должностными лицами проверок по сообщениям о фактах нарушения прав и свобод человека и гражданина;

3) внесение в органы государственной власти Новосибирской области, иные государственные органы Новосибирской области, органы местного самоуправления, муниципальные органы, их должностным лицам представления об устранении нарушений прав и свобод человека и гражданина;

4) направление заключений, подготовленных по результатам рассмотрения обращений граждан, органам государствен-

ной власти, государственным органам, органам местного самоуправления, муниципальным органам, их должностным лицам, допустившим нарушения прав и свобод человека и гражданина и др.

Должность *Уполномоченного по правам ребенка* субъекта Российской Федерации является государственной должностью субъекта Российской Федерации, учреждаемой в соответствии с конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации в целях обеспечения защиты прав и законных интересов ребенка и их соблюдения на территории субъекта Российской Федерации. Уполномоченный по правам человека субъекта Федерации назначается на должность и освобождается от должности законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации.

В соответствии с Законом Свердловской области от 15 июля 2010 г. № 57-ОЗ «Об Уполномоченном по правам ребенка в Свердловской области» основными задачами Уполномоченного по правам ребенка являются: 1) обеспечение гарантий государственной защиты прав и законных интересов ребенка; 2) содействие восстановлению нарушенных прав и законных интересов ребенка; 3) содействие физическому, интеллектуальному, психическому, духовному и нравственному развитию детей, воспитанию в них патриотизма и гражданственности; 4) участие в защите детей от факторов, негативно влияющих на их физическое, интеллектуальное, психическое, духовное и нравственное развитие, и др. Уполномоченный по правам ребенка назначается Палатой Представителей Законодательного Собрания Свердловской области по представлению Губернатора Свердловской области сроком на пять лет.

Должность *Уполномоченного по защите прав предпринимателей* субъекта Российской Федерации является государственной должностью субъекта Российской Федерации, учреждаемой в соответствии с конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации в целях обеспечения гарантий государственной за-

защиты прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности и их соблюдения на территории субъекта Российской Федерации.

В соответствии с Законом Ленинградской области от 27 декабря 2013 г. № 104-ОЗ «Об Уполномоченном по защите прав предпринимателей в Ленинградской области» должность Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Ленинградской области учреждается в целях обеспечения гарантий государственной защиты прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности, зарегистрированных и (или) осуществляющих свою деятельность в Ленинградской области, органами государственной власти Ленинградской области, органами местного самоуправления в Ленинградской области и должностными лицами. Основными задачами Уполномоченного являются: защита прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности в соответствии с законодательством Российской Федерации и законодательством Ленинградской области; осуществление контроля за соблюдением прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности территориальными органами федеральных органов исполнительной власти, органами исполнительной власти Ленинградской области, органами местного самоуправления; содействие развитию в Ленинградской области общественных институтов, ориентированных на защиту прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности; взаимодействие с предпринимательским сообществом; участие в формировании и реализации государственной политики Ленинградской области в сфере развития предпринимательской деятельности, защиты прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности.

Избирательные комиссии субъектов Российской Федерации, образуемые на основании Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», действуют на постоянной

основе и являются государственными органами субъектов Российской Федерации, организующими подготовку и проведение выборов, референдумов в Российской Федерации в соответствии с компетенцией, установленной федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации.

В соответствии с Законом Алтайского края от 8 июля 2003 г. «Кодекс Алтайского края о выборах, референдуме, отзыве» избирательная комиссия Алтайского края является государственным органом Алтайского края, организующим подготовку и проведение выборов, референдумов, народных опросов, отзывов в соответствии с компетенцией, установленной законодательством. Избирательная комиссия Алтайского края действует на постоянной основе и является юридическим лицом. Срок полномочий Избирательной комиссии Алтайского края составляет 5 лет. Избирательная комиссия Алтайского края состоит из четырнадцати членов с правом решающего голоса.

Вопросы и задания для самопроверки

1. Охарактеризуйте порядок замещения должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации.

2. Назовите основные стадии избирательного процесса по выборам высшего должностного лица субъекта Российской Федерации.

3. Охарактеризуйте правовой статус должностных лиц субъекта Российской Федерации.

4. Назовите требования, предъявляемые к количественному составу законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

5. Назовите случаи досрочного прекращения полномочий высшего должностного лица субъекта Российской Федерации.

6. Расскажите о порядке отзыва высшего должностного лица субъекта Российской Федерации.

7. Назовите случаи досрочного прекращения полномочий законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

8. Охарактеризуйте правовой статус депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

9. Расскажите о структуре законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

9. МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

9.1. Местное самоуправление – первичный уровень власти в государстве

В соответствии с Конституцией Российской Федерации народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления. Государственная власть и местное самоуправление являются формами единой публичной власти, осуществляемой в Российской Федерации на федеральном, региональном и местном уровне. Местное самоуправление – первичный уровень публичной власти в государстве (муниципальной властью), наиболее близкий к населению. В соответствии с Постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 2 апреля 2002 г. № 7-П муниципальная власть по своей природе является властью самого местного сообщества, а субъектом права на самостоятельное осуществление муниципальной власти – непосредственно и через органы местного самоуправления – выступает население муниципального образования¹.

В ст. 12 Конституции Российской Федерации закрепляется, что органы местного самоуправления не входят в систему орга-

¹ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 2 апреля 2002 г. № 7-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Закона Красноярского края “О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления” и Закона Корякского автономного округа “О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Корякском автономном округе” в связи с жалобами заявителей А.Г. Злобина и Ю.А. Хнаева» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 14. Ст. 1374.

нов государственной власти, то есть последние не выступают по отношению к ним вышестоящей инстанцией. Но это не означает, что местное самоуправление отделено от государства. Органы государственной власти создают правовые основы для деятельности местного самоуправления, обеспечивают государственный контроль за реализацией закрепленных в законодательстве прав местного населения. При этом согласно правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации конституционный принцип самостоятельности местного самоуправления, в пределах своих полномочий обеспечивающего решение населением вопросов местного значения, не может быть ограничен¹. Местное самоуправление является обязательной формой осуществления власти народа и составляет одну из основ конституционного строя Российской Федерации. По смыслу ст. 32 (ч. 2), 130, 131 и 132 Конституции Российской Федерации граждане имеют право на осуществление местного самоуправления и реализуют его путем референдума, выборов, иных форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы самоуправления. Это означает, в частности, что граждане имеют право на участие – непосредственно или через своих представителей – в осуществлении публичной власти в рамках муниципального образования, причем как само муниципальное образование, так и право проживающих на его территории граждан на осуществление местного самоуправления возникают на основании Конституции Российской Федерации и закона, а не на основании волеизъявления населения муниципального образования.

