

ФЕДЕРАЛЬНОЕ АГЕНТСТВО ПО ОБРАЗОВАНИЮ
ГОСУДАРСТВЕННОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ
ВЫСШЕГО ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ
«САМАРСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»
ЮРИДИЧЕСКИЙ ФАКУЛЬТЕТ

Кафедра государственного и административного права

И.Т. Беспалый

ГОСУДАРСТВЕННОЕ ПРАВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Учебное пособие

Часть 3

Самара
Издательство «Универс-групп»
2006

*Печатается по решению Редакционно-издательского совета
Самарского государственного университета*

УДК 342.0
ББК 67.99(2)
Б 53

Беспалый, И.Т.

Б 53 Государственное право Российской Федерации [Текст] : учеб. пособие. Часть 3 / И.Т. Беспалый. – Самара : Изд-во «Универс- групп», 2006. – 247 с.
ISBN 5-467-00086-1

В третьей части учебного пособия, которая является логическим продолжением рассмотрения программных вопросов курса «Государственное право Российской Федерации», исследуются вопросы, относящиеся к одному из наиболее **объемных** и **сложных** разделов курса – «Государственные органы Российской Федерации».

Сложность вопросов данного раздела определяется тем, что студентам необходимо будет изучить все то, что относится к пониманию самой системы государственных органов Российской Федерации (Президент Российской Федерации, Федеральное Собрание Российской Федерации (Государственная Дума, Совет Федерации), Правительство Российской Федерации), а также государственных органов, образующих судебную ветвь власти; места каждого государственного органа в системе разделения властей в Российской Федерации, порядка их образования, компетенции, основных направлений их деятельности, организации их работы.

Сложность при изучении существа рассматриваемых вопросов связана как с необходимостью **теоретического обоснования** особенностей правового положения каждого из видов государственных органов Российской Федерации, **так и с изучением значительного количества соответствующих нормативных правовых актов** (федеральных конституционных законов, федеральных законов, нормативных правовых актов Президента Российской Федерации), в которых раскрываются характерные особенности правового положения каждого из названных государственных органов Российской Федерации.

Как вопросы теории, так и необходимость их нормативного правового обоснования представляют значительную трудность в процессе изучения, а потому потребуют от студентов достаточно активной самостоятельной работы.

Нормативные правовые акты даны по состоянию на 01.05.2006.

УДК 342.0
ББК 67.99(2)

ISBN 5-467-00086-1

© Беспалый И.Т., 2006

© Самарский государственный
университет, 2006

ОГЛАВЛЕНИЕ

Раздел VI Государственные органы Российской Федерации	5
Глава I. Конституционная система государственных органов Российской Федерации	5
§ 1. Основные признаки и понятие государственного органа	5
§ 2. Становление и развитие системы государственных органов РСФСР	13
§ 3. Особенности построения системы государственных органов Российской Федерации по Конституции Российской Федерации 1993 г.	27
§ 4. Принципы организации и деятельности государственных органов в Российской Федерации.....	39
Глава II. Избирательное право и избирательная система в Российской Федерации	47
§ 1. Выборы в системе государственной власти: понятие, принципы, уровни и виды выборов в Российской Федерации.....	47
§ 2. Избирательное право и избирательная система в Российской Федерации	54
§ 3. Основные принципы избирательного права Российской Федерации	68
§ 4. Порядок организации и проведения выборов	81
Глава III. Президент Российской Федерации.....	108
§ 1. Становление института президентства в Российской Федерации	108
§ 2. Президент Российской Федераций в системе органов государственной власти Российской Федерации.....	116
§ 3. Компетенция Президента Российской Федерации	130
§ 4. Акты Президента Российской Федерации.....	141
§ 5. Выборы Президента Российской Федерации. Порядок вступления в должность Президента Российской Федерации	145
Глава IV. Федеральное Собрание Российской Федерации.....	151
§ 1. Народное представительство; парламент	151
§ 2. Федеральное Собрание Российской Федерации в системе органов государственной власти Российской Федерации	157
§ 3. Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации: порядок формирования, состав, компетенция, организация работы	161
§ 4. Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации: порядок избрания, компетенция, внутренние руководящие и вспомогательные органы палаты, организация работы.....	170

§ 5. Комитеты и комиссии палат Федерального Собрания Российской Федерации. Парламентские слушания.....	186
§ 6. Законодательный процесс в Федеральном Собрании Российской Федерации	191
§ 7. Федеральные законы: виды, юридические свойства. Акты палат Федерального Собрания Российской Федерации.....	199
§ 8. Контрольные полномочия палат Федерального Собрания Российской Федерации	204
§ 9. Правовое положение членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации	208
Глава V. Правительство Российской Федерации	217
§ 1. Правительство в системе органов государственной власти Российской Федерации	218
§ 2. Формирование и состав Правительства Российской Федерации. Основания досрочного прекращения полномочий Правительства Российской Федерации.....	226
§ 3. Компетенция Правительства Российской Федерации. Акты Правительства Российской Федерации.....	233
§ 4. Организация работы Правительства Российской Федерации	239
§ 5. Федеральные органы исполнительной власти Российской Федерации	242

РАЗДЕЛ VI

ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ОРГАНЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ГЛАВА I. КОНСТИТУЦИОННАЯ СИСТЕМА ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

§ 1. Основные признаки и понятие государственного органа

В механизме властвования народа важное место принадлежит государственным органам (органам государства). Власть всегда имеет предметно-материальное содержание, которое находит свое конкретное воплощение в государственных органах, способных осуществлять власть в государстве; без государственных органов не может быть и самого государства. Иначе говоря, для осуществления своих функций государственная власть нуждается в соответствующих органах и фактически функционирует, главным образом, через эти органы.

Проблемы государственного органа (органа государства)¹ изучаются несколькими юридическими науками: теорией государства и права, административным, гражданским правом. Так, **теория государства и права** акцентирует внимание на сущности органа государства как орудия осуществления власти в государстве, выясняет его правосубъектность. **Наука**

¹ Следует отметить, что в Конституции Российской Федерации наряду с наиболее часто применяемым термином «орган государственной власти» встречается термин «государственный орган» – ст.ст. 33, 120, п. 3 «в» ст. 125. В связи с этим М.В. Баглай отмечает: «Трудно пока сказать, какой смысл вкладывается Конституцией Российской Федерации во второй термин; возможно, со временем конституционно-правовая теория или практика Конституционного Суда Российской Федерации выявит его содержание. Пока же в обиходе и в литературе оба термина используются как идентичные». – Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: Учебник для вузов. М., 1998. С. 333.

Нет четкого ответа на этот вопрос и у законодателей. Так, в статье 1 Федерального закона от 27 мая 2003 г. «О системе государственной службы Российской Федерации» употребляются термины «федеральные органы государственной власти» и «иные федеральные государственные органы», а в обобщенном виде (т.е. «далее» – (термин Федерального закона) они называются – «федеральные государственные органы». – См. СЗ РФ, 2003, № 22, ст. 2063. Поэтому и мы в настоящем «Учебном пособии» будем использовать термины «государственные органы», «органы государства» как равнозначные терминам «федеральные органы государственной власти», «иные федеральные государственные органы».

административного права исследует систему, особенности ее построения, внутреннюю структуру и функционирование органов исполнительной власти. **В науке гражданского права** орган государства рассматривается как юридическое лицо в имущественных правоотношениях.

В теории государственного права одно из важных мест принадлежит исследованию понятия государственного органа, выяснению положения государственного органа, анализу видов государственных органов в соответствующей системе, изучению конституционных основ их взаимоотношений, компетенции, основных организационно-правовых форм деятельности. Это вполне естественно, ибо решение вопросов, связанных с выяснением сущности государственного органа, видов и системы этих органов, целесообразным распределением труда между ними, т.е. между органами различных видов и уровней, имеет не только и не столько познавательное, но и важнейшее политическое значение для дальнейшего совершенствования всего государственного механизма.

Все сказанное определяет важность понимания вопросов, относящихся к организации и деятельности государственных органов, к их видам, их системе, внутренней классификации и др. Однако первым шагом на пути рассмотрения этих проблем, раскрывающих механизм государственной деятельности в целом, является необходимость выяснения более узкого вопроса – вопроса об общем **понятии государственного органа**, о тех наиболее общих признаках, которые его характеризуют.

Понятие государственного органа является частью более сложного понятия – организации. В действительности, государственный орган есть прежде всего – **организация**. А любая организация предполагает коллектив людей, совместную их деятельность, рассчитанную на достижение определенных целей и совершаемую по строго установленным правилам. Таким образом, организация есть определенный коллектив людей, совершающий установленной рода деятельность для достижения конкретных целей по действующим правилам и в определенном организационно-правовом порядке.

Указанные общие признаки характерны для всякой организации. Однако государственные органы обладают суммой определенных признаков, порождаемых природой и функциями государства. Никакой государственный орган не может иметь задач и полномочий, идущих вразрез с функциями государства. Поэтому и понятие государственного органа есть по-

нятие не просто организации, а **организации политической**, т.е. организации, состоящей только **из граждан государства**, призванной осуществлять власть в государстве². Этим подтверждается наличие у государственного органа таких элементов, которые имманентно присущи только ему? и выделяющих его из всей системы организаций общества. **Такими характерными признаками государственного органа являются:**

во-первых, каждый государственный орган **образуется, формируется в определенном порядке**. Порядок образования государственного органа предусматривается конституцией, законами или нормативными правовыми актами уполномоченного на то государственного органа. Иным путем орган государства не может быть образован. Отступление от данного правила в Российской Федерации может привести к нарушению предписаний части 4 статьи 3 Конституции Российской Федерации, в которой установлено: «Никто не может присваивать власть в Российской Федерации. Захват власти или присвоение властных полномочий преследуется по федеральному закону».

В Конституции Российской Федерации определены способы формирования практически всех основных органов государственной власти. Так, в ч.1 статьи 11 Конституции Российской Федерации указано, что в Российской Федерации на федеральном уровне государственную власть осуществляют: Президент Российской Федерации, Федеральное Собрание Российской Федерации (Совет Федерации и Государственная Дума), Правительство Российской Федерации и суды Российской Федерации. Эти органы не могут быть ликвидированы или преобразованы без изменения Конституции Российской Федерации. Сама же Конституция Российской Федерации предусматривает, что порядок образования каждого из названных органов государственной власти Российской Федерации определяется федеральным законом: п.4 ст.81; ч.2 ст.96 и др. статьи Конституции Российской Федерации; вместе с тем, только федеральным конституционным законом учреждаются органы судебной власти Российской Федерации – ч.3 ст.118

² В статье 1 уже упоминавшегося Федерального закона от 27 мая 2003 г. «О системе государственной службы Российской Федерации» установлено: «Государственная служба Российской Федерации – профессиональная служебная деятельность **граждан Российской Федерации** (подч. И.Б.) по обеспечению исполнения полномочий: Российской Федерации; федеральных органов государственной власти или иных федеральных государственных органов; субъектов Российской Федерации ...». – СЗ РФ 2003. № 22. Ст. 2063.

Конституции Российской Федерации. Аналогичный порядок предусмотрен в конституциях, уставах, законодательных актах субъектов Российской Федерации при формировании системы их государственных органов.

Порядок создания того или иного федерального государственного органа может предусматривать участие в его создании не одного, а нескольких государственных органов (например, аудиторы Счетной палаты назначаются поровну Государственной Думой и Советом Федерации Федерального Собрания). Кроме того, отдельные государственные органы могут создаваться, преобразовываться и ликвидироваться не только федеральными законами, но и указами Президента Российской Федерации. Это относится в большей степени к федеральным органам исполнительной власти³.

Порядок формирования государственного органа имеет важное значение для определения его конституционного статуса; этим определяется источник и природа полномочий данного государственного органа. Органы государственной власти, избранные непосредственно народом, имеют источником своих полномочий суверенную волю народа. Порядок формирования Правительства Российской Федерации определяет его подотчетность и подконтрольность как Президенту Российской Федерации, так и Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации.

Во-вторых, орган уполномочен государством осуществлять его задачи и функции. Своеобразие деятельности государственных органов определяется своеобразием стоящих перед ними задач, форм и методов их осуществления. Президент Российской Федерации, в соответствии со статьей 80 Конституции Российской Федерации, является гарантом Конституции Российской Федерации, прав и свобод человека и гражданина, принимает меры по охране суверенитета Российской Федерации, независимости и государственной целостности, обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти. Президент Российской Федерации – глава государства.

³ Так, в статье 1 Указа Президента Российской Федерации от 9 март 2004 г. «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» предусмотрено, что в систему федеральных органов исполнительной власти входят федеральные министерства, федеральные службы, федеральные агентства. В статье 12 Указа Президент определил, какие федеральные органы исполнительной власти, в связи с проводимой административной реформой, должны быть упразднены, а в статье 13 Указа – какие должны быть образованы вновь с указанием наименования каждого конкретного федерального органа исполнительной власти. – См.: Российская газета. 11 марта 2004 г.

В статье 94 Конституции Российской Федерации установлено, что Федеральное Собрание – парламент Российской Федерации – является представительным и законодательным органом Российской Федерации. Исполнительную власть в Российской Федерации осуществляет Правительство Российской Федерации.

Методы деятельности государственных органов устанавливаются соответствующими нормативными правовыми актами, и они ни при каких обстоятельствах или условиях не вправе прибегать к действиям, выходящим за рамки предусмотренных организационных форм и методов, особенно относительно применения принудительных мер.

В-третьих, существенным признаком государственного органа, независимо от того, какое место занимает он в системе государственных органов, является **наличие у него государственно-властных полномочий**.

Государственно-властные полномочия государственного органа предполагают своеобразную форму организующей деятельности, которая складывается из ряда взаимосвязанных элементов, к которым относятся: право непосредственно решать вопросы государственной и общественной жизни в государстве; право издавать нормативные правовые и индивидуальные акты, обязательные к исполнению другими государственными органами, органами местного самоуправления, должностными лицами, гражданами и их общественными объединениями; они вправе совершать иные действия, имеющие юридическое значение (выдача документов, удостоверяющих юридические факты; регистрация общественных объединений и политических партий; выдача удостоверений депутатам представительных органов и др.); они обеспечивают исполнение принятых нормативных правовых актов мерами воспитания, убеждения, поощрения и организации, а в необходимых случаях – при помощи принудительной силы государства; они также осуществляют контроль за исполнением соответствующих нормативных правовых актов.

В-четвертых, государственно-властные полномочия того или иного государственного органа **реализуются в рамках компетенции**, которой он наделен.

Что такое компетенция государственного органа? По этому поводу в юридической литературе высказаны весьма многообразные и противоречивые мнения, которые, в основном, можно свести к трем вариантам. В данном случае компетенция государственного органа рассматривается как

совокупность: 1) полномочий органа; 2) прав и обязанностей органа; 3) прав и обязанностей в определенной сфере деятельности, т.е. его полномочия и предметы ведения. Мы будем исходить из того, что **компетенция представляет собой совокупность прав, обязанностей, т.е. полномочий государственного органа и предметов его ведения.** В свою очередь, **предметы ведения – это те области общественных отношений, в пределах которых государственный орган осуществляет свою государственно-властную деятельность.** Это означает, что каждый государственный орган обладает совокупностью определенных для него прав и обязанностей, осуществляемых им в закрепленной для него сфере общественных отношений.

Мы уже говорили, что Президент, в соответствии с ч.4 статьи 80 Конституции Российской Федерации, определяет основные направления внутренней и внешней политики государства и т.д.; Федеральное Собрание – законодательный (представительный) орган государственной власти; Правительство Российской Федерации возглавляет систему государственных органов исполнительной власти. В свою очередь, каждое федеральное министерство осуществляет свою деятельность в строго определенных для него рамках по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в **установленной** актами Президента Российской Федерации **сфере** деятельности. Так, министерство обороны, министерство образования и науки, министерство финансов действуют каждое в той сфере, которая определена для них соответствующими положениями, утвержденными Президентом или Правительством Российской Федерации.

Следует также иметь в виду, что органы исполнительной власти, в системе которых действует вертикаль власти, осуществляют, как правило, один и тот же вид государственной деятельности, одними и теми же методами и выполняют одни и те же задачи. Но объем исполнения поставленных перед ними задач и объем их компетенции, которой наделен данный государственный орган для выполнения поставленных перед ним задач, неодинаков. Так, Министерство образования и науки Российской Федерации и министерство образования и науки Самарской области, хотя и действуют практически в одной и той же сфере общественных отношений (образование и наука), обладают разными полномочиями, а министерство науки и образования Самарской области отвечает за свою деятельность перед Министерством образования и науки Российской Федерации.