¹ *Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30 ноября 2000 г. № 15-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного Закона) Курской области в редакции Закона Курской области от 22 марта 1999 года “О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной Закон) Курской области”»* // Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. № 50. Ст. 4943.

В соответствии со ст. 2 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹ местным самоуправлением в Российской Федерации является форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций.

Российское законодательство о местном самоуправлении развивается с учетом Европейской хартии местного самоуправления, которая была разработана по инициативе действующего в рамках Совета Европы Европейского конгресса местных и региональных властей и открыта для подписания 15 октября 1985 г. Её участницами являются Австрия, Болгария, Дания, Исландия, Испания, Италия, Кипр, Латвия, Лихтенштейн, Люксембург, Мальта, Нидерланды и др. (всего 28 стран). В Российской Федерации ратификация Хартии произошла 11 апреля 1998 г.² Она является документом, наиболее полно излагающим понятие и принципы местного самоуправления и нацелена на обеспечение и защиту прав органов самоуправления как наиболее приближенных к гражданам. Основопологающей идеей Хартии является то, что именно органы местного самоуправления предоставляют гражданам возможность участвовать в решении вопросов, касающихся их повседневной жизни. Этот документ обязывает государства гарантировать политическую, административную и финансовую самостоятельность местных сообществ в условиях децентрализации власти.

¹ *Собрание* законодательства Российской Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822.

² *Федеральный закон* от 11 апреля 1998 г. «О ратификации Европейской хартии местного самоуправления» // *Российская газета*. 1998. 15 апреля.

В Конституции Российской Федерации нормы, касающиеся местного самоуправления и различных его институтов, помещены в главе «Основы конституционного строя» (ст. 3, 8, 9, 12, 15), а также отдельной главе, посвященной местному самоуправлению (гл. 8). Конституционные положения получили развитие в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», который устанавливает правовые, территориальные и финансовые основы местного самоуправления, государственные гарантии его осуществления, принципы организации его органов.

Подробная регламентация системы местного самоуправления происходит в нормативно-правовых актах субъектов Российской Федерации. К ним относятся конституции (уставы) субъектов, законы о формировании органов местного самоуправления, о территориальных принципах организации местного самоуправления, о правовых актах органов местного самоуправления. Важным источником муниципального права являются акты местного самоуправления, к которым относятся уставы муниципальных образований, иные акты, принимаемые органами и должностными лицами местного самоуправления либо населением непосредственно.

В современном российском законодательстве местное самоуправление рассматривается в трёх аспектах.

1. Местное самоуправление как основа конституционного строя. В ст. 12 главы 1 Конституции Российской Федерации закреплено, что в России признаётся и гарантируется местное самоуправление. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти и в пределах своих полномочий самостоятельны.

2. Право граждан на осуществление местного самоуправления. В ст. 3 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» закрепляется, что граждане Российской Федерации осуществляют местное самоуправление посредством участия в местных

референдумах, муниципальных выборах, посредством иных форм прямого волеизъявления, а также через выборные и иные органы местного самоуправления.

3. Местное самоуправление как деятельность граждан по решению вопросов местного значения. Согласно ст. 130 Конституции Российской Федерации местное самоуправление обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного самоуправления. Органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы, осуществляют охрану общественного порядка, решают иные вопросы местного значения.

Согласно Конституции Российской Федерации население не может быть лишено права на осуществление местного самоуправления, так как это обязательный уровень осуществления публичной власти. Поэтому действующее законодательство гарантирует осуществление местного самоуправления на всей территории государства, во всех городских и сельских поселениях.

9.2. Общие принципы организации местного самоуправления

Под принципами организации местного самоуправления понимаются закономерности, устой данного института конституционного права, образующие пределы организации и осуществления местного самоуправления. В соответствии со ст. 5 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» определение общих принципов организации местного самоуправления в Российской Федерации относится к полномочиям федеральных органов государственной власти.

Содержание принципов организации местного самоуправления получило развитие также в правовых актах органов госу-

дарственной власти субъектов Российской Федерации. В связи с тем, что принципы организации местного самоуправления не находят конкретного закрепления в нормативных правовых актах, их позволяет сформулировать анализ норм Конституции России, федерального законодательства и Европейской хартии местного самоуправления. К ним следует отнести:

а) *Самостоятельное и под свою ответственность решение населением вопросов местного значения.* Это означает, что население решает все вопросы своей жизнедеятельности непосредственно. В свою очередь, органы местного самоуправления управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет и т.д.

б) *Организация и осуществление местного самоуправления с учетом исторических и иных местных традиций.* Согласно этому принципу при организации местного самоуправления в конкретной местности должны учитываться исторические, национальные, культурные и иные местные традиции, а также разнообразие видов и наименований поселений, органов местного самоуправления.

в) *Организация местного самоуправления на всей территории Российской Федерации.* В соответствии со ст. 10 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» местное самоуправление осуществляется на всей территории Российской Федерации в городских, сельских поселениях, муниципальных районах, городских округах и на внутригородских территориях городов федерального значения. В городских округах в соответствии с законами субъекта Российской Федерации местное самоуправление может осуществляться также на территориях внутригородских районов.

г) *Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти.* Это означает, что органы местного самоуправления не составляют с органами государственной власти единую систему, не подчиняются им в процес-

се осуществления местного самоуправления. Решения органов местного самоуправления могут быть отменены только ими самими или в судебном порядке.

д) *Запрет осуществления местного самоуправления органами государственной власти и должностными лицами государства, за исключением случаев, предусмотренных законом.* Это вытекает из конституционного положения о недопустимости ограничения прав местного самоуправления и принадлежащих ему полномочий по вопросам местного значения. Это связано с регулированием прав и свобод человека и гражданина, относящимся к ведению Российской Федерации (п. «в» ст. 71 Конституции Российской Федерации), поскольку любое такое ограничение непосредственно влияет на нормативно-правовое содержание и полноту права граждан на осуществление местного самоуправления. Именно поэтому, по мнению Конституционного Суда Российской Федерации¹, в федеральном законодательстве отсутствует какое бы то ни было указание на возможность передачи органам государственной власти полномочий по вопросам местного значения.

В качестве примера исключения, предусмотренного законом, можно привести положение ст. 37 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», предусматривающее участие законодательного (представительного) органа государственной власти субъектов Российской Федерации в процессе замещения должности главы местной администрации. В соответствии с ним в муниципальном районе, городском округе, городском округе с внутригородским делением, во внутригородском муниципаль-

¹ *Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30.11.2000 № 15-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного Закона) Курской области в редакции Закона Курской области от 22 марта 1999 года “О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной Закон) Курской области”» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. № 50. Ст. 4943.*

ном образовании города федерального значения половина членов конкурсной комиссии, организованной для проведения конкурса для назначения на должность главы местной администрации по контракту, назначается представительным органом соответствующего муниципального образования, а другая половина – высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации).

е) Органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления несут ответственность перед населением муниципального образования, государством, физическими и юридическими лицами в соответствии с федеральными законами. Основания наступления ответственности органов местного самоуправления, депутатов, членов выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления перед населением и порядок решения соответствующих вопросов определяются уставами муниципальных образований в соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Население муниципального образования вправе отозвать депутатов, членов выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления. Ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления перед государством наступает на основании решения соответствующего суда в случае нарушения ими Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, конституции (устава), законов субъекта Российской Федерации, устава муниципального образования, а также в случае ненадлежащего осуществления указанными органами и должностными лицами переданных им отдельных государственных полномочий.

ж) Финансово-экономическая независимость местного самоуправления и соразмерность его полномочий своим матери-

альным и финансовым ресурсам. Существование местного самоуправления невозможно при отсутствии финансово-экономической основы, которую составляют муниципальная собственность, местный бюджет и т.д. При этом средства, предоставляемые местному уровню власти, должны соответствовать объему возложенных на него полномочий.

з) *Многообразии организационных форм осуществления местного самоуправления.* Это означает существование различных организационно-правовых форм осуществления местного самоуправления. Население может решать вопросы местного значения непосредственно и (или) через органы местного самоуправления и выбрать любую форму осуществления местного самоуправления. Например, к формам непосредственного решения вопросов местного значения относятся местный референдум, муниципальные выборы, сходы граждан и др.

и) *Судебная защита местного самоуправления.* Граждане, органы и должностные лица местного самоуправления имеют право обратиться в судебные органы с заявлениями о признании недействительными актов органов государственной власти, государственных должностных лиц, предприятий, учреждений и организаций, общественных объединений, нарушающих права местного самоуправления.

9.3. Полномочия местного самоуправления: понятие и способы закрепления

Полномочия местного самоуправления представляет собой совокупность предметов ведения, прав и обязанностей местного самоуправления, которая закрепляется законодательством и актами местного самоуправления. Полномочия местного самоуправления способствуют участию населения в решении вопросов местного значения – это пределы его юрисдикции, то есть сферы общественной жизни, на которую распространяется его компетенция.

Категория «вопросы местного значения» получила закрепление в ст. 130, 132 Конституции Российской Федерации, следовательно, решение вопросов местного значения является неотъемлемой обязанностью местного самоуправления. В ст. 132 Конституции Российской Федерации определяются отдельные вопросы местного значения: управление муниципальной собственностью; формирование, утверждение и исполнение местного бюджета; осуществление охраны общественного порядка, установление местных налогов и сборов.

В соответствии со ст. 2 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» вопросы местного значения – это вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, решение которых осуществляется населением и (или) органами местного самоуправления самостоятельно.

Вопросы местного значения можно разделить на три группы: а) по обеспечению условий жизни каждого из жителей (здравоохранение, образование, социальное и бытовое обслуживание, снабжение жилищ водой и энергоносителями и т.д.); б) по обеспечению условий жизни населения в целом (охрана общественного порядка, информационные службы, благоустройство и озеленение, транспортное обслуживание и т.д.); в) по обеспечению осуществления населением муниципального образования прав собственника в отношении муниципальной собственности. Право на решение вопросов местного значения может рассматриваться как элемент права населения на местное самоуправление.

В соответствии с ч. 2 ст. 132 Конституции Российской Федерации органы местного самоуправления могут наделяться отдельными государственными полномочиями только на основании закона. Процедура наделения органов местного самоуправления государственными полномочиями находит уточнение в главе 4 Федерального закона «Об общих принципах организа-

ции местного самоуправления в Российской Федерации». Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации законами субъектов Российской Федерации допускается, если это не противоречит федеральным законам. Необходимо отметить, что федеральный закон не определяет конкретный перечень вопросов государственного значения, которыми можно наделять органы местного самоуправления.

Финансовое обеспечение отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, осуществляется только за счет предоставляемых местным бюджетам субвенций из соответствующих бюджетов. При этом органы местного самоуправления имеют право дополнительно использовать собственные материальные ресурсы и финансовые средства для осуществления переданных им отдельных государственных полномочий в случаях и порядке, предусмотренных уставом муниципального образования.

9.4. Муниципальные образования: понятие и виды

Осуществление местного самоуправления тесно связано с вопросом о территориальных основах реализации конституционного права на местное самоуправление. Местное самоуправление как форма организации местной власти осуществляется на всей территории Российской Федерации в границах отдельных муниципальных образований.

Впервые термин «муниципальное образование» был введен в 1994 г. ст. 2, 16, 124 и др. Гражданского кодекса Российской Федерации и раскрыт в Федеральном законе Российской Федерации от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». По определению законодателя, муниципальное образование – это городское, сельское поселение, несколько поселений,

объединенных общей территорией, часть поселения, иная населенная территория, в пределах которых, осуществляется местное самоуправление, имеются муниципальная собственность, местный бюджет и выборные органы местного самоуправления.

В соответствии со ст. 2 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» муниципальным образованием является городское или сельское поселение, муниципальный район, городской округ, городской округ с внутригородским делением, внутригородской район либо внутригородская территория города федерального значения.

Анализ правовой базы и научной литературы позволяет вывести принципы, которые лежат в основе организации муниципальных образований: 1) наличие единой территории, в пределах которой происходит осуществление местного самоуправления; 2) закрепление в законодательстве различных видов муниципальных образований, статусом которых могут наделяться поселения; 3) правовой статус конкретного муниципального образования закреплен в нормативно-правовых актах; 4) существование муниципального образования невозможно без обособленной экономической основы, финансов и собственности; 5) наличие органов местного самоуправления.

В законодательстве предусматриваются следующие виды муниципальных образований:

– *городское поселение* – город или поселок, в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления;

– *муниципальный район* – несколько поселений или поселений и межселенных территорий, объединенных общей территорией, в границах которой местное самоуправление осуществляется в целях решения вопросов местного значения межпоселенческого характера населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления, которые

могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

– *городской округ* – городское поселение, которое не входит в состав муниципального района и органы местного самоуправления которого осуществляют полномочия по решению вопросов местного значения поселения и вопросов местного значения муниципального района, а также могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации;

– *внутригородская территория города федерального значения* – часть территории города федерального значения, в границах которой местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления;

– *сельское поселение* – один или несколько объединенных общей территорией сельских населенных пунктов (поселков, сел, станиц, деревень, хуторов, кишлаков, аулов и других сельских населенных пунктов), в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления;

– *внутригородской район* – внутригородское муниципальное образование на части территории городского округа с внутригородским делением, в границах которой местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления. Критерии для деления городских округов с внутригородским делением на внутригородские районы устанавливаются законами субъекта Российской Федерации и уставом городского округа с внутригородским делением.

9.5. Органы местного самоуправления и должностные лица

Местное самоуправление осуществляется через собственные органы, которые обладают полномочиями по решению вопросов местного значения, и издание правовых актов. В соответствии с законодательством органы местного самоуправления разделяются на выборные и другие (невыборные). Структура органов местного самоуправления муниципального образования закреплена в уставе и обязательно включает в себя:

- представительный орган местного самоуправления;
- главу муниципального образования;
- местную администрацию (исполнительно-распорядительный орган).

В структуре местного самоуправления могут быть образованы иные органы: органы финансового контроля (например, контрольно-счетная палата) и муниципальные избирательные комиссии.

Право граждан Российской Федерации на местное самоуправление реализуется посредством выборных и невыборных органов местного самоуправления, образуемых в соответствии с федеральными законами, законами субъектов Федерации и нормативными актами местного самоуправления.

Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти и наделяются в соответствии с уставами муниципальных образований собственной компетенцией в решении вопросов местного значения. Структура органов местного самоуправления, их наименование определяются населением самостоятельно.

Наличие в структуре органов местного самоуправления представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования, местной администрации (исполнительно-распорядительного органа муниципального образования) является обязательным, за исключением случаев, предусмотренных законодательством.

Наименования представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования, местной администрации (исполнительно-распорядительного органа муниципального образования) устанавливаются законом субъекта Российской Федерации с учетом исторических и иных местных традиций. Порядок формирования, полномочия, срок полномочий, подотчетность, подконтрольность органов местного самоуправления, а также иные вопросы организации и деятельности указанных органов определяются уставом муниципального образования.

Представительный орган муниципального образования. Представительный орган поселения, городского округа, внутригородского района, внутригородского муниципального образования города федерального значения состоит из депутатов, избираемых на муниципальных выборах.

Представительный орган муниципального района в соответствии с законом субъекта Российской Федерации и уставом муниципального района:

1) может состоять из глав поселений, входящих в состав муниципального района, и из депутатов представительных органов указанных поселений, избираемых представительными органами поселений из своего состава в соответствии с равной независимо от численности населения поселения нормой представительства;

2) может избираться на муниципальных выборах на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. При этом число депутатов, избираемых от одного поселения, не может превышать две пятые от установленной численности представительного органа муниципально-го района.

Представительный орган городского округа с внутригородским делением в соответствии с законом субъекта Российской Федерации и уставом соответствующего муниципального образования:

1) может формироваться путем избрания из состава представительных органов внутригородских районов в соответствии с равной независимо от численности населения внутригородских районов нормой представительства;

2) может избираться на муниципальных выборах на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

Численность депутатов представительного органа поселения, в том числе городского округа, определяется уставом муниципального образования и не может быть менее: 7 человек – при численности населения менее 1000 человек; 10 человек – при численности населения от 1000 до 10 000 человек; 15 человек – при численности населения от 10 000 до 30 000 человек; 20 человек – при численности населения от 30 000 до 100 000 человек; 25 человек – при численности населения от 100 000 до 500 000 человек; 35 человек – при численности населения свыше 500 000 человек. Численность депутатов представительного органа муниципального района определяется уставом муниципального района и не может быть менее 15 человек. Численность депутатов представительного органа внутригородской территории города федерального значения определяется уставом муниципального образования и не может быть менее 10 человек.

Представительный орган муниципального образования может осуществлять свои полномочия в случае избрания не менее двух третей от установленной численности депутатов. Заседание представительного органа муниципального образования, которое проводится реже одного раза в месяц, не может считаться правомочным, если на нем присутствует менее 50 процентов от числа избранных депутатов.

Представительный орган поселения не формируется, если численность жителей поселения, обладающих избирательным правом, составляет не более 100 человек. В этом случае полномочия представительного органа осуществляются сходом гражд-

дан. Уставом поселения с численностью жителей более 100 и не более 300 человек может быть предусмотрено, что представительный орган не формируется и его полномочия осуществляются сходом граждан.

Законодательством закрепляется исключительная компетенция представительного органа муниципального образования. Так, в соответствии с п. 10 ст. 35 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» к вопросам исключительной компетенции относятся: 1) принятие устава муниципального образования и внесение в него изменений и дополнений; 2) утверждение местного бюджета и отчета о его исполнении; 3) установление, изменение и отмена местных налогов и сборов в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах; 4) принятие планов и программ развития муниципального образования, утверждение отчетов об их исполнении; 5) определение порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности; 6) определение порядка принятия решений о создании, реорганизации и ликвидации муниципальных предприятий, а также об установлении тарифов на услуги муниципальных предприятий и учреждений, выполнение работ, за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами; 7) определение порядка участия муниципального образования в организациях межмуниципального сотрудничества; 8) определение порядка материально-технического и организационного обеспечения деятельности органов местного самоуправления; 9) контроль за исполнением органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения; 10) принятие решения об удалении главы муниципального образования в отставку.

Глава муниципального образования. Глава муниципального образования является высшим должностным лицом муниципального образования и наделяется уставом муниципального

образования собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

Глава муниципального образования в соответствии с законом субъекта Российской Федерации и уставом муниципального образования: 1) избирается на муниципальных выборах либо представительным органом муниципального образования из своего состава. В поселении, в котором полномочия представительного органа муниципального образования осуществляются сходом граждан, глава муниципального образования избирается на сходе граждан и исполняет полномочия главы местной администрации; 2) в случае избрания на муниципальных выборах либо входит в состав представительного органа муниципального образования с правом решающего голоса и исполняет полномочия его председателя, либо возглавляет местную администрацию; 3) в случае избрания представительным органом муниципального образования исполняет полномочия его председателя; 4) не может одновременно исполнять полномочия председателя представительного органа муниципального образования и полномочия главы местной администрации; 5) в случае избрания представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, возглавляет местную администрацию.

Ограничения, установленные пунктах 2–4, не распространяются на органы местного самоуправления муниципального образования, имеющего статус сельского поселения, внутригородского муниципального образования города федерального значения, в котором в соответствии с уставом данного муниципального образования предусмотрено формирование исполнительно-распорядительного органа, возглавляемого главой муниципального образования, исполняющим полномочия председателя представительного органа муниципального образования.