В-пятых, каждый государственный орган в соответствии с поставленными перед ним задачами, с учетом направления его деятельности, особенностей реализации принадлежащих ему прав и обязанностей **имеет свои организационно-правовые формы деятельности**. Применительно к федеральным органам государственной власти данный признак отражен в Конституции Российской Федерации, в федеральных конституционных законах, федеральных законах, указах Президента Российской Федерации. В соответствии со статьей 99 Конституции Российской Федерации Федеральное Собрание является постоянно действующим органом. Конкретно порядок организации работы Совета Федерации и Государственной Думы определяется Регламентом соответствующей палаты. Основной организационно-правовой формой деятельности каждой из палат Федерального Собрания является сессия. Правительство Российской Федерации является коллегиальным органом, возглавляющим единую систему исполнительной власти в Российской Федерации (ч.3 статьи 1 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации» от 17 декабря 1997 г.); федеральное министерство возглавляет входящий в состав Правительства Российской Федерации министр Российской Федерации (федеральный министр), т.е. единоначальный руководитель, при котором в качестве совещательного органа действует коллегия министерства. Судебные органы рассматривают гражданские и уголовные дела в рамках специальной процедуры – гражданского и уголовного судопроизводства.

Нормами государственного права также весьма детально регулируется порядок принятия нормативных правовых актов, в которых деятельность соответствующего государственного органа находит практическое воплощение. Так, в статьях 104-108 Конституции Российской Федерации урегулирован порядок принятия федеральных конституционных законов, федеральных законов, т.е. то, что составляет основу законодательного процесса в Федеральном Собрании Российской Федерации.

Из сказанного следует, что **государственный орган (орган государства) представляет собой часть государственного механизма, наделенную государственно-властными полномочиями и своей компетенцией, действующую от имени государства и непосредственно осуществляющую руководство в определенной сфере общественных отношений специфическими для нее организационно-правовыми формами и методами**.

Из названных признаков государственного органа видно, что не каждое государственное учреждение, организация или предприятие является государственным органом. Говоря о соотношении понятий государственного органа, государственного учреждения, государственного предприятия, необходимо исходить из того, что все они являются государственными организациями, однако во многих отношениях отличаются друг от друга. Государственное учреждение, государственная организация, государственное предприятие **не являются государственными органами** потому, что **не обладают** государственно-властными полномочиями. Они сами служат объектами руководства со стороны соответствующих государственных органов, которые, как мы уже говорили, наделены такими полномочиями. Так, государственное образовательное учреждение высшего профессионального образования «Самарский государственный университет» находится в непосредственном подчинении федерального агентства по образованию, которое, в свою очередь, является структурным подразделением Министерства образования и науки Российской Федерации⁴.

Наряду с органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, в Российской Федерации действуют также органы местного самоуправления. Эти органы обладают особой природой, они, согласно Конституции Российской Федерации (ст.12), **не входят в систему органов государственной власти**. Однако указанные основные признаки государственного органа, определяющие порядок образования, осуществление задач и функций государства, наличие, в определенных формах, специфических властных полномочий и собственной компетенции, определенный порядок деятельности, – применимы и к органам местного самоуправления. Хотя самоуправление – это не государственная власть, но оно не может осуществляться без соответствующих органов, как бы их ни называли.

⁴ Под «учреждением» понимается организация, образуемая для осуществления определенного рода деятельности, выполнения функций, услуг, не связанных с материальным производством (школы, больницы, театры, библиотеки и др.). Они пользуются правами юридического лица. Министерство – тоже учреждение, но наделенное государственно-властными полномочиями.

§ 2. Становление и развитие системы государственных органов РСФСР

Деятельность любого государства достаточно широка и многообразна. Поэтому многообразная государственная деятельность осуществляется в различных формах, различными государственными органами, которые наделены полномочиями проводить в жизнь мероприятия по осуществлению возложенных на них задач такими способами и методами, которые делают их исполнение обязательным для всех.

В советской государственно-правовой литературе были самые разнообразные точки зрения по вопросу о **формах** общегосударственной деятельности. Наиболее распространенной была точка зрения, авторы которой считали, что вся общегосударственная деятельность осуществляется в форме: а) государственной власти; б) исполнительной и распорядительной деятельности; в) судебной деятельности; г) в форме осуществления прокурорской деятельности.

Каждой из указанных форм государственной деятельности присущи свои специфические особенности, что требовало создания различных **систем** государственных органов. Множественность этих органов и их специальное предназначение порождало необходимость их классификации по соответствующим видам. И по данному вопросу в специальной литературе встречались различные подразделения государственных органов. Так, **в зависимости от вида государственной деятельности** государственные органы подразделялись на органы государственной власти, органы государственного управления, судебные органы и органы прокуратуры; в свою очередь, органы государственной власти подразделялись на высшие и местные, а органы государственного управления – на высшие, центральные и местные. **В зависимости от способа их формирования** – на выборные (представительные) и формируемые представительными или другими государственными органами; **в зависимости от своей внутренней организации** – на коллегиальные и единоначальные; **в зависимости от характера и объема компетенции** – на органы общей, отраслевой и специальной компетенции; **в зависимости от их структуры** – на простые и сложные и т.д.

Совокупность всех органов государства, взаимосвязанных и взаимодействующих между собой в ходе осуществления государственной власти, образует **систему** государственных органов. Система государственных ор-

ганов определяется тремя обстоятельствами: **во-первых**, природой самого государства, его основными задачами и функциями, осуществляемыми на разных этапах его развития; **во-вторых**, основными организационно-правовыми формами деятельности самого государства (централизация или децентрализация властных функций); **в-третьих**, формами государственного устройства (унитарное или федеративное государство). Этим обусловливается и то, что система органов государства не остается неизменной. Она развивается и совершенствуется вместе с развитием демократических основ государства и права и всегда закрепляется в конституции государства. В значительной степени это относится к становлению и развитию системы государственных органов Российской Федерации на разных ее этапах.

I. Система государственных органов РСФСР по ее Конституциям 1918 и 1925 гг. Для РСФСР на первом этапе ее самостоятельного государственно-правового развития была характерна достаточно специфическая форма организации и деятельности государственных органов, обусловленных историческими особенностями возникновения самого российского государства, переходом от монархической формы правления к республиканской в форме Советов, основными его задачами и функциями.

Главенствующее место в системе государственных органов нового российского государства принадлежало органам государственной власти. Для создания системы высших органов государственной власти была использована система объединения Советов во всероссийском масштабе, которая сложилась еще до Октябрьской революции. Сразу же после победоносного вооруженного восстания в Петрограде в октябре 1917 г. II-й Всероссийский съезд Советов взял власть в свои руки и тем самым конституировал себя, т.е. приобрел статус учредительного органа – революционного конвента, в качестве высшего органа государственной власти нового российского пролетарского государства.

Первая Советская Конституция – Конституция РСФСР 10 июля 1918 года **закрепила** уже сложившуюся к тому времени систему высших органов государственной власти: 1) Всероссийский съезд Советов; 2) избираемый Съездом Всероссийский Центральный Исполнительный Комитет Советов (ВЦИК Советов); 3) Президиум ВЦИК Советов; 4) Совет Народных Комиссаров (СНК) – Правительство РСФСР.

Всероссийский съезд Советов рабочих, крестьянских, красноармейских и казачьих депутатов занимал ведущее положение среди всех органов государственной власти. Он был представительным органом трудящихся России и периодически, не реже двух раз в год, переизбирался и собирался для решения важнейших государственных дел. Делегаты Съезда избирались на губернских (областных) и городских съездах Советов из расчета один делегат от 25 тысяч избирателей города и один делегат от 125 тысяч **сельского населения**. Такой верховный орган государственной власти в тех условиях был наиболее демократичным. Периодически созываемые на самой широкой общественной основе съезды Советов давали возможность предотвратить развал государства, выработать общую волю трудящихся России, закрепляя ее в качестве воли народа в законах и других правовых актах. В.И. Ленин, говоря о Советах, подчеркивал: «Без представительных учреждений мы не можем себе представить демократию, даже пролетарскую демократию»⁵.

Всероссийский Центральный Исполнительный Комитет Советов являлся высшим законодательным, распорядительным и контролирующим органом РСФСР, а в период между съездами – высшей властью Республики. ВЦИК избирался съездом Советов в количестве не свыше 200 человек⁶; он всецело был ответствен перед Всероссийским съездом. ВЦИК был коллегиальным органом; его деятельность строилась на основании созываемых два раза в месяц сессий.

Как Всероссийский съезд Советов, так и ВЦИК обладали чрезвычайно обширными полномочиями. К их ведению относились все наиболее важные государственные дела:

- утверждение, изменение и дополнение Конституции РСФСР;
- общее руководство всей внешней и внутренней политикой РСФСР;

⁵ Ленин В.И. Соч. Т. 25. С. 396.

⁶ Установленный в ст. 28 Конституции РСФСР 1918 г. состав ВЦИК в течение последующих лет неоднократно пересматривался. Так, на VIII Всероссийском съезде Советов 29 декабря 1920 г. он был увеличен до 300 человек. В Постановлении IX съезда Советов 28 декабря 1921 г. было установлено: «Ввиду расширения федерации РСФСР и желаний отдельных советских республик иметь своих представителей в высшем законодательном органе республики... увеличить состав Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета до 386 человек» (История Советской Конституции. (В документах). 1917–1956 гг. М., 1957. С. 261.) Это дало возможность выработать общие принципы последующего объединения советских республик в Союз ССР.

установление и изменение границ, а равно отчуждение территории РСФСР (ВЦИК мог принимать решения по данному вопросу только в случае невозможности созыва Всероссийского съезда Советов);

принятие в состав РСФСР новых «сочленов Советской Республики и признание выхода из Российской Федерации отдельных частей ее»;

сношение с иностранными государствами, объявление войны и заключение мира (эти вопросы ВЦИК мог решать только в случае невозможности созыва Всероссийского съезда Советов);

назначение и смещение как отдельных членов СНК, так и всего СНК в целом, утверждение Председателя СНК;

общегосударственное законодательство, судоустройство и судопроизводство, гражданское, уголовное законодательство и пр.;

издание общих постановлений о приобретении и утрате российского гражданства и о правах иностранцев на территории республики.

Составной частью ВЦИК и его органом являлся Президиум ВЦИК, который избирался на сессии ВЦИК в составе 15-17 членов и 12 кандидатов. Он осуществлял руководство сессиями ВЦИК, выработывал проекты законов, а в случае необходимости и сам издавал декреты, имеющие общегосударственное значение и силу законов. В порядке контроля он отменял акты СНК, назначал членов СНК; назначал и отзывал полномочных представителей РСФСР в иностранных государствах. Президиум ВЦИК рассматривал ходатайства о помиловании; утверждал награждение орденом Красного знамени. О проделанной работе Президиум периодически отчитывался перед ВЦИК.

Для общего управления делами РСФСР **ВЦИК образовывал Совет Народных Комиссаров** (правительство РСФСР). СНК был подотчетен перед ВЦИК, а также перед Всероссийским съездом Советов. СНК не только являлся высшим исполнительно-распорядительным органом государственной власти, но и обладал правом издавать нормативные правовые акты законодательного характера. Все постановления и решения СНК, имеющие крупное общеполитическое значение, представлялись на рассмотрение и утверждение ВЦИК, который имел право отменить или приостановить «всякое постановление или решение СНК». В то же время, мероприятия, требовавшие неотложного выполнения, могли быть осуществлены СНК непосредственно. В связи с этим, Постановлением VIII Всероссийского съезда Советов от 29 декабря 1920 г. было установлено: «Никакие органы,

кроме Всероссийского съезда Советов, ВЦИК, его Президиума и Совнаркома, не имеют право издавать законодательные акты общегосударственного значения»⁷.

После образования Союза ССР 30 декабря 1922 г. в РСФСР, после принятия Конституции 1925 г., сохранились в качестве высших органов государственной власти Всероссийский съезд Советов, ВЦИК, Президиум ВЦИК и СНК РСФСР. Эти органы, как и прежде, осуществляли республиканское законодательство и верховный контроль за деятельностью всех государственных органов на территории республики, утверждали республиканский бюджет. **Принятие уголовного, гражданского и процессуальных кодексов относилось к исключительной компетенции высших представительных органов государственной власти РСФСР.** В то же время на ВЦИК возлагалась обязанность наблюдения за исполнением всех постановлений верховных органов государственной власти СССР на территории РСФСР.

II. Высшие органы государственной власти РСФСР по Конституциям РСФСР 1937 и 1978 гг. В соответствии с Конституцией СССР 1936 г. и Конституцией РСФСР 1937 г. значительно преобразилась система высших органов государственной власти. Вместо ранее существовавших Всероссийского съезда Советов, ВЦИК, Президиума ВЦИК были учреждены такие государственные органы, как Верховный Совет РСФСР и Президиум Верховного Совета РСФСР. Новая система высших органов государственной власти знаменовала собой дальнейшее развитие принципа народовластия. Если раньше верховная государственная власть осуществлялась от имени рабочих и крестьян, что отражалось в наименовании – Советы рабочих, крестьянских и красноармейских депутатов, то новая система высших органов государственной власти становилась выражением воли всех трудящихся, и Советы стали именоваться Советами депутатов трудящихся, а с принятием Конституции СССР 1977 г. и Конституции РСФСР 1978 г. – Советами народных депутатов. Изменилась также избирательная система: выборы вместо не вполне равных, многостепенных, при открытом голосовании были установлены всеобщие, равные, прямые при тайном голосовании. Между высшими органами государственной власти и подотчетными им исполнительными и распорядительными органами было про-

⁷ История Советской Конституции (В документах). С. 262.

ведено более четкое и строгое разграничение полномочий, чем это имело место ранее. В целях обеспечения стабильности законов право их принимать было закреплено **только** за Верховным Советом РСФСР. Все другие государственные органы могли издавать только подзаконные нормативные правовые акты.

Верховный Совет РСФСР. В отличие от Верховного Совета СССР, Верховный Совет РСФСР был **однопалатным** органом, избирался он на четыре года по норме – один депутат на 150 тысяч **населения**. Это означало, что количество депутатов Верховного Совета при каждом выборах изменялось. Так, в составе Верховного Совета РСФСР, избранного в 1959 г., было 835 депутатов, а в 1967 г. – 884. Постоянный количественный состав депутатов Верховного Совета РСФСР был установлен уже Конституцией РСФСР 1978 г. и состоял он из 975 депутатов, избираемых по избирательным округам **с равной численностью населения**.

Верховный Совет РСФСР самостоятельно осуществлял государственную власть в пределах прав республики, «поскольку они не входили в силу Конституции РСФСР в компетенцию подотчетных Верховному Совету РСФСР органов: Президиума Верховного Совета РСФСР, Совета Народных Комиссаров РСФСР и Народных Комиссаров РСФСР» (ст.23 Конституции РСФСР 1937 г.). Это значит, что никакой государственный орган в РСФСР не обладал правом контроля деятельности ее Верховного Совета, отмены его актов, а сам Верховный Совет практически становился верховной государственной властью РСФСР. Верховный Совет РСФСР был единственным законодательным государственным органом РСФСР, осуществлял верховное государственное руководство и контроль над всеми остальными государственными органами РСФСР, не вмешиваясь, однако, в оперативную деятельность, не подменяя их.

Предметы исключительного ведения Верховного Совета РСФСР были определены в статье 104 Конституции РСФСР 1978 г. К ним отнесено:

- принятие Конституции РСФСР, внесение в нее изменений;
- представление на утверждение Верховного Совета СССР образования новых автономных республик к автономных областей в составе РСФСР;
- утверждение государственных планов экономического и социального развития РСФСР, государственного бюджета РСФСР и отчетов об их выполнении;

образование подотчетных ему органов: Президиума Верховного Совета РСФСР, Совета Министров РСФСР. Верховный Совет РСФСР избирал также Верховный Суд РСФСР.

Конституция Российской Федерации определила сессионный порядок работы Верховного Совета РСФСР. Сессии Верховного Совета РСФСР созывались два раза в год; они состояли из его заседаний, а также проводимых в период между ними заседаний постоянных комиссий Верховного Совета РСФСР. Для обеспечения организации своей работы Верховный Совет **избирал Председателя Верховного Совета** и его заместителей; это был внутренний руководящий орган Верховного Совета РСФСР.