Глава муниципального образования в пределах полномочий: 1) представляет муниципальное образование в отношениях с

органами местного самоуправления других муниципальных образований, органами государственной власти, гражданами и организациями, без доверенности действует от имени муниципального образования; 2) подписывает и обнародует в порядке, установленном уставом муниципального образования, нормативные правовые акты, принятые представительным органом муниципального образования; 3) издает в пределах своих полномочий правовые акты; 4) вправе требовать созыва внеочередного заседания представительного органа муниципального образования; 5) обеспечивает осуществление органами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения и отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации.

Глава муниципального образования подконтролен и подотчетен населению и представительному органу муниципального образования. Он представляет представительному органу муниципального образования ежегодные отчеты о результатах своей деятельности, а в случае, если глава муниципального образования возглавляет местную администрацию, о результатах деятельности местной администрации и иных подведомственных ему органов местного самоуправления, в том числе о решении вопросов, поставленных представительным органом муниципального образования.

Полномочия главы муниципального образования прекращаются досрочно в случае: 1) смерти; 2) отставки по собственному желанию; 3) удаления в отставку; 4) отрешения от должности; 5) признания судом недееспособным или ограниченно дееспособным; 6) признания судом безвестно отсутствующим или объявления умершим; 7) вступления в отношении его в законную силу обвинительного приговора суда; 8) выезда за пределы Российской Федерации на постоянное место жительства; 8) прекращения гражданства Российской Федерации, прекращения гражданства иностранного государства – участника

международного договора Российской Федерации, в соответствии с которым иностранный гражданин имеет право быть избранным в органы местного самоуправления, приобретения им гражданства иностранного государства либо получения им вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства, не являющегося участником международного договора Российской Федерации, в соответствии с которым гражданин Российской Федерации, имеющий гражданство иностранного государства, имеет право быть избранным в органы местного самоуправления; 9) отзыва избирателями и др.

При досрочном прекращении полномочий главы муниципального образования его полномочия временно исполняет должностное лицо местного самоуправления, определяемое в соответствии с уставом муниципального образования. В случае досрочного прекращения полномочий главы муниципального образования, избранного на муниципальных выборах, досрочные выборы главы муниципального образования проводятся в сроки, установленные федеральным законом.

Местная администрация муниципального образования. Местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования) наделяется уставом муниципального образования полномочиями по решению вопросов местного значения и полномочиями для осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Главой местной администрации является глава муниципального образования либо лицо, назначаемое на должность главы местной администрации по контракту, заключаемому по результатам конкурса на замещение указанной должности, на срок полномочий, определяемый уставом муниципального образования.

Контракт с главой местной администрации заключается на срок полномочий представительного органа муниципального образования, принявшего решение о назначении лица на должность главы местной администрации (до дня начала работы представительного органа муниципального образования нового созыва), но не менее чем на два года.

Глава местной администрации, осуществляющий свои полномочия на основе контракта: 1) подконтролен и подотчетен представительному органу муниципального образования; 2) представляет представительному органу муниципального образования ежегодные отчеты о результатах своей деятельности и деятельности местной администрации, в том числе о решении вопросов, поставленных представительным органом муниципального образования; 3) обеспечивает осуществление местной администрацией полномочий по решению вопросов местного значения и отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации.

Структура местной администрации утверждается представительным органом муниципального образования по представлению главы местной администрации. В структуру местной администрации могут входить отраслевые (функциональные) и территориальные органы местной администрации.

Контракт с главой местной администрации может быть расторгнут по соглашению сторон или в судебном порядке на основании заявления: 1) представительного органа муниципального образования или главы муниципального образования – в связи с нарушением условий контракта в части, касающейся решения вопросов местного значения, а также в связи с несоблюдением ограничений, установленных законодательством; 2) высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) – в связи с нарушением условий контракта в части, касающейся осуществ-

ления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, а также в связи с несоблюдением ограничений, установленных законодательством; 3) главы местной администрации – в связи с нарушениями условий контракта органами местного самоуправления и (или) органами государственной власти субъекта Российской Федерации.

9.6. Формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в его осуществлении

Под формами непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в его осуществлении принято понимать способы осуществления власти непосредственно самим населением путём принятия им публично властных решений на местном уровне. К этим формам в соответствии с главой 5 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» относятся местный референдум; выборы депутатов, членов выборного органа местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления; голосование по отзыву депутатов, членов выборного органа местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления; голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования; сход граждан; правотворческая инициатива граждан; территориальное общественное самоуправление; публичные слушания; собрания граждан; конференция граждан (собрание делегатов); опрос граждан; обращения граждан в органы местного самоуправления муниципального образования; другие формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия в его осуществлении.

Местный референдум. В соответствии с Конституцией Российской Федерации местный референдум является высшей формой непосредственной демократии на муниципальном уровне. Согласно ст. 2 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» под местным референдумом понимается референдум, проводимый в соответствии с Конституцией Российской Федерации, Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», иными федеральными законами, конституцией (уставом), законом субъекта Российской Федерации, уставом муниципального образования среди обладающих правом на участие в референдуме граждан Российской Федерации, место жительства которых находится в границах муниципального образования.

Детально порядок организации и проведения местных референдумов определяется законами субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований. На уровне субъектов Российской Федерации процесс местного референдума регулируется в отдельных законах (например, Закон Новосибирской области от 12 апреля 2004 г. № 153-ОЗ «О местном референдуме в Новосибирской области»), законах, нацеленных на регулирование всех видов референдумов в субъекте Федерации (например, Закон Свердловской области от 17 апреля 2006 г. № 20-ОЗ «О референдуме Свердловской области и местных референдумах в Свердловской области», Закон Краснодарского края от 23 июня 2003 г. № 606-КЗ «О референдумах в Краснодарском крае», Закон Томской области от 12 января 2007 г. № 29-ОЗ «О референдуме Томской области и местном референдуме»), законах, регулирующих наряду с процессом референдума иные вопросы (например, Закон Алтайского края от 8 июля 2003 г. «Кодекс Алтайского края о выборах, референдуме, отзыве»).

На местный референдум могут быть вынесены только вопросы местного значения. Решение о его проведении принимает

представительный орган муниципального образования. Необоснованный отказ в проведении местного референдума может быть обжалован в судебном порядке и путем прокурорского надзора в соответствии с действующим законодательством. Решение о проведении местного референдума должно быть опубликовано в средствах массовой информации либо обнаружено иными способами в пятидневный срок.

В местном референдуме принимают участие все граждане, проживающие на территории муниципального образования и обладающие активным избирательным правом. Не могут участвовать в местном референдуме граждане, признанные судом недееспособными, а также лица, содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда, вступившего в законную силу. В местном референдуме могут принимать участие иностранные граждане, постоянно проживающие на территории соответствующего муниципального образования, при наличии международного договора.