Президиум Верховного Совета РСФСР являлся наряду с Верховным Советом высшим органом государственной власти РСФСР. Президиум Верховного Совета представлял собой государственный орган, сочетавший в себе функции коллегиального президента (так характеризовали его в то время представители государственной науки) и органа Верховного Совета, осуществляющего в соответствии с Конституцией РСФСР ряд его полномочий в период между сессиями Верховного Совета РСФСР.

Состав Президиума Верховного Совета избирался из числа депутатов Верховного Совета на сессии Верховного Совета на срок полномочий последнего. Возглавлял Президиум Верховного Совета **Председатель Президиума Верховного Совета**, который организовывал и направлял работу Президиума, а совместно с Секретарем Президиума подписывал законы РСФСР, указы Президиума Верховного Совета РСФСР. У Председателя Президиума Верховного Совета РСФСР было 17 заместителей: Первый заместитель и 16 – по одному от каждой автономной республики.

Компетенция Президиума Верховного Совета определялась Конституцией РСФСР, была чрезвычайно многообразна и распространялась на все стороны верховной государственной власти республики. В частности, к ведению Президиума Верховного Совета РСФСР относились:

назначение выборов в Верховный Совет РСФСР и местные Советы; созыв сессий Верховного Совета РСФСР и координация деятельности постоянных комиссий Верховного Совета; толкование законов РСФСР; определение порядка решения вопросов административно-территориального устройства РСФСР; ратификация и денонсация международных договоров РСФСР; назначение и отзыв дипломатических представителей РСФСР в иностранных государствах и при международных организациях. Он также

принимал верительные и отзывные грамоты аккредитованных при нем дипломатических представителей иностранных государств.

Президиум Верховного Совета РСФСР в период между сессиями Верховного Совета РСФСР с последующим представлением на его утверждение на очередной сессии: вносил в случае необходимости изменения и дополнения в действующие законодательные акты РСФСР; по предложению Совета Министров РСФСР образовывал и упразднял министерства и государственные комитеты РСФСР; по представлению Председателя Совета Министров РСФСР освобождал от должности и назначал на должность отдельных лиц, входивших в состав Совета Министров РСФСР.

По вопросам своей компетенции Президиум Верховного Совета РСФСР издавал указы и принимал постановления. Указы Президиума Верховного Совета, вслед за законами РСФСР, обладали наибольшей юридической силой. Президиум Верховного Совета РСФСР осуществлял также непосредственное руководство деятельностью местных органов государственной власти и контроль за нею.

Следует также иметь в виду, что в соответствии со статьей 76 Конституции РСФСР 1978 г., законы СССР были обязательны на территории РСФСР. А в соответствии со статьей 74 Конституции СССР 1977 г. законы СССР имеют одинаковую силу на территории всех союзных республик. В случае расхождения закона союзной республики с общесоюзным законом действует закон СССР. Это правило распространялось и на соотношение указа Президиума Верховного Совета союзной республики с указом Президиума Верховного Совета СССР.

Совет Министров РСФСР являлся правительством РСФСР. Его место в системе государственных органов РСФСР определялось прежде всего тем, что он являлся высшим исполнительным и распорядительным органом государственной власти РСФСР⁸.

Совет Министров образовывался Верховным Советом РСФСР, был ответствен перед Верховным Советом, а в период между сессиями Вер-

⁸ Законом Верховного Совета СССР от 15 марта 1946 г. Совет Народных Комиссаров СССР и Советы Народных Комиссаров союзных и автономных республик – правительства союзных и автономных республик были преобразованы, соответственно, в Совет Министров СССР, Советы Министров союзных и автономных республик. – См.: История Советской Конституции в документах. С. 226-227.

ховного Совета – перед Президиумом Верховного Совета, которому был подотчетен.

Совет Министров РСФСР правомочен был решать все вопросы государственного управления, отнесенные к ведению РСФСР, поскольку они не входили в компетенцию Верховного Совета РСФСР и Президиума Верховного Совета РСФСР. Одна из особенностей правового положения Совета Министров РСФСР вытекает из федеративной природы СССР и заключается она в том, что Совет Министров РСФСР одновременно обязан был исполнять нормативные правовые акты, изданные по вопросам исключительного ведения СССР и по вопросам совместного ведения СССР и РСФСР как союзной республики. Тем самым подчеркивалось, что Правительство РСФСР действует на основе и во исполнение не только законов СССР, но и постановлений и распоряжений Правительства СССР. В связи с этим, Президиуму Верховного Совета СССР принадлежало право отменять постановления и распоряжения Совета Министров РСФСР в случае несоответствия их закону СССР, а Совету Министров СССР принадлежало право приостанавливать исполнение постановлений и распоряжений Советов Министров союзных республик (п.7 ст.121 и ст.134 Конституции СССР 1977 г.).

По вопросам своей компетенции Совет Министров РСФСР принимал постановления и распоряжения, которые были обязательны к исполнению на территории РСФСР. В случае противоречия их закону, они могли быть отменены Президиумом Верховного Совета РСФСР.

III. Реорганизация системы высших органов государственной власти РСФСР Законом Верховного Совета РСФСР от 27 октября 1989 г. С принятием Закона от 27 октября 1989 г. и внесением изменений в Конституцию РСФСР 1978 г. высшими органами государственной власти РСФСР стали – **Съезд народных депутатов РСФСР и Верховный Совет РСФСР**⁹.

Съезд народных депутатов РСФСР состоял из 1068 депутатов. **900 депутатов** избирались от территориальных избирательных округов. Все

⁹ Изменения в системе высших органов государственной власти РСФСР были закреплены и в Конституции РСФСР 1978 г. В последующем такие изменения в Конституцию РСФСР вносились Законами РСФСР от 31 мая, 16 июня и 15 декабря 1990 г., от 24 мая и 1 ноября и 25 декабря 1991 г. С учетом соответствующих изменений в «Учебном пособии» рассматриваются особенности организации и деятельности высших органов государственной власти РСФСР до 24 апреля 1991 г., т.е. до введения в РСФСР поста Президента РСФСР.

избирательные округа были одномандатные, со средним количеством **избирателей** в 105 тысяч человек $\pm 10\%$); **168 депутатов** избирались в национально-территориальных избирательных округах с разным представительством – от автономных республик (4 депутата), от автономных областей (по 2 депутата) и от автономных округов по одному депутату от каждого, **а всего – 84 депутата; такое же количество** избиралось и от краев, областей, городов Москва и Санкт-Петербург. Выборы народных депутатов проводились в марте, апреле и мае 1990 г.

Компетенция Съезда народных депутатов определялась в статье 104 Конституции РСФСР (в ред. от 27 октября 1989 г.), в которой было сказано: «Съезд народных депутатов РСФСР правомочен принять к своему рассмотрению и решить любой вопрос, отнесенный к ведению РСФСР». Вместе с тем, в ч.3 статьи 104 был определен круг вопросов, которые относились к исключительному ведению Съезда народных депутатов. К таким вопросам, в частности, относились: принятие Конституции РСФСР, внесение в нее изменений и дополнений; определение внутренней и внешней политики РСФСР в соответствии с основными направлениями внутренней и внешней политики СССР; ратификация и денонсация международных договоров, влекущих изменение и дополнение Конституции РСФСР; утверждение перспективных государственных планов и важнейших республиканских программ экономического и социального развития республики; избрание Верховного Совета РСФСР; избрание Председателя Верховного Совета РСФСР; утверждение Председателя Совета Министров РСФСР, Генерального прокурора РСФСР, Председателя Верховного Суда РСФСР, Высшего арбитражного суда РСФСР; избрание Конституционного Суда РСФСР и др.

Очередные заседания Съезда народных депутатов проводились один раз в год (ч.3 ст.106 Конституции РСФСР 1978 г.). Съезд по вопросам своей компетенции принимал Законы РСФСР и соответствующие постановления. Только Съезд народных депутатов мог принимать решения о проведении республиканского референдума.

Верховный Совет РСФСР в статье 107 Конституции РСФСР характеризовался **в качестве органа** Съезда народных депутатов РСФСР, был провозглашен **постоянно действующим законодательным, распорядительным и контролирующим органом государственной власти РСФСР.**

С принятием Закона от 27 октября 1989 г. Верховный Совет РСФСР стал **двухпалатным** органом государственной власти. Он состоял из **Совета Республики и Совета Национальностей**¹⁰. Как мы уже говорили, Верховный Совет РСФСР избирался (формировался) Съездом народных депутатов **из числа** народных депутатов и во всей своей деятельности был подотчетен Съезду народных депутатов.

Совет Республики формировался из числа народных депутатов, избранных от территориальных избирательных округов с учетом численности избирателей в регионе.

Совет Национальностей формировался из числа народных депутатов от национально-территориальных избирательных округов по нормам: 3 депутата от каждой автономной республики, один депутат от каждой автономной области и автономного округа – а всего 63 человека. Такое же количество депутатов избиралось от краев, областей, городов федерального значения. То есть, в Совете Национальностей было 126 человек, а так как обе палаты были равны по своей численности, то, следовательно, в Верховном Совете РСФСР было 252 депутата. Съезд народных депутатов должен был ежегодно обновлять часть Совета Республики и часть Совета Национальностей.

¹⁰ Согласно Конституции СССР 1924 г., двухпалатным был ЦИК СССР в составе которого имелись две палаты – Союзный Совет и Совет Национальностей. **Союзный Совет** избирался Съездом Светов СССР из представителей союзных республик, пропорционально населению каждой, а всего в составе 414 человек. **Совет Национальностей** формировался из представителей союзных и автономных республик – по пять человек от каждой, из представителей автономных областей РСФСР – по одному от каждой. Автономные республики Абхазия и Аджария и автономные области Ю. Осетия, Нагорный Карабах и Нахичеванская – посылали в Совет Национальностей по одному представителю. Совет Национальностей в целом утверждался Съездом Советов СССР (История Советской Конституции. С. 463).

С принятием Конституции СССР 1936 г. двухпалатным стал Верховный Совет СССР, состоявший из Совета Союза и Совета Национальностей. Совет Союза избирался по избирательным округам по норме – один депутат от 300 тысяч населения; Совет Национальностей избирался: от каждой союзной республики – 32 депутата (по Конституции СССР 1936 г. – 25 депутатов); от каждой АССР – 11 депутатов, от каждой автономной области – 5 депутатов, и от каждого автономного округа – по одному депутату. Обе палаты были равноправными, в частности, закон считался принятым, если за него проголосовали большинство от общего числа депутатов в каждой из палат; обе палаты рассматривали, как правило, одни и те же вопросы повестки дня работы Верховного Совета СССР. Следует иметь в виду, что Совет Союза представлял интересы всего народа СССР, а Совет Национальностей – интересы всех наций и народов СССР. Поэтому Верховный Совет РСФСР все время оставался **однопалатным** органом.

Обе палаты были равноправными. Каждая палата имела право рассматривать любые вопросы, отнесенные к ведению Верховного Совета. Однако впервые в практике российского конституционного законодательства предусматривалось, что каждая из палат рассматривала также определенный только для нее круг вопросов. Так, к ведению Совета Республики были отнесены вопросы государственного строительства и социально-культурного развития, имеющие общее для всей республики значение; вопросы, связанные с реализацией прав, свобод и обязанностей граждан РСФСР. К ведению Совета Национальностей были отнесены вопросы обеспечения национального равноправия наций, народностей и национальных групп в сочетании с общими интересами и потребностями многонационального государства и др.

Конституция РСФСР определила целый ряд вопросов исключительного ведения Верховного Совета РСФСР. Это: назначение выборов народных депутатов РСФСР; назначение Председателя Совета Министров РСФСР с последующим представлением на утверждение Съезда народных депутатов; решение вопросов, связанных с обеспечением конституционных прав, свобод и обязанностей граждан РСФСР; представление на утверждение Съезда народных депутатов перспективных планов и важнейших программ экономического и социального развития РСФСР и др.

Верховный Совет РСФСР принимал законы РСФСР, которые, однако, не могли противоречить законам, принятым Съездом народных депутатов.

В соответствии со статьей 107 Конституции РСФСР, сессии Верховного Совета созывались два раза в год, но резко изменилась их продолжительность: до трех-четырёх месяцев. В ходе сессии могли проводиться как отдельные заседания палат, так и совместные. Заседания Верховного Совета и его палат являлись открытыми; лишь в отдельных случаях, по решению Верховного Совета или соответствующей палаты, могли проводиться закрытые заседания.

С изменением статуса Верховного Совета РСФСР изменился и статус **Президиума Верховного Совета РСФСР**. В соответствии со статьей 113 Конституции РСФСР, Президиум Верховного Совета являлся подотчетным Верховному Совету органом, **обеспечивающим организацию работы** Съезда народных депутатов и Верховного Совета; он также осуществлял другие полномочия, предусмотренные Конституцией и законодательством РСФСР.

Президиум Верховного Совета **не избирался, а формировался**. В состав Президиума Верховного Совета входили **по должности**: Председатель Верховного Совета РСФСР, Первый заместитель Председателя Верховного Совета РСФСР, заместители Председателя Верховного Совета РСФСР, председатели Совета Республики и Совета Национальностей, председатели постоянных комиссий палат Верховного Совета и комитетов Верховного Совета РСФСР. **Президиум Верховного Совета возглавлял Председатель Верховного Совета РСФСР.**

Президиум Верховного Совета РСФСР созывал сессии Верховного Совета РСФСР; координировал работу постоянных комиссий палат Верховного Совета и комитетов Верховного Совета РСФСР; публиковал законы РСФСР и другие акты, принятые Съездом народных депутатов, Верховным Советом РСФСР, Президиумом Верховного Совета РСФСР, Председателем Верховного Совета РСФСР. По вопросам своей компетенции он издавал указы и принимал постановления.

Верховный Совет РСФСР избирал **Председателя Верховного Совета РСФСР**, который руководил работой Верховного Совета и ведал его внутренним распорядком. С изменением статуса Президиума Верховного Совета РСФСР изменился и статус Председателя Верховного Совета РСФСР. В соответствии с измененной редакцией статьи 115 Конституции РСФСР, Председатель Верховного Совета РСФСР **являлся высшим должностным лицом РСФСР**, представлял ее внутри страны и в международных отношениях. Он избирался Съездом народных депутатов из числа народных депутатов тайным голосованием на пять лет. Председатель Верховного Совета был подотчетен Съезду народных депутатов и Верховному Совету РСФСР. За ним сохранились все ранее принадлежавшие вопросы организации работы Съезда народных депутатов и Верховного Совета РСФСР. Кроме того, Председатель Верховного Совета представлял Съезду народных депутатов и Верховному Совету РСФСР доклады о положении республики и о важных вопросах ее внутренней и внешней политической деятельности, об участии в обеспечении обороноспособности и безопасности РСФСР.

В связи с учреждением в РСФСР поста Президента РСФСР¹¹, правовой статус Председателя Верховного Совета вновь изменился. Конституция РСФСР больше не упоминала о нем, как о высшем должностном лице РСФСР. За ним сохранились только функции общего руководства подготовкой вопросов, подлежащих рассмотрению Съездом народных депутатов и Верховным Советом РСФСР.

Совет Министров РСФСР сохранил за собой статус высшего исполнительного и распорядительного органа государственной власти. Он образовывался Верховным Советом РСФСР на совместном заседании Совета республики и Совета Национальностей в составе: Председатель Совета Министров РСФСР, первые заместители, заместители Председателя, министры РСФСР, председатели государственных комитетов. Председатель Совета Министров утверждался Съездом народных депутатов РСФСР.

Совет Министров, как и прежде, правомочен был решать все вопросы государственного управления, отнесенные к ведению РСФСР, поскольку они не входят, согласно Конституции РСФСР, в компетенцию Съезда народных депутатов РСФСР, Верховного Совета РСФСР и его Президиума, Председателя Верховного Совета РСФСР. Он объединял и направлял работу министерств и государственных комитетов РСФСР, других подведомственных ему органов. Совет Министров РСФСР на основе и во исполнение законов СССР и РСФСР и иных решений Съезда народных депутатов СССР, Съезда народных депутатов РСФСР, Верховного Совета СССР и Верховного Совета РСФСР, постановлений и распоряжений Совета Министров СССР издавал постановления и распоряжения и проверял их исполнение. Постановления и распоряжения Совета Министров РСФСР являлись обязательными для исполнения на всей территории РСФСР.

С учреждением поста Президента РСФСР, **который являлся высшим должностным лицом и главой исполнительной власти в РСФСР**, Совет Министров РСФСР стал органом, подотчетным Президенту РСФСР. Совет Министров формировал Президент РСФСР; Председателя Совета Министров назначал Президент РСФСР с согласия Верховного Совета РСФСР. Предметы его ведения ограничивались только вопросами, отне-

¹¹ Пост Президента РСФСР был учрежден по результатам референдума 17 марта 1991 г. Общие основы его правового положения были закреплены Законом РСФСР от 24 апреля 1991 г., а затем включены в Конституцию РСФСР Законом от 24 мая 1991 г. в форме главы 13.1.

сенными к ведению Президента. Президент руководил деятельностью Совета Министров РСФСР.

§ 3. Особенности построения системы государственных органов Российской Федерации по Конституции Российской Федерации 1993 г.

Совокупное осуществление государственной деятельности является областью приложения сил и средств, которым располагает государственный аппарат. В свою очередь, сам государственный аппарат представляет собой совокупность органов государства, с помощью которых практически решаются задачи, стоящие перед государством на каждом конкретном этапе его развития. В выполнении задач, стоящих перед государством, в равной степени участвуют все органы государства. Но решаются они, как мы уже видели, различными методами в соответствии со сложившимся разделением труда между ними, т.е. с тем, что в настоящее время принято называть «разделением властей». Это говорит о том, что и в системе Советов принцип разделения труда практически существовал и проявлялся он в наличии законодательных, исполнительно-распорядительных и судебных органов государственной власти, каждый из которых решал стоявшие перед ним задачи специфическими методами, находясь в определенной зависимости от выборных законодательных органов.

Следует также отметить, что в современных условиях сохраняются фактически все основные государственно-правовые категории, которые сложились и были научно обоснованы советским государственным правом. Это, в частности, относится и к самостоятельным видам государственной деятельности, под которыми понимались те части единой деятельности по осуществлению функций государства, которые различаются своим конкретным назначением, а, следовательно, организацией осуществляющих их органов и специфическими способами реализации.

В Российской Федерации принцип разделения властей в современном его понимании был воспринят в Декларации о государственном суверенитете РСФСР от 12 июня 1990 г.¹², а позже был введен в Конституцию Российской Федерации 1993 г. в качестве одной из основ конституционного строя.

¹² В п. 13 Декларации о государственном суверенитете РСФСР от 12 июня 1990 г. установлено: «Разделение законодательной, исполнительной и судебной властей является важнейшим принципом существования РСФСР как правового государства» (Сборник

В главе I Конституции Российской Федерации 1993 г., которая, как уже знают студенты, называется «Основы конституционного строя», имеется целый ряд основополагающих статей и положений, относящихся к характеристике правового положения современной системы органов государственной власти. Так, в статье 10 Конституции Российской Федерации провозглашен и закреплен конституционный принцип, ранее не известный конституционному законодательству СССР и РСФСР, в соответствии с которым государственная власть в Российской Федерации¹³ осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. При этом подчеркивается, что органы законодательной, исполнительной и судебной власти **самостоятельны**.

В статье 11 Конституции Российской Федерации проведена дальнейшая организационно-структурная конкретизация государственной власти в Российской Федерации. В части 1 статьи 11 Конституции Российской Федерации устанавливается: «Государственную власть в Российской Федерации осуществляют Президент Российской Федерации, Федеральное Собрание (Государственная Дума и Совет Федерации), Правительство Российской Федерации, суды Российской Федерации». А в соответствии с частью второй этой же статьи 11, государственную власть в субъектах Российской Федерации «осуществляют образуемые ими органы государственной власти».

Для того, чтобы ответить на вопрос о **единстве и самостоятельности системы** тех органов, которые осуществляют функции соответствующей ветви власти, необходимо понять, что функции и задачи государства реализуются в ходе осуществления **хотя и единой** государственной власти, но в виде законодательной, исполнительной и судебной властной деятельности и в каждом отдельном случае **самостоятельными** государственными органами. Иначе говоря, системообразующим фактором, позволяющим рассматривать совокупность органов законодательной, исполнительной и судебной власти в качестве системы, являются определенные **функциональные и**

законодательных актов РСФСР о государственном суверенитете, Союзном Договоре и референдуме. Изд. Верховного Совета РСФСР. М. 1991. С. 5.).

¹³ 25 декабря 1991 г. Верховным Советом РСФСР был принят Закон РСФСР «Об изменении наименования государства Российская Советская Федеративная Социалистическая Республика», в соответствии с которым государство РСФСР следовало впредь именовать Российской Федерацией (Россия). Уточненное наименование – «Российская Федерация – Россия» было внесено в Конституцию Российской Федерации Законом от 21 апреля 1992 года.

организационные основания. Это означает, что государственная власть в целом и ее отдельные ветви существуют не сами по себе, не являются замкнутыми, изолированными друг от друга институтами, напротив, они теснейшим образом связаны с государством, являются проводниками его целей, задач. Конечно, в каждом конкретном случае учитывается функциональная специфика органов законодательной, исполнительной и судебной власти: каждый из них участвует в решении стоящих перед государством задач в строго определенном для него **объеме и присущей ему организационной форме.** Однако при осуществлении **своей** деятельности **полномочия** любого государственного органа в системе разделения властей **остаются властными,** так как каждый из них **действует от имени государства,** принимаемые ими нормативные правовые акты в процессе их исполнения могут быть обеспечены не только авторитетом того или иного государственного органа, но и принудительной силой государства.

Возникает вопрос: с каких позиций следует подходить к выяснению специфики содержания каждого вида государственной деятельности в рамках единой деятельности по управлению делами государства?

Представляется, что в данном случае необходимо учитывать: **назначение** соответствующего государственного органа; **организационные, правовые и неправовые (традиционные)** формы деятельности; **порядок** его формирования; **степень самостоятельности** в решении вопросов, относящихся и его ведению; характер взаимоотношений каждого из видов государственных органов между собой и возможные иные возникающие в процессе государственной деятельности факторы и обстоятельства, характерные для процесса развития того или иного государства. Особенности содержания каждого из названных оснований обуславливаются и особенностями разделения властей в президентских и парламентских республиках, в каждом отдельно взятом государстве, в том числе и в Российской Федерации, а также в каждом из ее субъектов.

Для рассмотрения особенностей каждого из видов федеральных органов государственной власти в Российской Федерации, их особой характеристики значимыми являются положения пункта «г» статьи 71 Конституции Российской Федерации, в соответствии с которыми к ведению Российской Федерации относится «установление системы федеральных органов законодательной, исполнительной и судебной власти, порядка их организации и деятельности».

Что такое законодательная власть? – Прежде всего, следует вспомнить, что власть – это право и возможность распоряжаться и управлять кем-либо (людьми) и чем-либо (определенными процессами), подчинять своей воле других¹⁴. Руководствуясь этим общим определением понятия власти, можно сказать, что **законодательная власть представляет собой принадлежащее законодательным (представительным) органам государственной власти Российской Федерации и ее субъектов право и возможность осуществлять законодательство посредством принятия федеральных и региональных законодательных актов по отнесенным к их ведению вопросам государственной жизни.**

Эту власть осуществляют законодательные (представительные) государственные органы, образованные путем выборов. Главная задача таких органов – **законодательство**, а затем и решение других вопросов, отнесенных к их ведению. Типичной формой функционирования этой ветви власти являются **общие собрания депутатов, т.е. их сессии**, на которых рассматриваются и принимаются решения по вопросам их компетенции.

В Российской Федерации таким органом является **Федеральное Собрание Российской Федерации**. К особенностям этого органа государственной власти следует отнести то, что: **во-первых**, это парламент Российской Федерации; **во-вторых**, это общенациональный, представительный орган государственной власти Российской Федерации; **в-третьих**, это орган, состоящий из двух палат: Совета Федерации и Государственной Думы, каждая из которых вполне самостоятельна в пределах предоставленных ей полномочий; **в-четвертых**, это единственный законодательный орган Российской Федерации, т.е. парламент принимает нормативные правовые акты высшей юридической силы, и не может быть никакого другого органа государственной власти, который бы обладал аналогичным правом; **в-пятых**, парламент сам определяет свою внутреннюю организацию, руководствуясь только требованиями Конституции Российской Федерации; **в-шестых**, Федеральное Собрание самостоятельно определяет потребности в своих расходах, которые фиксируются в государственном бюджете, и бесконтрольно распоряжается этими средствами, что обеспечивает ему

¹⁴ См. Беспалый И.Т. Государственное право Российской Федерации: Учебное пособие. – Самара: Изд. «Самарский государственный университет», 2004. – С. 93-94.

финансовую независимость, а также независимость в отпращивании своей главной функции.

В системе законодательной власти в Российской Федерации **отсутствует вертикаль**.

Что такое исполнительная власть? – Опять же, руководствуясь ранее сделанным определением власти, можно сказать, что **исполнительная власть**, как подсистема в рамках государственной власти, это **принадлежащее государственным органам, осуществляющим исполнительную и распорядительную деятельность, право и возможность управлять делами государства, т.е. руководить и управлять административно-политическими, социально-экономическими и культурными процессами жизнедеятельности государства в специфических для них организационных и правовых формах с использованием присущих им методов**. Иначе говоря, это вид или самостоятельная ветвь государственной власти, которая призвана осуществлять **управление делами государства**. Однако, управление делами государства в той или иной степени, в той или иной форме **осуществляют** все государственные органы. Поэтому **специфика** исполнительной власти в **узком смысле** слова состоит в том, что ей отводится функция **именно государственного управления**. Назначение государственного управления состоит в том, что на органы исполнительной власти возложено непосредственное исполнение норм и правил, устанавливаемых Федеральным Собранием Российской Федерации, Президентом Российской Федерации. Объективно необходимый характер подобного рода деятельности в условиях государства не только очевиден, **он – обязателен**.

Специфика данного вида государственной деятельности может быть определена с учетом его основного предназначения. А именно:

во-первых, это деятельность **исполнительная** по своему характеру, то есть, четко оформленное средство реализации задач и функций государства. При этом, эта деятельность не является каким-то «частным» элементом, который сопутствует деятельности иных государственных органов, таких, как суды, прокуратура и др. Именно указанная деятельность является **главной, определяющей** для деятельности исполнительных и распорядительных органов государственной власти;

во-вторых, исполнительная власть характеризуется и тем, что с ее помощью обеспечивается начальная стадия реализации федеральных законов, нормативно-правовых актов Президента Российской Федерации, ру-

ководство отраслями государственного хозяйственного, социально-культурного строительства и административно-политической деятельности (финансы, важнейшие средства коммуникации, армия, правоохранительные органы и др.). Иначе говоря, на начальной стадии исполнения достигается одна из важнейших целей управления делами государства – практическая реализация предписаний федеральных законов и нормативных актов Президента Российской Федерации. Среди организационных вопросов исполнения наибольшее значение имеют следующие: а) доведение решений до исполнителей; б) создание условий для выполнения решений; в) организация проверки и исполнения соответствующих решений. В пределах своих полномочий федеральные органы исполнительной власти объединяют и организуют работу **всех других государственных органов исполнительной власти;**

в-третьих, исполнительная власть реализуется в процессе непосредственного, непрерывного, повседневного и оперативного руководства соответствующими объектами. Поэтому **вторая сторона исполнительной власти** неразрывно связана с наличием полномочий **распорядительного характера** (синонимами слова «распоряжаться» являются – «командовать», «повелевать», «хозяйствовать», «приказывать», «держат вожжи в руках»), т.е. **обязательностью ее предписаний во вне**, для всех других государственных и негосударственных органов, организаций и учреждений, входящих в систему публичной власти государства. Это означает, что именуя соответствующие государственные органы не только исполнительными, но и распорядительными, мы подчеркиваем, что эти государственные органы образуются **не просто для исполнения** текущей работы по управлению, **но и для руководства** экономическими и социальными процессами развития на всей территории государства присущими им методами, включая и распорядительную деятельность, т.е. принятие собственных общеобязательных решений, объединяя для этого согласованную работу других государственных органов, а также отдельные направления их работы. В этой своей деятельности государственные органы исполнительной власти используют не только чисто организованные методы – планирование, координацию, проверку исполнения, инструктирование, но и организационно-правовые методы, т.е. особые приемы и средства юридического воздействия на общественные отношения, например: принятие различных актов – постановлений, распоряжений, приказов, инструкций и др.

Есть все основания отметить, что **термин «исполнительная власть» не отражает** полностью содержания той самой «классической» терминологии, которая разделила власть на законодательную и **только исполнительную**. Соответствующая деятельность государства и его органов вряд ли может быть сведена к простому «исполнению» политики, определяемой другими. Она, т.е. исполнительная власть, в значительной степени **связана с проявлением инициативы, становится инициативной властью**, выступающей творцом концепции и разработчиком политики, которая впоследствии представляется на одобрение Парламента и Президента Российской Федерации. Оставаясь инициативной, эта власть становится ограниченной полномочиями Федерального Собрания и Президента Российской Федерации.

Следовательно, **исполнительный характер** данной ветви власти состоит в определении основных направлений практического претворения в жизнь федеральных законов, нормативных правовых актов Президента Российской Федерации, форм оперативного руководства и управления сферами социально-экономического строительства и административно-политической деятельности. **Распорядительный характер** деятельности исполнительной власти состоит в конкретном определении путей и средств, способных обеспечить выполнение норм Конституции Российской Федерации, предписаний федеральных законов, указов Президента Российской Федерации с целью эффективного управления делами государства. Распорядительная деятельность органов исполнительной власти **имеет подзаконный характер**, т.е. она основана на Конституции Российской Федерации, федеральных законах, нормативных правовых актах Президента Российской Федерации и должна соответствовать им.

Исполнительная власть реализуется **через систему органов исполнительной власти**. Эта система отличается значительными особенностями с точки зрения выполняемых ими функций, а также их организационного строения и форм деятельности, характером и объемом компетенции.

В структуру федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации входят:

- Правительство Российской Федерации;
- федеральные министерства;
- федеральные службы;
- федеральные агентства.

В части 2 статьи 77 Конституции Российской Федерации подчеркивается – в пределах ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации Федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации **образуют единую систему исполнительной власти в Российской Федерации**, т.е. только в системе исполнительной власти **устанавливается вертикаль**. Это означает, что исполнительная власть осуществляется на федеративных началах.

Судебная власть в Российской Федерации может быть определена как принадлежащее государственным органам – судам **право и возможность осуществлять правосудие посредством конституционного, административного, гражданского и уголовного судопроизводства, а также разрешать социальные конфликты правового характера правовыми путями**.

Эта ветвь власти характеризуется следующими особенностями: **во-первых**, это разновидность государственной власти, одна из ее ветвей; **во-вторых**, правосудие как сложное комплексное правовое явление, осуществляется в Российской Федерации только судом; **в-третьих**, в Российской Федерации в соответствии с ч.2 статьи 118 Конституции Российской Федерации судебная власть осуществляется посредством четырех видов судопроизводства: конституционного, гражданского, административного и уголовного. Каждому из этих видов соответствует свой комплекс установленных законом процессуальных правил.

В соответствии со статьей 4 Федерального конституционного закона от 31 декабря 1996 г. «О судебной системе Российской Федерации», в Российской Федерации действуют федеральные суды, конституционные (уставные) суды и мировые судьи субъектов Российской Федерации, **составляющие судебную систему Российской Федерации**.

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;

Высший Арбитражный Суд Российской Федерации, федеральные арбитражные суды округов, арбитражные суды субъектов Российской Федерации, составляющие систему федеральных арбитражных судов.

К судам субъектов Российской Федерации относятся: конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации, мировые судьи, являющиеся судами общей юрисдикции субъектов Российской Федерации.

Несмотря на присущую всем перечисленным судам единую функцию – осуществление правосудия, между ними имеются определенные различия, обусловленные спецификой осуществляемого ими вида правосудия: конституционного, общей юрисдикции, арбитражного, что также основано на соответствующих нормах Конституции Российской Федерации. Однако объединяющим все названные суды организационным началом является единый порядок их формирования, а также единые принципы их организации и деятельности.

В главе 7 «Судебная власть» Конституции Российской Федерации оказалась и **прокуратура** (статья 129). Однако **прокуратура Российской Федерации** не может быть включена в качестве составной части или элемента в понятие «судебная власть». Прокуратура имеет совсем иное по сравнению с правосудием функциональное предназначение, структуру и формы деятельности. Прокуратура не вкладывается в рамки установленного Конституцией Российской Федерации разделения властей; прокуратура не может быть отнесена ни к одной из конституционно определенных групп органов, являющихся органами государственной власти. Тем не менее, это не означает, что прокуратура не является органом государственной власти.