Граждане участвуют в голосовании на основе всеобщего, равного и прямого волеизъявления при тайном голосовании. Итоги голосования и принятое на местном референдуме решение подлежат официальному опубликованию (обнародованию). Принятое на местном референдуме решение подлежит обязательному исполнению на территории муниципального образования и не нуждается в утверждении какими-либо органами государственной власти или органами местного самоуправления, их должностными лицами.

Голосование по отзыву депутата, члена выборного органа, выборного должностного лица местного самоуправления. Отзыв депутата, члена выборного органа местного самоуправления или выборного должностного лица является одной из важных форм участия населения в осуществлении местного самоуправления. Следствием отзыва является досрочное лишение такого лица его мандата по воле избирателей. Институт отзыва стал самостоятельным институтом народовластия совсем не-

давно. Важную роль в его упорядочивании и унификации сыграли акты Конституционного Суда Российской Федерации, которые разрешили проблему соответствия (несоответствия) института отзыва на региональном, а соответственно, и на местном уровне, федеральному законодательству. В запросе Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации ставился вопрос о проверке конституционности и правомерности установления субъектом Российской Федерации института отзыва депутата представительного (законодательного) органа государственной власти субъекта. Заявитель, опираясь на п. «н» ст. 72 и ч. 1 ст. 77 Конституции и ст. 4 Федерального закона «О статусе депутата Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», выдвинул следующую аргументацию: установление общих принципов организации системы органов государственной власти находится в совместном ведении Федерации и ее субъектов. По мнению заявителя, отсутствие в федеральном законодательстве института отзыва делало невозможным его закрепление и на уровне субъекта Федерации. Конституционный Суд Российской Федерации, рассмотрев данное заявление, постановил, что отсутствие института отзыва на федеральном уровне не препятствует его установлению законом субъекта¹.

Непосредственное отношение к развитию института отзыва на местном уровне имеет Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 2 апреля 2002 г. № 7-П². Кон-

¹ *Постановление* Конституционного Суда Российской Федерации от 24 декабря 1996 г. № 21-П «По делу о проверке конституционности Закона Московской области от 28 апреля 1995 г. «О порядке отзыва депутата Московской областной Думы» в связи с запросом судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации // *Вестник Конституционного Суда Российской Федерации*. 1996. № 5.

² *Постановление* Конституционного Суда Российской Федерации от 2 апреля 2002 № 7-П «По делу о проверке конституционности отдельных

ституционный Суд отметил, что федеральные законы и законы субъектов Российской Федерации не могут препятствовать муниципальным образованиям самостоятельно решать, какие основания и порядок отзыва депутатов и должностных лиц местного самоуправления должны быть предусмотрены уставом муниципального образования. При этом, по мнению Суда, отзыв не должен использоваться для дестабилизации выборных институтов местной власти, вследствие чего облегченная процедура отзыва недопустима. Должна обеспечиваться защита прав отзываемого лица, в частности, на всех этапах процедуры отзыва выборное лицо должно иметь право давать пояснения по обстоятельствам, служащим основанием отзыва. Отмечалось, что то или иное решение либо действие (бездействие) выборного должностного лица, которое ставит под сомнение доверие к нему населения и является согласно уставу муниципального образования основанием для отзыва, может стать известным избирателям без его предварительного юрисдикционного подтверждения. В связи с этим допускалась возможность установления судом по инициативе отзываемого лица или другого надлежащего заявителя, что то или иное действие (бездействие) отзываемого лица не имело места или что от его воли не зависело наступление тех последствий, которые оцениваются как основание для утраты к нему доверия, и потому дальнейшее осуществление процедуры отзыва исключается.

В развитие данного вывода органа конституционного контроля в ст. 24 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»

положений Закона Красноярского края «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления» и Закона Корякского автономного округа «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Корякском округе» в связи с жалобами заявителей А.Г. Злобина и Ю.А. Хнаева // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 14. Ст. 1374.

устанавливается, что процедура отзыва депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления должна обеспечивать ему возможность дать избирателям объяснения по поводу обстоятельств, выдвигаемых в качестве оснований для отзыва.

Отзыв выборных лиц призван обеспечить ответственность выборных лиц публичной власти перед избравшим их населением. Самостоятельность муниципальных образований в правовом регулировании данного института предполагает возможность либо установления непосредственно в уставе процедуры отзыва, включая дополнительные гарантии прав его участников, либо отсылки к регулирующему данную процедуру закону субъекта Российской Федерации, подлежащему применению при проведении отзыва в муниципальном образовании. Законодательство субъектов Российской Федерации должно исключать вмешательство государственных органов, а также избирательных комиссий субъектов Российской Федерации в процесс отзыва, поскольку иное было бы нарушением конституционных принципов местного самоуправления.

Основаниями для отзыва депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления могут служить только его конкретные противоправные решения или действия (бездействие) в случае их подтверждения в судебном порядке. Процедура отзыва депутата выборного должностного лица, выборного органа местного самоуправления включает в себя следующие стадии: возбуждение вопроса; назначение голосования; подготовка к проведению голосования; проведение голосования. Депутат, член выборного органа местного самоуправления, выборное должностное лицо местного самоуправления считается отозванным, если за отзыв проголосовало не менее половины избирателей, зарегистрированных в муниципальном образовании (избирательном округе). В соответствии с Уставом г. Томска полномочия депутата Думы города Томска прекращаются досрочно в случае отзыва его

избирателями в порядке, установленном действующим законодательством и Уставом.

Голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования. Для изменения границ муниципального образования, а также преобразования муниципального образования требуется согласие жителей, выявляемое посредством голосования. В соответствии со ст. 24 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в целях получения этого согласия проводится голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования.

Голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования проводится на всей территории муниципального образования или на части его территории. Голосование назначается представительным органом муниципального образования и проводится в порядке, установленном федеральным законом и принимаемым в соответствии с ним законом субъекта Российской Федерации для проведения местного референдума. Необходимо отметить, что положения законов, запрещающие проведение агитации государственными органами, органами местного самоуправления, лицами, замещающими государственные или муниципальные должности, а также положения, определяющие юридическую силу решения, принятого на референдуме, не применяются.

Голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования считается состоявшимся, если в нем приняло участие более половины жителей муниципального образования или части муниципального образования, обладающих избирательным правом. Согласие населения на изменение границ муниципального образования, преобразование муниципального образования считается полученным, если за указанные изменения, преобразования проголосовало более половины принявших участие в голо-

совании жителей муниципального образования или части муниципального образования.

Итоги голосования по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования и принятые решения подлежат официальному опубликованию (обнародованию).

Муниципальные выборы. Муниципальные выборы наряду с местным референдумом являются высшим, непосредственным выражением воли населения муниципального образования. посредством муниципальных выборов граждане определяют тех, кто наиболее подготовлен для осуществления функций местного самоуправления в качестве их представителей в выборных органах местного самоуправления. Муниципальные выборы – это акт самоуправления, который основывается на социальной активности, осознании им своей ответственности за управление местными делами¹.