Прокуратура обладает всеми необходимыми признаками государственного органа, о чем конкретно сказано в части первой статьи 1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» от 24 мая 1996 г. (с последующими изменениями и дополнениями): «Прокуратура Российской Федерации – единая федеральная централизованная система, осуществляющая **от имени Российской Федерации** (подч. – И.Б.) надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации».

Систему прокуратуры Российской Федерации составляют Генеральный прокурор Российской Федерации, прокуратуры субъектов Российской Федерации, приравненные к ним военные и другие специализиро-

ванные прокуратуры, научные и образовательные учреждения, редакции печатных изданий, являющиеся юридическими лицами, а также прокуратуры городов и районов, другие территориальные, военные и иные специализированные прокуратуры.

Образование, реорганизация и ликвидация органов и учреждений прокуратуры, определение их статуса и компетенции осуществляется Генеральным прокурором Российской Федерации. Генеральный прокурор Российской Федерации назначается на должность и освобождается от должности Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации по представлению Президента Российской Федерации.

Президент Российской Федерации в системе разделения властей Российской Федерации. Среди федеральных органов государственной власти особое место принадлежит Президенту Российской Федерации. Согласно Конституции Российской Федерации (глава IV), Президент Российской Федерации **является главой государства**. А это означает, что Президент Российской Федерации – это ведущий федеральный орган государственной власти, который осуществляет специфические государственно-властные функции. Многоплановая и сложная правовая природа института Президента, определение его как главы государства обуславливает его специфический конституционно-правовой статус, особенности характера его функций и полномочий как ведущего федерального органа государственной власти.

Важной особенностью статуса российского Президента является то, что он, в соответствии с Конституцией Российской Федерации, не входит ни в одну из трех ветвей власти. По действующей Конституции Российской Федерации Президент Российской Федерации не является главой исполнительной власти, он не руководит деятельностью Правительства и, следовательно, не несет прямой ответственности за политику и действия исполнительной власти, как это имело место по Закону РСФСР от 24 апреля 1991 г. Президентская и исполнительная власть отделяются, а это значит, что сделан шаг в сторону от той модели президентской республики, которая предполагает тесную связь этих властей.

К числу наиболее значимых элементов, которые сообщают Президенту Российской Федерации специфическую функциональную роль и отличают данный орган государственной власти от других федеральных органов государственной власти, следует отнести:

во-первых, Президент Российской Федерации и Правительство Российской Федерации в соответствии с ч.4 статьи 78 Конституции Российской Федерации обеспечивают осуществление полномочий федеральной государственной власти на всей территории Российской Федерации;

во-вторых, Президент Российской Федерации, обеспечивая согласованное функционирование и взаимодействие всех государственных органов, является арбитром в спорах между государственными органами Российской Федерации и государственными органами субъектов Российской Федерации, а также между государственными органами субъектов Российской Федерации;

в-третьих, Президент Российской Федерации самым активным образом участвует в осуществлении законодательной, исполнительной и судебной власти (ст.ст. 83-87, 89 и глава VI Конституции Российской Федерации);

в-четвертых, Президент Российской Федерации наделен полномочиями, которые позволяют ему решать судьбы Федерального Собрания, Правительства Российской Федерации, высших судебных органов Российской Федерации (ст.ст. 111 и 117 и др. Конституции Российской Федерации);

в-пятых, многие статьи Конституции Российской Федерации указывают и на то, что фактически Президент Российской Федерации **признается главой исполнительной власти**; об этом свидетельствует его право назначать Правительство Российской Федерации, его право председательствовать на заседаниях Правительства Российской Федерации и др.

Все это подтверждает положение о том, что в Российской Федерации создана, по существу, **особая ветвь власти во главе с Президентом Российской Федерации, которая становится доминирующей в схеме разделения властей, первичной** по отношению к законодательной, исполнительной и судебной. И эта власть является не чем иным, как президентской властью.

Именно в этом специфика разделения властей в Российской Федерации.

Государственная власть в субъектах Российской Федерации. Государственная власть в субъектах Российской Федерации осуществляется образуемыми ими государственными органами. В статье 77 Конституции Российской Федерации говорится, что система органов государственной власти субъектов Российской Федерации устанавливается ими самими. В результате этого возникли самые разнообразные системы органов государ-

ственной власти. В одних республиках есть президенты, а в других – нет; в одних краях и областях есть губернаторы, а в других – главы соответствующих администраций (хотя и президенты, и губернаторы являются высшими должностными лицами субъекта Российской Федерации); серьезно различаются структура, полномочия и характер взаимоотношений органов законодательной и исполнительной властей. Вместе с тем, в ч.1 статьи 77 Конституции Российской Федерации установлено требование, в соответствии с которым система органов государственной власти субъектов Российской Федерации должна соответствовать следующим требованиям:

во-первых, основам конституционного строя Российской Федерации;

во-вторых, общим принципам организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленных федеральным законом¹⁵;

в-третьих, в федеративном государстве принцип единства государственной власти предполагает четкое распределение предметов ведения и полномочий между федерацией и ее субъектами, а, следовательно, и между государственными органами Российской Федерации и государственными органами субъектов Российской Федерации. Поэтому Конституция Российской Федерации в статьях 71, 72 и 73 установила пределы осуществления государственной власти исключительно Российской Федерацией, предметы совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, а также предметы ведения собственно субъектов Российской Федерации.

Местное самоуправление в Российской Федерации. Согласно статье 12 Конституции Российской Федерации, органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Однако, говоря о природе местного самоуправления, следует иметь в виду, что местное самоуправление представляет собой тот демократический правовой институт, который тесно примыкает к государственной власти, а органы местного самоуправления имеют многие черты и признаки государственновластной структуры, о чем подробно будет сказано в VIII разделе «Учебного пособия».

¹⁵ В настоящее время таким нормативным правовым актом является Федеральный закон от 6 октября 1999 г. «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» с последующими изменениями.

§ 4. Принципы организации и деятельности государственных органов в Российской Федерации

Принципы организации и деятельности государственных органов представляют собой **основополагающие начала** построения и функционирования всей системы государственных органов. В Конституции Российской Федерации и в соответствующих федеральных законах закреплены важнейшие из них. Это следующие принципы:

- 1) единство системы государственной власти в Российской Федерации;
- 2) выборность государственных органов в Российской Федерации;
- 3) участие граждан в формировании и деятельности государственных органов в Российской Федерации;
- 4) коллегиальность и единоначалие в деятельности государственных органов в Российской Федерации;
- 5) гласность в деятельности государственных органов в Российской Федерации;
- 6) законность в организации и деятельности государственных органов в Российской Федерации.

1. Единство системы государственной власти в Российской Федерации базируется на концепции разделения властей. Принцип единства системы государственной власти обуславливает единообразие принципов формирования и функционирования системы государственной власти Российской Федерации и ее субъектов. Осуществляя единую государственную власть, государственные органы Российской Федерации и ее субъектов, в соответствии с принципом разделения ее на законодательную, исполнительную и судебную, и при соблюдении требований основ конституционного строя, являются носителями общегосударственных интересов на соответствующем уровне.

2. Выборность государственных органов в Российской Федерации, имея универсальный характер, реализуется в специфических формах и вариантах при формировании соответствующих государственных органов Российской Федерации, государственных органов субъектов Российской Федерации. Значительная часть государственных органов в Российской Федерации создается путем выборов.

В первую очередь, путем выборов образуются представительные (законодательные) органы государственной власти Российской Федерации: Го-

сударственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации, соответствующие представительные (законодательные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации. В Российской Федерации избирается глава государства – Президент Российской Федерации; особый порядок избрания предусмотрен для избрания высших должностных лиц субъектов Российской Федерации: президентов республик в составе Российской Федерации, губернаторов – других субъектов Российской Федерации.

Принцип выборности **ограничен** в отношении органов судебной власти. Так, в соответствии с ч.1 статьи 128 Конституции Российской Федерации судьи Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации **назначаются** Советом Федерации по представлению Президента Российской Федерации.

Судьи верховных судов республик, краевых, областных судов, судов городов федерального значения, судов автономной области и автономных округов, а также судей районных судов назначаются на должность Президентом Российской Федерации по представлению Председателя Верховного Суда Российской Федерации, основанном на заключении квалификационной коллегии судей этих судов и согласованному с законодательным (представительным) органом государственной власти соответствующего субъекта Российской Федерации (ч.6 статьи 13 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации»).

В отношении органов исполнительной власти принцип выборности имеет ограниченные возможности и пределы применения. В организации деятельности органов исполнительной власти господствующим является принцип назначения. Причем, в формировании органов исполнительной власти Российской Федерации активную роль играет Президент Российской Федерации, а органов исполнительной власти субъектов – высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации.

3. Участие граждан Российской Федерации в формировании (выборах) и деятельности органов государственной власти. Участие граждан в формировании органов государственной власти достигается не только посредством выборов. Важными формами влияния на процесс формирования государственных органов являются референдумы, а также иные формы непосредственной демократии: опросы населения, народные инициативы и др.

В части 1 статьи 32 Конституции Российской Федерации говорится о праве граждан участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей. Закрепляются, таким образом, две основные формы осуществления гражданами своего конституционного права на участие в управлении делами государства: **во-первых** – непосредственная, т.е. референдумы (**на федеральном уровне и региональные**); **в муниципальных образованиях** это местные референдумы, сходы граждан, территориальные общественное самоуправление; собрания, конференции граждан, опросы граждан и др.; **во-вторых**, представительная форма, т.е. участие в работе выборных представительных (законодательных) органах государственной власти, в выборных представительных органах муниципальных образований.

В части 5 статьи 32 Конституции Российской Федерации говорится **об участии граждан в организации и деятельности органов судебной власти**. Реализация этого права связана с осуществлением судопроизводства при участии присяжных, народных заседателей, арбитражных заседателей, что является гражданским долгом гражданина Российской Федерации (ч.4 статьи 133 Конституции Российской Федерации; статья 8 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации»).

4. Коллегиальность и единоначалие в деятельности государственных органов в Российской Федерации. В литературе по государственному и административному праву понятия «коллективность» и «коллегиальность» часто используют как однозначные. Между тем, это совсем не так, ибо понятие «коллективность» значительно шире понятия «коллегиальность». Всякая коллегия является коллективом, но не всякий коллектив является коллегией. **Понятие «коллективность»** охватывает совместную деятельность **любой по численности и составу группы людей**. Такими могут считаться публичные мероприятия, под которыми понимаются: открытая, мерная, доступная каждому, проводимая в форме собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования **акция**, целью которой является свободное выражение и формирования мнений, а также выдвижение требований по различным вопросам политической, экономической,

социальной и культурной жизни страны¹⁶. В тех же случаях, когда коллектив отвечает определенным количественным и качественным параметрам, он выступает в более высокой степени организованности – **в виде коллегии**. Поэтому **под коллегиальностью** понимается такая организация и деятельность определенного **коллективного органа**, когда в его состав входит определенное число лиц, избранных персонально в установленном законом порядке, а вопросы, входящие в компетенцию коллегиального органа, **решаются большинством голосов** на основе коллективного, свободного и делового обсуждения.

К коллегиальным государственным органам могут быть отнесены прежде всего выборные представительные органы государственной власти Российской Федерации, ее субъектов, а также выборные представительные органы в муниципальных образованиях. Каждый выборный представительный орган – это широкая коллегия, насчитывающая в своем составе 7 человек (при численности населения на территории муниципального образования менее 1000 человек) или 450 человек в составе Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. Это создает предпосылки для всестороннего анализа представительными органами рассматриваемых проблем, учета опыта и мнений населения, разнообразных точек зрения.

Коллегиальность предполагает не только право, но и обязанность членов представительного органа (депутатов) активно участвовать в работе самого представительного органа, а также в работе того внутреннего вспомогательного органа, в который депутат избран (комитет, комиссия). Поэтому законодательные акты или регламенты представительных органов определяют тот необходимый минимум, или, иначе говоря, – **кворум**, без которого деятельность представительного органа, принятые им акты не могут быть признаны действительными, т.е. имеющими юридическую силу. Действующее федеральное конституционное законодательство, федеральное законодательство, законодательство субъектов Российской Федерации знает два вида кворума: **во-первых**, для открытия и проведения заседания и, **во-вторых**, для принятия федерального конституционного за-

¹⁶ Подробнее об этом см.: Федеральный закон от 19 июня 2004 г. «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», в котором раскрываются особенности проведения каждой из названных публичных акций, а также форм учета высказанных в ходе этих акций мнений граждан.

кона, федерального закона или иного решения представительного органа государственной власти.

В статье 3 Регламента Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 22 января 1998 г. (в ред. от 18 февраля 2005 г.) закреплено положение о том, что деятельность Государственной Думы основывается на принципах политического многообразия и многопартийности, **свободного обсуждения и коллективного решения вопросов**. В статье 44 Регламента Государственной Думы установлено, что заседание Государственной Думы является правомочным, если на нем присутствует большинство от общего числа депутатов палаты. Необходимое количество голосов для принятия федерального закона определено в статье 105 Конституции Российской Федерации, а для принятия федерального конституционного закона – в статье 108 Конституции Российской Федерации.

На соответствующих коллегиальных началах действуют представительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации и представительные органы муниципальных образований

Коллегиальным органом государственной власти является Правительство Российской Федерации, о чем сказано в статье 1 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации» от 31 декабря 1997 г.

Единоначальными государственными органами являются: Президент Российской Федерации, высшие должностные лица субъектов Российской Федерации, главы администраций муниципальных образований. Единоначальными являются также федеральные министры, руководители других федеральных органов исполнительной власти, а также руководители структурных подразделений в органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации. В данном случае, однако, следует отметить, что при многих единоначальных руководителях в качестве совещательных органов действуют **коллегии**. Такими коллегиями являются коллегии министерств, коллегии при высших должностных лицах субъектов Российской Федерации и некоторых других государственных органов Российской Федерации и государственных органов ее субъектов. Совещательный характер этих органов определяется тем, что единоначальный руководитель может провести в жизнь свое решение, не считаясь с мнением коллегии.

5. Гласность в деятельности государственных органов Российской Федерации. Гласность – это одно из неперемennых условий демократии,

предпосылка сознательного участия граждан в управлении делами государства. Гласность предусматривает возможность для населения быть в курсе дел государственных органов и органов местного самоуправления, гласность должна дать народу полную картину того, как работают государственные органы и органы местного самоуправления, какие задачи стоят перед ними; граждане должны знать не только результаты деятельности соответствующих органов, но и методы достижения этих результатов.

Требование гласности реализуется, прежде всего, в деятельности представительных органов. Это означает, что они должны работать открыто, систематически и всесторонне информируя население о своих решениях и мероприятиях.

В части 2 статьи 100 Конституции Российской Федерации установлено, что заседания Совета Федерации и Государственной Думы являются открытыми. В статье 37 Регламента Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации установлено, что Государственная Дума может принять решение о проведении закрытого заседания, если предложение об этом внесено председательствующим на заседании Государственной Думы, Советом Государственной Думы, Президентом Российской Федерации, комитетом Государственной Думы или депутатским объединением, Председателем Государственной Думы, Председателем Правительства Российской Федерации. Решение о проведении закрытого заседания принимается большинством голосов от числа депутатов Государственной Думы, принявших участие в голосовании. При этом сведения о содержании закрытых заседаний не подлежат разглашению и могут быть использованы депутатами Государственной Думы только для их деятельности в Федеральном Собрании.

Аналогичные требования к гласности предусмотрены и в Регламенте Совета Федерации, в регламентах представительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Пропаганда работы представительных органов всех уровней, информирование населения об их деятельности – прямая обязанность печати, радио, телевидения.

Принцип открытости, гласности закреплен также в части 2 статьи 24 Конституции Российской Федерации, в которой сказано: «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». Понятно, что гласность не беспредельна. Для части государственных органов, в особенности правоохранительных органов, гласность их практической деятельности может быть ограничена требованиями закона.

6. Законность в организации и деятельности государственных органов в Российской Федерации. С объективной стороны законность предполагает наличие **режима законности** в стране. **С субъективной стороны** законность – один из принципов организации и деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, который представляет собой **требование точного и неуклонного соблюдения и исполнения законов и основанных на них иных нормативных правовых актов государственных органов и органов местного самоуправления всеми государственными органами, органами местного самоуправления, должностными лицами, гражданами и их общественными объединениями.**

В части 1 статьи 15 Конституции Российской Федерации установлено, что Конституция Российской Федерации имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории Российской Федерации. Законы и иные правовые акты, принимаемые в Российской Федерации, не должны противоречить Конституции Российской Федерации. А в части 2 этой же статьи 15 Конституции сказано, что органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения **обязаны** соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы.