Основу муниципальной избирательной системы составляет федеральное законодательство, детальное правовое регулирование осуществляется на уровне субъекта Российской Федерации. Законы субъектов, регулирующие муниципальные выборы, можно разделить на несколько групп. К первой группе относятся законы, регулирующие выборы отдельных органов местного самоуправления. Например, Закон Новосибирской области от 20 апреля 2007 г. № 99-ОЗ «О выборах глав муниципальных образований в Новосибирской области». Другую группу составляют законы субъектов Российской Федерации, регулирующие выборы представительного органа местного самоуправления и глав муниципальных образований. Примером может являться Закон Ямало-Ненецкого автономного округа от 27 июня 2006 г. № 30-ЗАО «О муниципальных выборах в Ямало-Ненецком автономном округе», Закон Томской области от

¹ *Фадеев В.И., Рауткин Н.И., Миронов Н.М.* Муниципальные выборы в Российской Федерации. М. : Норма, 2006. С. 27.

14 февраля 2005 г. № 29-ОЗ «О муниципальных выборах в Томской области». Данный способ регулирования избирательных отношений характерен для большинства субъектов Российской Федерации. Третьим видом закона субъекта Федерации являются кодексы, регулирующие порядок проведения как органов местного самоуправления, так и органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Особенностью муниципальной избирательной системы является содержание понятия «избирательное объединение». При выборах федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации избирательными объединениями являются политические партии, имеющие в соответствии с федеральным законом право участвовать в выборах, а также региональные отделения или иные структурные подразделения политических партий, имеющих в соответствии с федеральным законом право участвовать в выборах соответствующего уровня.

При проведении выборов депутатов представительных органов муниципальных образований по одномандатным и (или) многомандатным избирательным округам, глав муниципальных образований избирательным объединением является также иное общественное объединение, устав которого предусматривает участие в выборах и которое создано в форме общественной организации либо общественного движения и зарегистрировано в соответствии с законом на уровне, соответствующем уровню выборов, или на более высоком уровне, или соответствующее структурное подразделение указанного общественного объединения. При этом указанное общественное объединение либо внесенные в его устав изменения и дополнения, предусматривающие участие в выборах, должны быть зарегистрированы не позднее чем за один год до дня голосования, а в случае назначения выборов в орган местного самоуправления в связи с досрочным прекращением его полномочий – не позднее чем за шесть месяцев до дня голосования.

Выдвигать кандидатов по единому муниципальному округу по пропорциональной избирательной системе может только политическая партия. Для участия в выборах представительного органа местного самоуправления, проводимых по пропорциональной избирательной системе (по единому муниципальному округу), общественное объединение, не являющееся политической партией, может совместно с политической партией создать союз, целью (одной из целей) деятельности которого является совместное формирование списков кандидатов на выборах депутатов представительных органов муниципальных образований; они заключают соглашение в письменной форме. В таком соглашении предусматривается обязанность политической партии, ее региональных отделений и иных структурных подразделений при выдвижении списков кандидатов на указанных выборах включать в эти списки кандидатуры, предложенные данным общественным объединением или его структурными подразделениями, а также основания, по которым политическая партия, ее региональные отделения и иные структурные подразделения вправе не включать в список кандидатов ту или иную предложенную кандидатуру. В соглашении также предусматривается порядок, в соответствии с которым общественное объединение или его структурные подразделения предлагают кандидатуры для включения в список кандидатов, и указывается срок действия соглашения.

При проведении муниципальных выборов, в отличие от иных выборов, допускается безальтернативное голосование. Согласно ст. 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» законом субъекта Российской Федерации может быть предусмотрено проведение на выборах муниципальных депутатов голосования по одной кандидатуре в случае, если ко дню голосования в избирательном округе останется только один кандидат. Такой кандидат считается избранным, если за него проголосовало не менее 50% избирателей, участвовавших в голосовании.

Сход граждан. Сход граждан как форма непосредственного участия жителей муниципального образования в решении вопросов местного значения является старейшим самостоятельным институтом народовластия на местном уровне. В соответствии со ст. 25 Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в поселении с численностью жителей, обладающих избирательным правом, не более 100 человек для решения вопросов местного значения проводится сход граждан. В поселении с численностью жителей, обладающих избирательным правом, более 100 и не более 300 человек для решения вопросов местного значения в соответствии с уставом муниципального образования может проводиться сход граждан. Сход граждан правомочен при участии в нем более половины жителей поселения, обладающих избирательным правом.

Сход граждан может созываться главой муниципального образования самостоятельно либо по инициативе группы жителей поселения численностью не менее 10 человек. Проведение схода граждан обеспечивается главой местной администрации. Участие в сходе граждан выборных лиц местного самоуправления является обязательным.

Правотворческая инициатива граждан. Суть правотворческой инициативы граждан заключается в предоставлении определенному числу граждан права непосредственно вносить проект правового акта по вопросам местного значения на рассмотрение органов местного самоуправления. С правотворческой инициативой может выступить инициативная группа граждан, обладающих избирательным правом, минимальная численность которой не может превышать 3 % от числа жителей муниципального образования, обладающих избирательным правом.

Проект муниципального правового акта, внесенный в порядке реализации правотворческой инициативы граждан, подлежит обязательному рассмотрению органом местного самоуправления или должностным лицом местного самоуправления, к ком-

петенции которых относится принятие соответствующего акта, в течение трех месяцев со дня его внесения. Представителям инициативной группы граждан должна быть обеспечена возможность изложения своей позиции при рассмотрении указанного проекта. Мотивированное решение, принятое по результатам рассмотрения проекта муниципального правового акта, должно быть официально в письменной форме доведено до сведения внесшей его инициативной группы граждан.

Территориальное общественное самоуправление. Под территориальным общественным самоуправлением понимается самоорганизация граждан по месту их жительства на части территории поселения для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив по вопросам местного значения. Формами осуществления территориального общественного самоуправления являются собрания и конференции граждан, а также органы территориального общественного самоуправления. Органы территориального общественного самоуправления создаются по инициативе жителей на основе их добровольного волеизъявления.

Территориальное общественное самоуправление может осуществляться в пределах следующих территорий проживания граждан: подъезд многоквартирного жилого дома; многоквартирный жилой дом; группа жилых домов; жилой микрорайон; сельский населенный пункт, не являющийся поселением; иные территории проживания граждан. Органы территориального общественного самоуправления избираются на собраниях или конференциях граждан, проживающих на соответствующей территории.