Обеспечение законности в организации и деятельности государственных органов и органов местного самоуправления означает:

во-первых, соблюдение каждым государственным органом и органом местного самоуправления порядка их избрания, формирования;

во-вторых, соблюдение конституционных и законодательных норм, устанавливающих компетенцию соответствующих органов;

в-третьих, соответствие требованиям законодательства всей организации работы того или иного органа, его структурных подразделений, депутатов представительных органов, государственных и муниципальных служащих;

в-четвертых, соответствие требованиям законности порядка подготовки и принятия, а также формы и содержания принимаемых нормативных правовых актов;

в-пятых, каждый государственный орган, орган местного самоуправления своей практической деятельности должен руководствоваться одним из принципов основ конституционного строя, закрепленным в статье 2 Конституции Российской Федерации: «Человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства». А это означает также и обязанность каждого государственного органа и органа местного самоуправления.

ГЛАВА II. ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ПРАВО И ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ СИСТЕМА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

§ 1. Выборы в системе государственной власти: понятие, принципы, уровни и виды выборов в Российской Федерации

В политической жизни современных государств, в том числе и в Российской Федерации, значительная роль принадлежит таким политико-правовым институтам, как выборы, избирательное право, избирательная система, избирательный процесс. Эти понятия тесно связаны между собой, но каждое из них имеет свое самостоятельное значение, играющее значительную роль в ходе организации и проведения выборов.

Органы государственной власти формируются двумя способами: путем выборов и путем назначения. Однако назначения на высшие должности в органы исполнительной власти и на должности в системе судебной власти осуществляются выборными органами. Таким образом, выборы дают высшую изначальную легитимность всей структуре государственных органов. Выборы, как и референдум, представляют собой узаконенную форму прямого народного волеизъявления, важнейшее проявление демократизма. Через выборы граждане оказывают воздействие на формирование органов государственной власти и, следовательно, реализуют свое право на участие в управлении государственными делами. Тем самым реализуется одно из важнейших прав человека и гражданина. Всеобщая декларация прав человека, одобренная Организацией Объединенных Наций в 1948 г., в части 3 статьи 21 установила: «Воля народа должна быть основой власти правительства, эта воля должна находить свое выражение в периодических и нефальсифицированных выборах, которые должны проводиться при всеобщем и равном избирательном праве, путем тайного голосования или же посредством других равнозначных форм, обеспечивающих свободу голосования».

Что такое выборы? В государственном праве термином «выборы» обозначается процедура формирования представительного государственного органа или наделения полномочиями должностного лица, осуществляемая посредством голосования избирателей или уполномоченных лиц при условии, что на каждый представляемый таким образом мандат могут претендовать в установленном порядке два или более кан-

дидата. Данное определение позволяет отличить выборы от других процедур формирования государственных органов. Для назначения на каждую должность представляется обычно один кандидат, тогда как смысл выборов заключается по определению в том, чтобы выбрать одного из нескольких или даже многих кандидатов. Правда, иногда нормы конституции или закона требуют, чтобы назначение также производилось из нескольких кандидатов, но это имеет место в случаях, когда назначение производится не коллегиальным, а единоначальным (единоличным) органом, например, президентом.

В п.9 статьи 2 Федерального закона от 12 июня 2002 г. «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» выборы определены как «форма прямого волеизъявления граждан, осуществляемого в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, конституциями (уставами) субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований в целях формирования органа государственной власти, органа местного самоуправления или наделения полномочиями должностного лица»¹⁷.

Социальная ценность выборов, следовательно, состоит, **во-первых**, в том, что посредством выборов формируется состав представительных органов, а избрание депутатов и должностных лиц является актом, в результате которого они получают полномочия представителя народа в выборных органах государственной власти и местного самоуправления; **во-вторых**, выборы имеют важнейшее значение в формировании общегосударственной воли народа, которая обеспечивает политическое объединение народа в политическую самоорганизацию гражданского общества. В свое время К. Маркс характеризовал избрание представителей **как политический акт**, «посредством которого гражданское общество формируется в политический комитет»¹⁸.

¹⁷ При изложении последующих вопросов настоящей главы «Учебного пособия» мы будем руководствоваться Федеральным законом от 12 июня 2002 г. «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» с указанием последних изменений, внесенных в названный Федеральный закон Федеральным законом от 21 июля 2005 г. «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации о выборах и референдумах и иные законодательные акты Российской Федерации», именуя его в тексте просто «Федеральный закон» // Российская газета. 26 июля 2005 г.

¹⁸ К. Маркс, Ф. Энгельс. Соч., т. 1. Стр. 353.

Не следует также забывать и о том, что выборы представляют собой **механизм воспитания** гражданского политического сознания, чтобы выработать навыки публичности, действительного и полноценного, а не иллюзорного, участия граждан в формировании государственной власти, ответственной перед гражданами и контролируемой ими.

Для того чтобы выборы были **подлинными** (этот термин используется во Всеобщей декларации прав человека и в Международном Пакте о гражданских и политических правах), надлежащим образом выполняющими свое социальное предназначение, способствовали дальнейшему углублению и расширению демократических начал вовлечения граждан в процесс управления делами государства, **они должны проводиться** на основе следующих принципов, которые отвечают обязательным требованиям российского избирательного законодательства и признаваемых Российской Федерацией международных стандартов.

К таким **принципам выборов** следует отнести:

во-первых, обязательность выборов. Данный принцип основан на политико-правовом требовании, чтобы выборы являлись единственным юридически гарантированным и легитимным способом¹⁹ формирования соответствующих органов государственной власти и местного самоуправления. **Выборы вне правовой формы** (кооптация) в демократическом государстве **существовать не могут.** Обязательность выборов предполагает, что компетентные государственные органы должны: а) регламентировать время деятельности институтов публичной власти. Общий правовой режим обязательности проведения всех выборов установлен в статье 9 Федерального закона; б) обеспечивать их воспроизводство (переизбрание, ротацию) на регулярной основе, в законе определенные сроки через избирательный процесс. При этом главный акцент сделан на условия и процедуру назначения выборов. В связи с этим, в статье 10 Федерального закона установлено, что выборы органов или депутатов назначает уполномоченный на то орган или должностное лицо.

Назначение выборов, их периодичности, соблюдение законом установленных сроков или, наоборот, произвольное изменение нормативных сроков, то есть продления или сокращения времени выполнения полномо-

¹⁹ В государственном праве легитимностью (от лат. Legitimus – законный) называется признание законности прав органа государственной власти или высших должностных лиц, их строгое соответствие конституции и законно выраженной воле народа.

чий выборных органов государственной власти²⁰, – **является важнейшим инструментом обеспечения** или, напротив, ограничения избирательных прав граждан, искажая выявление действительной воли избирателей.

Во-вторых, периодичность выборов. Этот принцип связан с правовыми ограничениями полномочий выборных органов по срокам их исполнения, технически и юридически это означает, что выборы должны проводиться в обязательном порядке и через определенные интервалы времени. То есть, периодичность выборов определяется сроком полномочий выборных органов, а это означает, что о периодичности выборов можно говорить только применительно к всеобщим федеральным или региональным выборам. Она позволяет избирателям регулярно обновлять состав выборных органов, подтверждая доверие выборным лицам или отказывая в нем. Это, в свою очередь, побуждает выборных лиц и политические партии считаться с интересами и настроением избирателей, поддерживать с ними постоянную связь, убеждать их в правильности политического курса или в своей способности должным образом скорректировать его и т.д.

Продолжительность срока полномочий выборного органа имеет важное значение, и определяется он в части 1 статьи 8 Федерального закона, в которой сказано, что срок, на который избираются федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъекта Российской Федерации, органы местного самоуправления, депутаты указанных органов, устанавливается Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, конституциями (уставами) субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований и не может составлять более **пяти лет**. Продолжительность срока полномочий выборного органа имеет важное значение, и определить его оптимальным образом не всегда легко. В Российской Федерации он ограничен указанными пятью годами. Этим сроком

²⁰ Федеральным законом от 12 августа 2004 г. «О внесении изменений в статью 82 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и в статью 84 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления» установлено, что **не более чем на один год** допускается **продление** или **сокращение** срока **полномочий** органов местного самоуправления в целях **совмещения** дней голосования на выборах в органы местного самоуправления на различных муниципальных выборах, а также на выборах в органы местного самоуправления с **днем голосования** на выборах в органы государственной власти субъектов Российской Федерации. Такое исключение из общего правила сделано в связи с проводимой реорганизацией системы местного самоуправления.

должна быть гарантирована стабильность функционирования выборных институтов публичной власти, а также сменяемость (ротация) депутатов и выборных должностных лиц по итогам голосования. Принцип периодичности является одним из необходимых условий легитимности формируемых через избирательные процедуры государственных институтов.

В-третьих, свобода выборов. Принцип свободы выборов предполагает **добровольность** участия гражданина в избирательном процессе и, как следствие, недопустимость любых форм воздействия с целью принудить его к участию или неучастию в выборах, а также на его свободное волеизъявление (п.3 статьи 3 Федерального закона).

Свободные выборы закреплены российским избирательным законодательством, которое основано на соответствующих международно-правовых актах. К таким актам следует отнести: Документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ, проходившего в три этапа: в Париже в 1989 г., в Копенгагене в 1990 г. и в Москве в 1991 году (документ датирован 29 июня 1990 г.); а также Декларацию Совета Межпарламентского Союза о критериях свободных и справедливых выборов, которая была принята на 154-й сессии Межпарламентского Союза 26 марта 1994 г. в Париже.

При свободных выборах должны быть, в частности, обеспечены:

а) избрание хотя бы одной из палат национального законодательного органа путем свободной состязательности кандидатов в ходе всенародных выборов;

б) для граждан и их объединений – свобода собраний, мнений, слова, информации;

в) возможность исключения при голосовании подкупа или других противозаконных действий, создания условий для безопасности и целостности избирательного процесса;

г) тайна голосования. Это означает, что ни один избиратель не может быть принужден судом или каким-либо иным путем объявить, как он голосовал или как он намерен голосовать.

Принцип свободных выборов непосредственно связан с юридически фиксированной **квотой** участия избирателей в выборах, которая является необходимой формой признания права выборных органов государственной власти **осуществлять** свои функции власти в пределах и в сроки, установленные законами. Так, в п.2 «а» статьи 70 Федерального закона установле-

но, что выборы признаются **не состоявшимися** в случае, если в них приняло участие менее 20% от числа избирателей, внесенных в списки избирателей. Законом указанный минимальный процент может быть повышен для выборов в федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации и может быть понижен для выборов депутатов представительных органов муниципальных образований.

В-четвертых, открытость и гласность выборов. Федеральное избирательное законодательство содержит ряд норм, обеспечивающих реализацию этого принципа в деятельности избирательных комиссий на всех стадиях избирательного процесса, а также открытость и гласность избирательных кампаний для всех участников избирательного процесса. Так, в п.5 статьи 3 Федерального закона установлено, что деятельность комиссий при подготовке и проведении выборов, референдума, подсчете голосов, установлении итогов голосования, определении результатов выборов, референдума осуществляется открыто и гласно. Гласность, в частности, обеспечивается введением в избирательный процесс института наблюдателей, которые уполномочены осуществлять наблюдение за проведением голосования, подсчетом голосов и иной деятельностью комиссии в период проведения голосования, установления его итогов, определения итогов выборов, референдума, включая деятельность комиссии по проверке правильности установления итогов голосования и определения результатов выборов, референдума; требованиями закона о необходимости систематической публикации в средствах массовой информации сведений о поступлении и расходовании средств избирательных фондов; обязательностью официальной публикации полных данных о результатах выборов в объеме данных протоколов избирательных комиссий всех уровней.

В-пятых, альтернативность выборов. Принцип альтернативности составляет исходную предпосылку организации и проведения демократического конкурентного избирательного процесса. Открытая юридическая формула данного процесса изложена в п.33 статьи 38 Федерального закона, в которой установлено, что если ко дню голосования в одномандатном (многомандатном) избирательном округе число зарегистрированных кандидатов окажется меньше установленного числа депутатских мандатов или равным ему или если в едином избирательном округе будет зарегистрирован только один кандидат, список кандидатов или не будет ни одного заре-

гистрированного кандидата, списка кандидатов, голосование в таком избирательном округе по решению соответствующей избирательной комиссии откладывается для дополнительного выдвижения кандидатов, списка кандидатов и осуществления последующих избирательных действий.

Вместе с тем, федеральное избирательное законодательство не содержит полной характеристики альтернативности выборов. Неодинаковая трактовка содержания этого принципа позволила ряду субъектов Российской Федерации установить в своем законодательстве режим безальтернативных выборов.

Уровни и виды выборов. В Российской Федерации выборы проводятся на федеральном уровне, на уровне субъектов Российской Федерации (региональные выборы) и муниципальные выборы (выборы в муниципальных образованиях).

Федеральные выборы – это выборы Президента Российской Федерации, выборы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации.

Региональные выборы – это выборы в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации. Федеральным законом от 11 декабря 2004 г. «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти» и в Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» изменен порядок избрания высшего должностного лица субъекта Российской Федерации. Кандидатуру высшего должностного лица субъекта Российской Федерации представляет Президент Российской Федерации, а окончательное решение по представленной Президентом Российской Федерации кандидатуре принимает законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации.

Муниципальные выборы проводятся в целях избрания депутатов, членов выборного органа местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

В избирательном законодательстве Российской Федерации юридически оформлены следующие основные виды выборов: очередные выборы; досрочные выборы; выборы в порядке ротации части депутатов либо депу-

татов одной из палат представительного органа государственной власти в отдельных субъектах Российской Федерации; выборы вместо выбывшего депутата (дополнительные выборы); повторные выборы в случаях, предусмотренных законодательством о выборах.

Очередные выборы проводятся по истечении установленного конституцией (уставом) срока полномочий законодательного (представительного) или исполнительного органа (выборного должностного лица муниципального образования). Досрочные выборы проводятся в связи с досрочным прекращением их полномочий. Выборы депутатов в порядке ротации проводятся в отношении части депутатов либо депутатов одной из палат двухпалатного представительного органа государственной власти в порядке и в сроки, предусмотренные конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации. Выборы вместо выбывшего депутата (дополнительные выборы) проводятся в случае сложения депутатом своих полномочий по основаниям и в порядке, предусмотренным законодательством о выборах. Повторно выборы назначаются и проводятся в случаях, когда названные виды выборов признаны несостоявшимися или недействительными по решению соответствующей избирательной комиссии либо по решению суда.

Завершая рассмотрение этого вопроса, следует еще раз подчеркнуть, что **властвование от имени народа носит политический характер**. Оно (властвование) вручается особой категории лиц – депутатам, соответствующим должностным лицам. **Следовательно**, акт выборов в юридическом смысле **есть вручение** народом своим представителям **права на осуществление суверенной государственной власти, принадлежащей народу как источнику и носителю этой суверенной государственной власти**. Именно поэтому выборы отнесены, наряду с референдумом, к основам конституционного строя в качестве высшего и непосредственного выражения власти народа (п. 3 ст. 3 Конституции Российской Федерации).

§ 2. Избирательное право и избирательная система в Российской Федерации

Понятие и виды избирательного права. Широкий круг общественных отношений, возникающих в связи с выборами представительных органов, иных государственных органов и органов местного самоуправления нуждается в урегулировании их со стороны государства. Эти отношения

однородны по своему внутреннему содержанию и потому регулируются определенной группой государственно-правовых норм, которые **в своей совокупности составляют избирательное право**. Однако само понятие «избирательное право» распадается на два самостоятельных понятия: **избирательное право в объективном смысле и избирательное право в субъективном смысле**.

Избирательное право в объективном смысле представляет собой совокупность правовых норм, которые регламентируют порядок организации и проведения выборов в представительные и иные выборные органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также и порядок проведения референдума. Для раскрытия содержания избирательного права и механизма его применения необходимо, прежде всего, отметить, что выборы представляют собой растянутую во времени избирательную кампанию, совокупность этапов избирательных действий и процедур, регламентированных законодательными и иными нормативными правовыми актами. **Поэтому содержание избирательного права в объективном смысле** представляет собой облеченные государством в форму правовых норм правила, принципы и гарантии, согласно которым проводятся выборы, осуществляются действия и принимаются решения гражданами, политическими партиями, избирательными комиссиями, другими органами, наделенными полномочиями по подготовке и проведению выборов, иными субъектами правоотношений на различных этапах избирательной кампании. Содержанием избирательного права являются также положения, регламентирующие этапы, порядок, правила и процедуры осуществления избирательных действий и принятия компетентными органами решений по регистрации или учету избирателей, составлению списков избирателей, образованию избирательных комиссий, избирательных округов, избирательных участков, выдвижению и регистрации кандидатов, предвыборной агитации, проведению голосования и подведению итогов выборов и других вопросов. Содержанием избирательного права являются также положения, предусматривающие ответственность лиц, нарушивших нормы избирательного права, и восстановление субъективных избирательных прав тех или иных участников выборов (кандидатов, политических партий, избирателей и др.).

Следует отметить, что общественные отношения в связи с выборами возникают, изменяются и прекращаются при наступлении юридических фактов, то есть определенных обстоятельств, ситуаций, событий, условий и временных периодов, с которыми законодательство связывает эти отношения.

Избирательное право в субъективном смысле – это гарантированное государством право граждан **участвовать в выборах. Различают активное и пассивное избирательное право.**

Активное избирательное право – право граждан обладать, при достижении установленного законом возраста, решающим голосом в избрании органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Активное избирательное право граждан Российской Федерации приобретает по достижении определенного возраста. В статье 60 Конституции Российской Федерации установлено, что гражданин Российской Федерации может самостоятельно осуществлять **в полном объеме** свои права и обязанности **с 18 лет**. Именно по достижении 18-летнего возраста гражданин Российской Федерации **получает право** принимать участие в выборах, т.е. **реализовать принадлежащее ему активное избирательное право.**

Пассивное избирательное право – право гражданина **быть избранным** в выборные органы государственной власти и органы местного самоуправления. В отличие от активного избирательного права пассивное избирательное право реализуется, прежде всего, самим **избирателем – кандидатом** при поддержке установленного законодательством числа граждан, но и по более сложной процедуре, и может заканчиваться избранием кандидата членом соответствующего выборного органа.

В Российской Федерации пассивное избирательное право приобретают граждане Российской Федерации по достижении определенного возраста: быть депутатом представительного органа Российской Федерации (Государственной Думы Федерального Собрания), субъекта Российской Федерации и органа местного самоуправления – 21 год; быть представленным Президентом Российской Федерации на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации – 30 лет; при выборах Президента Российской Федерации – 35 лет.

Смысл установления возрастного ценза в том, чтобы возможность управлять страной была предоставлена гражданам, обладающим житей-

ским опытом, навыками, достаточными знаниями об окружающей действительности, способным на основе своего жизненного опыта принимать адекватные в складывающейся обстановке решения.

Понятие избирательной системы и виды избирательных систем. В научной литературе термин «избирательная система» употребляется обычно в двух значениях: широком и узком.

В широком смысле избирательная система – это система общественных отношений, которые складываются в процессе организации и проведения выборов. Можно сказать и так: в широком смысле избирательная система – это упорядоченные общественные отношения, связанные с выборами органов государственной власти и местного самоуправления, составляющие порядок выборов. Сфера этих отношений весьма широка. В основе своей эта система регулируется конституционными нормами, но не сводится только к конституционным правоотношениям. В широком смысле в избирательную систему входят вопросы и определения круга избирателей и избираемых, и инфраструктуры выборов (создание избирательных единиц, избирательных органов и др.), и отношений, складывающихся на каждой из стадий избирательного процесса вплоть до его завершения. Поэтому и регулируются соответствующие общественные отношения федеральными законами, законодательными актами субъектов Российской Федерации; регулируются они и неправовыми нормами – корпоративными нормами общественных объединений, участвующих в выборах (прежде всего уставами и другими документами политических партий), обычаями и традициями, нормами политической морали, этики и др.

Чаще, однако, термин «избирательная система» употребляется в **узком смысле**. В данном случае мы будем говорить об этой системе **как о способе распределения депутатских мандатов между кандидатами в зависимости** от результатов голосования избирателей. Иначе говоря, избирательная система в узком смысле – это способ определения того, кто из баллотировавшихся кандидатов избран на должность или в качестве депутата представительного органа. Таких способов существует несколько, и каждый из них, будучи применен к одним и тем же итогам голосования, может дать иной результат.

Виды избирательных систем. Принято считать, что основными избирательными системами, действующими в современном мире, являются **мажоритарная избирательная система и пропорциональная избира-**

тельная система, для каждой из которых характерно довольно большое количество разновидностей²¹.

Мажоритарная система (от французского слова **majorite**, означающего – большинство) – это система определения результатов голосования, при которой **избранным считается тот кандидат или список кандидатов, который набрал установленное законом большинство голосов, а голоса, поданные за остальных кандидатов, пропадают**. Мажоритарная система имеет несколько разновидностей, которые обусловлены различными требованиями к величине необходимого для избрания большинства голосов. В связи с этим различаются **мажоритарная система относительного большинства, мажоритарная система абсолютного большинства и мажоритарная система квалифицированного большинства**.

Мажоритарная система относительного большинства – это самая простая разновидность мажоритарной системы. Избранным при этой системе считается тот кандидат, который получил больше голосов, чем любой из остальных кандидатов. Эта система результативна: единственный случай, когда результата может не быть, это получение одинакового наибольшего числа голосов двумя или более кандидатами. Такие случаи достаточно редки, и законодательным путем разрешением ситуации бывает жребий. Мажоритарная система относительного большинства может применяться как в одномандатных, так и в многомандатных избирательных округах. Применяется эта система на парламентских выборах в США, Великобритании, Индии, частично – в Германии.

Несколько более справедливой выглядит мажоритарная система абсолютного большинства, при которой кандидат для избрания должен получить более половины общего числа голосов избирателей. Но это исходное число может быть трояким: а) общее число зарегистрированных избирателей (это самое жесткое требование, которое практически не встречается); б) общее число поданных голосов; в) общее число поданных действительных голосов. Поэтому при чтении текстов избирательных законов необходимо обращать внимание на то, какое именно большинство имеется в виду. При этой системе обычно устанавливается нижний порог

²¹ Для углубленного изучения особенностей избирательных систем рекомендуем: Э.Лейкман и Дж.Д.Ламберт. Исследование мажоритарной и пропорциональной избирательных систем. – М., 1958; Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации: Учебник для вузов. – М., 1999.

участия избирателей в голосовании; если он не достигнут, выборы считаются недействительными или несостоявшимися. Он может составлять половину зарегистрированных избирателей, но нередко и меньше. В случае если он равен половине зарегистрированных избирателей, абсолютное большинство от общего числа поданных голосов может теоретически составить $25\% + 1$ юридического избирательного корпуса. Мы уже отмечали, что в п.2 «а» статьи 70 Федерального закона установлено, что выборы признаются состоявшимися, если в них приняли участие более 20% избирателей. В этом случае абсолютное большинство от общего числа поданных голосов может теоретически составить $10\% + 1$ всего избирательного корпуса.

Достоинство этой системы по сравнению с системой относительного большинства заключается в том, что избранными считаются кандидаты, поддержанные действительным большинством проголосовавших избирателей, хотя бы это большинство составляло один голос. Но сохраняется тот же дефект, который является главным у системы относительного большинства: **пропадают голоса**, поданные против победивших кандидатов.

У мажоритарной системы абсолютного большинства есть и свой специфический дефект – частая нерезультативность, причем она тем более вероятна, чем больше конкуренция кандидатов. Одним из способов преодолеть нерезультативность голосования является второй тур (повторное голосование), при котором баллотируются уже не все кандидаты, соперничавшие в первом туре.

Мажоритарная система квалифицированного большинства – это система, при которой избранным считается кандидат (список кандидатов), получивший квалифицированное большинство голосов – $2/3$, $3/4$ и др. Квалифицированное большинство устанавливается законом и, во всяком случае, превышает абсолютное. Такая система чрезвычайно редка, поскольку еще менее результативна, чем избирательная система абсолютного большинства. (Например, до 1993 г. для избрания итальянских сенаторов требовалось набрать 65% голосов избирателей).

Пропорциональная избирательная система. Это система пропорционального представительства политических партий, главная идея которой в том, чтобы каждая политическая партия получала в парламенте или ином представительном органе число мандатов, пропорциональное числу поданных за нее голосов избирателей. Пропорциональная избира-

тельная система может применяться только в многомандатных избирательных округах, причем, чем крупнее округ, тем большая степень пропорциональности может быть достигнута. Наилучший результат достигается, если вся страна представляет собой единый избирательный округ, в котором избирается весь состав парламента.

Голосование при пропорциональной системе проводится по многомандатному избирательному округу, в котором **соперничают списки** кандидатов, выдвинутые политическими партиями. Избиратель должен выбирать не между персонами, как при мажоритарной системе, а между партиями и голосовать за список кандидатов, из которого ему известны в лучшем случае несколько лидеров.

Для определения результатов голосования в ряде стран устанавливается так называемый **заградительный пункт**, то есть, установлен минимальный процент голосов, которые должен собрать партийный список кандидатов для участия в пропорциональном распределении мандатов.

Как же происходит распределение мандатов при пропорциональной системе? Для этого существуют различные методы.

Один из них заключается в определении **избирательной квоты**, то есть того числа голосов, которое необходимо для избрания одного депутата. Затем на квоту делится число голосов, собранных каждой из допущенных к распределению мандатов партий, и частное от этого деления дает число мандатов, полагающихся этой партии²².

Смешанные избирательные системы. В ряде стран с целью соединить выгоды от различных избирательных систем и избежать их недостатков или хотя бы эти недостатки существенно смягчить создаются избирательные системы смешанного характера, в которых тем или иным

²² В 1855 г. английский адвокат Томас Хейр (Hare) предложил квоту, определяемую по простейшей формуле: $x : y$, где x – число голосов, а y – число мандатов. После того, как квота определена, число голосов, собранных каждой партией, делится на эту квоту, и полученные от деления целые числа показывают, сколько мандатов партии положено. Недостатки этой системы в том, что часто образуются большие остатки голосов и много нераспределенных мандатов. Это проявилось и при выборах депутатов Государственной Думы в 1995 г., когда пропало около половины поданных голосов.

Наибольшую популярность приобрели квоты, предложенные другим английским адвокатом Генри Друппом в 1868 г., профессором Базельского университета Р. Гогенбах-Бишофом в 1888 г. Квота Друппа определялась по формуле: $x : (y + 1) + 1$; квота Гогенбах-Бишофа по формуле: $x : (y + 1)$. При использовании этих квот удается сразу распределить значительно большее число мандатов, чем при использовании квоты Хейра.

образом сочетаются элементы мажоритарной и пропорциональной избирательных систем.

Характерен в этом отношении порядок выборов германского Бундестага, послуживший образцом для ряда стран, в том числе и для Российской Федерации. В Российской Федерации смешанная избирательная система применялась при выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, в 1995, 1999 и в 2003 году. Половина ее депутатов (225 человек) избирались в одномандатных избирательных округах, охватывающих территорию всей страны, по мажоритарной системе абсолютного большинства, позволяющий оттенить личностный характер голосования. Другая половина депутатов (опять же – 225 депутатов) избирались по общефедеральному избирательному округу по партийным спискам.

Новый порядок избрания депутатов Государственной Думы установлен Федеральным законом от 18 мая 2005 г. «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», в статье 3 которого определено: «Депутаты Государственной Думы избираются по федеральному избирательному округу **пропорционально** (подч. – И.Б.) 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. Кандидаты в депутаты Государственной Думы выдвигаются в составе федеральных списков кандидатов **политическими партиями**, имеющими право принимать участие в выборах, в том числе выдвигать списки кандидатов²³. Решение о выдвижении федерального списка кандидатов принимается тайным голосованием на съезде политической партии. Политическая партия вправе выдвинуть в состав федерального списка граждан Российской Федерации, не являющихся членами данной политической партии. В то же время, блокирование политиче-

²³ В соответствии с Федеральным законом от 20 декабря 2004 г. «О внесении изменений в Федеральный закон «О политических партиях» изменилось одно из требований, которым должна отвечать политическая партия: в политической партии должно состоять пятьдесят, а не десять тысяч членов, как это предусмотрено в основном текста Федерального закона «О политических партиях» от 11 июля 2001 г. Только в этом случае политическая партия получает право «выдвижения кандидатов на выборах в законодательные (представительные) органы государственной власти и представительные органы местного самоуправления, участие в выборах в указанные органы». (Российская газета. 24 декабря 2004 г.)

ских партий не допускается. Федеральный список должен быть разбит (полностью или частично) на региональные группы кандидатов, соответствующие субъекту Российской Федерации, группе субъектов, части территории субъекта Российской Федерации.

К распределению депутатских мандатов допускаются федеральные списки кандидатов, каждый из которых получил **семь**²⁴ и более процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании, **при условии**, что таких списков **было не менее двух и что за эти списки подано в совокупности 60 процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании**. В этом случае иные списки кандидатов в депутаты Государственной Думы к распределению мандатов не допускаются.

Если же за федеральные списки кандидатов, каждый из которых получил семь и более процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании, **подано в совокупности 60 и менее процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании, к распределению депутатских мандатов допускаются, во-первых**, все указанные списки, а, **во-вторых**, также **последовательно** в порядке убывания числа поданных голосов избирателей, принявших участие в голосовании, **пока общее число голосов избирателей, поданных за федеральные списки кандидатов, допускаемых к распределению депутатских мандатов, не превысит в совокупности 60 процентов** от числа голосов избирателей, принявших участие в голосовании.

Центральная избирательная комиссия Российской Федерации подсчитывает **сумму** голосов избирателей, поданных за федеральные списки кандидатов, **допущенных** к распределению депутатских мандатов. Эта сумма голосов избирателей **делится на 450 – число депутатских мандатов** (т.е. на количество депутатов в Государственной Думе – подч. И.Б.), распределяемых по федеральному избирательному округу. Полученный результат

²⁴ Чтобы укрупнить партийные фракции в парламенте, избежать засилья в нем постоянно конфликтующих между собой мелких группировок, проявлению которых способствует мажоритарная система, необходимо несколько ограничить пропорциональность представительства в пользу крупных и средних по численности партий. Эту задачу и выполняет заградительный пункт. Однако он выступает в разных формах: в Российской Федерации он увеличен с 5 % до 7 %; в Германии он равен 5 %; в Болгарии, Венгрии, Италии – 4 %; в Испании – 3 %; в Израиле – 1 %. В Польше согласно Положению о выборах в Сейм 1993 г. для партий установлен заградительный пункт в 5 %, для партийных коалиций – 8 %, а для общепольских списков – 7 % **действительных голосов**.

есть первое избирательное частное, которое используется в процессе распределения депутатских мандатов между федеральными списками.

Далее, **число голосов избирателей**, полученных каждым федеральным списком кандидатов, допущенных к распределению депутатских мандатов, **делится на первое избирательное частное. Целая часть числа, полученного в результате такого деления, есть число депутатских мандатов, которые получает соответствующий федеральный список кандидатов в результате первичного распределения депутатских мандатов.**

Если после проведенного первичного распределения депутатских мандатов **остаются нераспределенные депутатские мандаты, проводится их вторичное распределение** в порядке, предусмотренном п.п. 3 – 10 статьи 83 Федерального закона от 18 мая 2005 г. То есть, в данном случае **используется метод наибольшего остатка**, который позволяет политическим партиям, имеющим наибольшее число неиспользованных голосов избирателей, получить несколько дополнительных депутатских мандатов. Таковы особенности российского варианта метода Хейра.

Правовое регулирование порядка выборов в Российской Федерации. Источниками избирательного права являются правовые акты, которые содержат нормы, устанавливающие содержание конституционного права граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы государственной власти и в органы местного самоуправления и регулирующие порядок осуществления этого права. Источники избирательного права имеют свою систему, в которой каждый вид источников имеет свое функциональное назначение. При этом различные юридические источники имеют различную юридическую силу.

Конституция Российской Федерации как источник избирательного права является основой для развития всего избирательного законодательства. Это проявляется в различных формах:

во-первых, Конституция Российской Федерации определяет **основы** содержания избирательного права граждан Российской Федерации. Так, статья 32 Конституции устанавливает, что граждане Российской Федерации имеют право избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления. Не имеют права избирать и быть избранными только граждане, признанные судом недееспособными, а также содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда. В то же время, в статье 55 Конституции содержится положение, из которого

следует, что в Российской Федерации иных ограничений избирательных прав граждан, кроме установленных Конституцией, не может быть.