Территориальное общественное самоуправление считается учрежденным с момента регистрации устава территориального общественного самоуправления уполномоченным органом местного самоуправления соответствующего поселения. Порядок регистрации устава территориального общественного самоуправления определяется уставом муниципального образования

и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования. В соответствии с уставом территориальное общественное самоуправление может являться юридическим лицом и подлежит государственной регистрации в организационно-правовой форме некоммерческой организации.

Порядок организации и осуществления территориального общественного самоуправления, условия и порядок выделения необходимых средств из местного бюджета определяются уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования.

Публичные слушания. Публичные слушания проводятся для обсуждения проектов муниципальных правовых актов по вопросам местного значения и призваны обеспечить информационную открытость действий и решений органов местного самоуправления и одновременно создавать канал обратной связи, позволяющий населению влиять на выработку принимаемых решений¹. Публичные слушания проводятся по инициативе населения, представительного органа муниципального образования или главы муниципального образования.

В законодательстве закрепляется перечень вопросов, которые в обязательном порядке должны выноситься на публичные слушания: 1) проект устава муниципального образования, а также проект муниципального правового акта о внесении изменений и дополнений в данный устав, кроме случаев, когда изменения в устав вносятся исключительно в целях приведения закрепляемых в уставе вопросов местного значения и полномочий по их решению в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами; 2) проект местного бюджета и отчет о его исполнении; 3) проекты планов и программ развития муниципального образования, проекты правил земле-

¹ *Сергеев А.А.* Местное самоуправление в Российской Федерации: проблемы правового регулирования. М. : Проспект: ТК Велби, 2006. С. 401.

пользования и застройки, проекты планировки территорий и проекты межевания территорий, а также вопросы предоставления разрешений на условно разрешенный вид использования земельных участков и объектов капитального строительства, вопросы отклонения от предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства, вопросы изменения одного вида разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства на другой вид такого использования при отсутствии утвержденных правил землепользования и застройки;

4) вопросы о преобразовании муниципального образования.

Порядок организации и проведения публичных слушаний определяется уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования и должен предусматривать заблаговременное оповещение жителей муниципального образования о времени и месте проведения публичных слушаний, заблаговременное ознакомление с проектом муниципального правового акта, другие меры, обеспечивающие участие в публичных слушаниях жителей муниципального образования, опубликование (обнародование) результатов публичных слушаний.

Собрание и конференция граждан. Согласно ст. 29 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» для обсуждения вопросов местного значения, информирования населения о деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления, осуществления территориального общественного самоуправления на части территории муниципального образования могут проводиться собрания граждан. В соответствии со ст. 2 Федерального закона Российской Федерации «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»¹ под со-

¹ *Собрание* законодательства Российской Федерации. 2004. № 25. Ст. 2485.

бранием понимается совместное присутствие граждан в специально отведенном или приспособленном для этого месте для коллективного обсуждения каких-либо общественно значимых вопросов.

Порядок назначения и проведения собрания граждан, а также полномочия собрания граждан определяются федеральным законодательством, уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования, уставом территориального общественного самоуправления.

Собрание граждан проводится по инициативе населения, представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования, а также в случаях, предусмотренных уставом территориального общественного самоуправления. Собрание граждан может принимать обращения к органам местного самоуправления и должностным лицам местного самоуправления, а также избирать лиц, уполномоченных представлять собрание граждан во взаимоотношениях с органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления. Итоги собрания граждан подлежат официальному опубликованию (обнародованию).

В случаях, предусмотренных уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования, уставом территориального общественного самоуправления, полномочия собрания граждан могут осуществляться конференцией граждан (собранием делегатов). Конференция граждан является самостоятельной формой непосредственного участия жителей муниципального образования в обсуждении и решении вопросов местного значения. В ней принимают участие не все жители муниципального образования, а лишь те из них, которым такое право делегировано. Итоги конференции граждан (собрания делегатов) подлежат официальному опубликованию (обнародованию).

Итоги конференции подлежат официальному опубликованию в средствах массовой информации. Решения, принятые на конференции делегатами соответствующего муниципального образования, носят для органов местного самоуправления лишь рекомендательный характер.

Опрос граждан. Согласно ст. 31 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» опрос граждан проводится на всей территории муниципального образования или на части его территории для выявления мнения населения и его учета при принятии решений органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления, а также органами государственной власти. В опросе граждан имеют право участвовать жители муниципального образования, обладающие избирательным правом. Результаты опроса носят рекомендательный характер.

Опрос граждан проводится по инициативе: 1) представительного органа муниципального образования или главы муниципального образования – по вопросам местного значения; 2) органов государственной власти субъектов Российской Федерации – для учета мнения граждан при принятии решений об изменении целевого назначения земель муниципального образования для объектов регионального и межрегионального значения.

Решение о назначении опроса граждан принимается представительным органом муниципального образования. Жители муниципального образования должны быть проинформированы о проведении опроса граждан не менее чем за 10 дней до его проведения.

Обращения граждан в органы местного самоуправления. Согласно ст. 32 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» граждане имеют право на индивидуальные и коллективные обращения в органы местного самоуправления. Обращения являются важной формой участия населения в осуществлении

местного самоуправления. Обращения граждан подлежат рассмотрению в порядке и сроки, установленные Федеральным законом от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»¹.

Вопросы и задания для самопроверки

1. Что такое местное самоуправление? Раскройте его содержание.
2. Охарактеризуйте правовые основы местного самоуправления в Российской Федерации.
3. Назовите органы местного самоуправления, создание которых предусмотрено российским законодательством.
4. Назовите формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления.
5. Что такое вопросы местного значения? Назовите их.
6. Какие способы формирования органов местного самоуправления предусмотрены российским законодательством?
7. Назовите виды муниципальных образований, существующих в Российской Федерации.
8. Назовите особенности муниципальной избирательной системы.
9. Перечислите формы участия населения в осуществлении местного самоуправления в России.

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 19. Ст. 2060.

Учебное издание

**Эльман Сулейманович Юсубов
Андрей Алексеевич Макарецв**

**КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО
РОССИИ**

Учебное пособие

**Том 2
Особенная часть**

Редактор К.Г. Шилько
Компьютерная верстка А.И. Лелоюр
Дизайн обложки Л.Д. Кривцовой

Подписано к печати 18.08.2015 г. Формат 60×84¹/₁₆.
Бумага для офисной техники. Гарнитура Times.
Усл. печ. л. 6. Тираж 250 экз. Заказ № 1121/1.

Отпечатано на оборудовании
Издательского Дома
Томского государственного университета
634050, г. Томск, пр. Ленина, 36
Тел. 8+(382-2)–53-15-28
Сайт: <http://publish.tsu.ru>
E-mail: rio.tsu@mail.ru

ISBN 978-5-94621-474-2



9 785946 214742