Во-вторых, в Конституции Российской Федерации проводится разграничение компетенции между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации в сфере избирательного законодательства. Статьей 71 Конституции (п. «в») установлено, что **регулирование и защита** прав и свобод человека и гражданина, а, следовательно, и избирательных прав находится в ведении Российской Федерации. В ведении Российской Федерации находится также формирование федеральных органов государственной власти (п. «г» статьи 71). В то же время защита прав и свобод человека и гражданина находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (п. «б» статьи 72). В статье 72 закреплено положение и о том, что установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления также относится к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Это означает, что субъекты Российской Федерации вправе **самостоятельно определять** на своей территории не только систему органов государственной власти и органов местного самоуправления, но и порядок их формирования.

В-третьих, Конституция Российской Федерации определяет круг федеральных органов государственной власти, которые избираются гражданами, и устанавливает порядок их нормативного правового регулирования.

В-четвертых, Конституция Российской Федерации устанавливает меру самостоятельности населения соответствующих территорий в формировании органов местного самоуправления. Статья 131 Конституции Российской Федерации предоставила им право определять структуру этих органов и регулировать ряд вопросов по их избранию.

Федеральные законы как источники избирательного права. Федеральными законами регулируется порядок организации и проведения выборов в органы государственной власти Российской Федерации (избрание Президента Российской Федерации и выборы депутатов Государственной Думы)²⁵; устанавливаются основные принципы порядка организации и проведения выборов государственных органов субъектов Российской Федера-

²⁵ Особенности содержания Федеральных законов о выборах Президента Российской Федерации и депутатов Государственной Думы будут рассмотрены в соответствующих главах настоящего «Учебного пособия».

ции и органов местного самоуправления; определяются гарантии избирательных прав граждан Российской Федерации; устанавливаются единые для всех видов выборов организационно-правовые формы их проведения.

Определяющее место среди федеральных законов, связанных с порядком организации и проведения выборов, принадлежит Федеральному закону «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Действующим в настоящее время является Федеральный закон от 12 июня 2002 г. в последней его редакции Федеральным законом от 21 июля 2005 г.²⁶

Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» занимает особое место среди источников избирательного права. **Во-первых**, этот федеральный закон имеет универсальный характер, так как в нем определены основные принципы организации и проведения выборов любого уровня, устанавливаются гарантии избирательных прав граждан, которые являются общими для всех выборов независимо от их уровня; **во-вторых**, в федеральном законе сформулирован механизм реализации избирательных прав граждан применительно ко всем стадиям (этапам) избирательного процесса; **в-третьих**, федеральный закон имеет более высокую юридическую силу, нежели другие избирательные законы; он, практически, выполняет роль **основ** избирательного законодательства, что предполагает обязательность содержащихся в нем правовых установлений при принятии как федеральных

²⁶ Федеральный закон от 21 июля 2005 г. «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации о выборах и референдумах и иные законодательные акты Российской Федерации» **является так называемым комплексным федеральным законом**, в котором содержатся новые тексты измененных статей целого ряда законодательных актов о выборах и референдумах. В частности, такие изменения включены в отдельные статьи следующих федеральных законов: в Федеральный закон от 8 мая 1994 г. «О статусе члена Совета Федерации и депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»; в статью 141.1 Уголовного кодекса Российской Федерации; в Федеральный закон от 11 июля 2001 г. «О политических партиях»; в статью 5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях; в отдельные статьи Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации; в Федеральный закон от 10 января 2003 г. «О выборах Президента Российской Федерации» и др. – всего в 14 Федеральных законов.

Наиболее существенным изменениям подвергнуты многие статьи Федерального закона от 12 июня 2002 г. «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». С учетом этих изменений и дополнений мы будем рассматривать соответствующие положения настоящей главы «Учебного пособия».

законов о выборах соответствующих органов государственной власти, так и избирательных законов субъектов Российской Федерации.

Особое значение для процесса организации и проведения выборов любого уровня имеют положения, содержащиеся в п.3 статьи 11 Федерального закона от 12 июня 2002 г. «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (в редакции Федерального закона от 21 июля 2005 г.). Это, по сути дела, универсальное требование обязаны знать не только лица, занимающиеся подготовкой и проведением выборов любого уровня, но и студенты. Суть данного положения в следующем: **«В случае принятия в период избирательной кампании, в период кампании референдума субъекта Российской Федерации или местного референдума закона, содержащего положения, которыми определяется порядок подготовки и проведения соответствующих выборов, референдума, либо в случае внесения в этот период в закон изменений, касающихся порядка подготовки и проведения соответствующих выборов, референдума, указанные закон и изменения применяются к выборам, которые назначены после их вступления в силу, и к референдуму, инициатива проведения которого выдвинута после вступления в силу указанных закона и изменений».** (Подч. мною – И.Б.).

Названными федеральными законами круг нормативных правовых актов, относящихся к порядку организации и проведения выборов, не исчерпывается. Кроме них, при проведении выборов в органы государственной власти и органы муниципальных образований применяются и другие федеральные законы, регулирующие содержание и особенности порядка участия в избирательном процессе других его участников (политических партий, средств массовой информации), устанавливающие ответственность за нарушение избирательных прав граждан. С помощью таких законов упорядочиваются другие стороны избирательного процесса, определяется содержание правовых категорий, значимых для понимания избирательного законодательства. Так, в частности, ответственность за нарушение порядка проведения выборов и нарушения избирательных прав граждан устанавливается статьями 141, 141.1 – 142, 142.1 Уголовного кодекса Российской Федерации. Порядок рассмотрения судами жалоб в связи с нарушением избирательных прав граждан регулируется ст.ст. 252, 260, 260.1 Гражданского процессуального кодекса; административная ответственность за на-

рушение избирательных прав граждан предусмотрена ст.ст. 5.1 – 5.56 Кодекса об административных правонарушениях.

К нормативным правовым актам субъектов Российской Федерации, которыми регулируются основополагающие для всей системы законодательства субъектов Российской Федерации отношения, являются конституции республик в составе Российской Федерации, уставы иных субъектов Российской Федерации. Сама же система избирательных законов каждого субъекта Российской Федерации состоит, как правило, из законов о выборах законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, о выборах депутатов представительных органов муниципальных образований и о выборах главы муниципального образования. Такие субъекты Российской Федерации, как Воронежская и Свердловская области, провели кодификацию своего избирательного права в форме кодексов избирательного права.

Что касается актов местного самоуправления, то с их помощью может определяться содержание ряда избирательных процедур при проведении муниципальных выборов. При этом состав избирательных процедур, подлежащих регулированию актами местного самоуправления, устанавливается федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации. В частности, актом органа местного самоуправления может быть предусмотрена деятельность территориальной избирательной комиссии, работающей на постоянной основе.

Центральная избирательная комиссия Российской Федерации в пределах своей компетенции вправе издавать инструкции по вопросам единообразного применения того или иного избирательного закона; инструкции о порядке предоставления эфирного времени на каналах государственных телерадиокомпаний политическим партиям, кандидатам в депутаты Государственной Думы, публикации агитационных предвыборных материалов в периодических печатных изданиях с государственным участием. Так, Постановлением ЦИК Российской Федерации от 28 сентября 2005 года разъяснен порядок применения некоторых положений пункта 7 статьи 37 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». В частности, в Постановлении ЦИК Российской Федерации разъясняются особенности составления списка лиц, осуществляющих сбор подписей избирателей в поддержку кандидата или избирательного объединения, необ-

ходимые сведения об этих лицах перед представлением данных в соответствующую избирательную комиссию²⁷.

Решения и иные акты комиссий, принятые в пределах их компетенции, обязательны для федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, государственных учреждений, органов местного самоуправления, кандидатов, избирательных объединений, общественных объединений, организаций, должностных лиц, избирателей и участников референдума.

§ 3. Основные принципы избирательного права Российской Федерации

Принципы избирательного права – это основные начала, которые определяют характер и направления правового регулирования всего комплекса общественных отношений, складывающихся в процессе организации и проведения выборов. Критерием включения тех или иных принципов в систему избирательного права является их закрепление в действующем законодательстве. Наиболее устоявшейся традиционной схемой **принципов избирательного права** в Российской Федерации было и остается выделение четырех общепризнанных принципов. **Это принципы всеобщего, равного, прямого избирательного права при тайном голосовании.** В то же время их содержание для разных периодов развития российской государственности XX века характеризовалось определенными особенностями, что подчеркивает достаточно динамичный характер каждого из принципов.

Предыстория российского избирательного права. Выборные демократические институты в России возникли в начале XX века в связи с бурным развитием в этот период капиталистических общественных отношений, дальнейшим структурированием общества и ростом объективной потребности в расширении участия народа в управлении государством. В этих условиях 17 октября 1905 г. было образовано выборное парламентское учреждение с ограниченным представительством и урезанными законодательными полномочиями – **Государственная Дума.**

²⁷ См.: Российская газета. 5 октября 2005 г.

Основными чертами избирательного права начального периода становления представительных органов в России были сословная обособленность представительства, многостепенность выборов (куриальная система), отстранение от выборов основного числа населения страны в связи с существованием различных цензов (оседлости, имущественного, отстранение от выборов женщин, высокий возрастной ценз и др.). Как эти, так и другие особенности избирательного права этого периода содержались в Положении о выборах в Государственную Думу, которое было утверждено («Быть по сему») Его императорским Величеством 6 августа 1905 г. В Положении, в частности, сказано: в выборах не участвовали: а) лица женского пола; б) лица моложе 25 лет; в) обучающиеся в учебных заведениях; г) воинские чины армии и флота, состоящие на действительной военной службе; д) бродячие инородцы и е) иностранные подданные. Не принимали участия в выборах и лица, совершившие определенные преступления, состоящие под следствием, лишенные духовного сана и некоторые другие. Правда, женщины с высоким материальным положением (наличие определенного недвижимого имущества) как бы косвенно могли участвовать в выборах, реализуя это право через близких родственников – мужа, сына.

Следует также иметь в виду, что от описанных общих особенностей избирательного права делалось много отступлений для таких городов, как Петербург, Москва, Варшава, Киев, Лодзь, Одесса и Рига, а также для отдельных территорий – Люблинской и Седлецкой губерний, где право голоса принадлежало только православному населению; определенные исключения были для Кубанского, Терского, Забайкальского и Уральского казачьих войск, для Бессарабии и др. территорий.

Оценивая особенности избирательного законодательства России в этот период, Н.И. Лазаревский отмечал, что это была самая запутанная и несовершенная система выборов, которая когда-либо существовала. Отмечая этот недостаток, Н.И. Лазаревский прямо указывал, что **чем сложнее избирательная система, тем больше возможностей для всякого рода ошибок и подлогов**²⁸.

С небольшими изменениями отдельных особенностей избирательной системы России (расширение, реорганизация куриальной системы; пере-

²⁸ См.: Лазаревский Н.И. Русское государственное право. Т. 1. – Спб., 1913. – С. 462.

распределение числа выборщиков между куриями) проводились выборы депутатов Государственной Думы второго, третьего и четвертого созывов, положения о которых также утверждались императором накануне очередных выборов.

На смену этой избирательной системе пришла новая, подготовленная к началу выборов в Учредительное Собрание.

Выборы депутатов Учредительного Собрания проводились в соответствии с Положением о выборах в Учредительное Собрание, которое было подготовлено Особым совещанием для изготовления проекта Положения о выборах в Учредительное Собрание; Совещание проводило свою работу в мае – июле 1917 г. Положение было утверждено Временным Правительством 11 сентября 1917 г. Статья 1 Положения впервые в истории России закрепила более демократические принципы участия населения в выборах. В ней было сказано: «Учредительное Собрание образуется из членов, избираемых населением на основе всеобщего, без различия пола, и равного избирательного права посредством прямых выборов и тайного голосования с применением пропорционального представительства». В статье 2 Положения устанавливалось: «Правом участия в выборах пользуются российские граждане обоего пола, коим ко дню выборов исполнилось 20 лет», При этом, активное и пассивное избирательное право совпадало. В то же время, в Положении предусматривался довольно обширный перечень лиц, лишенных избирательного права.

Как отмечалось, выборы в Учредительное Собрание проводились «с применением начал пропорционального представительства». Это означало, что они проводились путем подачи голосов за один из заявленных списков. Каждый избиратель имел право подписать только один список. Голосование проводилось путем подачи избирательных записок (бюллетеней), в которых содержался только один список. Положение не содержало жесткого требования о признании действительными только официально изготовленных бланков записок. Считались действительными и другие записки, содержащие тождественный текст или текст, переведенный на другие языки. Подсчет голосов избирателей, поданных за списки кандидатов, проводился по одной из самых сложных методик, разработанной математиком

д'Ондтом²⁹. Естественно, что в России, значительная часть населения которой к моменту выборов в Учредительное собрание была неграмотна, проведение первых в истории пропорциональных выборов представляло собой задачу не из легких. Поэтому в ходе выборов применялась одновременно и смешанная избирательная система.

Современники, оценивая избирательное законодательство Временного правительства, отмечали, что оно не только соединило в себе наиболее передовой опыт развитых стран мира, но и учло те национально-исторические особенности российского электората, которые имели место в момент проведения выборов в Учредительное собрание. Так, П.Розенталь, который в 1918 г. описывал рассмотренный избирательный закон, оценил его как «самый совершенный, самый безупречный, самый демократичный закон всех времен и всех стран»³⁰. (И не иначе!!!)

Особенности избирательного права Российской Федерации советского периода. Система избирательного права **начального** этапа советского периода в истории России была заложена Конституцией РСФСР 1918 г. Она обосновывала **классовый** подход (а каким можно назвать вышеописанный подход?) к формированию органов государственной власти.

²⁹ Признание системы д'Ондта было официально зафиксировано в статье 89 Положения о выборах в Учредительное Собрание. Это система под названием ее автора, профессора Гентского университета Виктора д'Ондта; выражает ее сущность – «правило наибольшей средней». Цель его заключается в обеспечении того, чтобы после распределения всех мест среднее количество голосов, необходимых для одного места, было по возможности одинаковым для каждой партии. Эта процедура в следующем: после подсчета голосов, поданных за каждую партию, каждая сумма делится по очереди на 1, 2, 3, 4 и т.д. Пять самых больших цифр (пять – по числу вакансий, которые нужно заполнить) располагаются затем в убывающем порядке. Наименьшее из этих чисел является «общим делителем» или «избирательным частным» и образует основу для распределения мест. Количество голосов, полученных по каждому списку, делится на «частное». Каждая партия получает одного представителя за каждое полученное ею «частное» число голосов избирателей; **доли частного не принимаются во внимание**. В то же время и списки, собравшие голосов меньше, чем частное, мест в представительном органе не получают. В силу этого система д'Ондта выгодна большим партиям. Существование многих партий, имеющих свои остатки голосов, значительно увеличивает число фактически неучтенных голосов по всей стране, а также является причиной искажения представительства, если голоса, выражающие определенное направление общественного мнения, расплывутся между различными партиями. Представляется, что именно в результате применения метода д'Ондта это привело к тем результатам, которые были получены партией эсеров на выборах в Учредительное Собрание в ноябре 1917 г. //См. Э.Лейкман и Дж.Д. Лаиберт. Исследование мажоритарной и пропорциональной избирательных систем. Пер. с английского. – М., 1958. – С. 99-103.

³⁰ См.: Розенталь П. Жизнь и смерть Учредительного Собрания. – Пг., 1918. – С. 85.

Выборы представительных органов проводились на основании следующих принципов: выборы были всеобщими для трудящихся, т.е. не вполне всеобщими, они были не вполне равные, многостепенные с использованием открытого и тайного голосования.

Не вполне всеобщие выборы означали, что правом избирать и быть избранными пользовались российские граждане, достигшие ко дню выборов 18-летнего возраста, независимо от пола, вероисповедания, национальности и оседлости, **если они добывали средства к жизни производительным и общественно полезным трудом или занимались домашним хозяйством**, обеспечивающим возможность производительного труда. Избирательным правом были наделены военнослужащие Красной Армии и Флота, а также проживающие на территории России иностранцы из рабочих и крестьян.

Этих прав были лишены лица, прибегающие к наемному труду с целью извлечения прибыли, лица, живущие на нетрудовые доходы (проценты с капитала, доходы предприятий, поступления с имущества и т.п.), частные торговцы, торговые и коммерческие посредники (это так называемый **трудовой ценз**), монахи и духовные служители церкви и религиозных культов, служащие и агенты бывшей полиции, особого корпуса жандармов и охранных отделений, а также члены царствовавшего в России Дома Романовых (этот принцип был предусмотрен еще Положением о выборах в Учредительное собрание). Естественно, этот перечень дополняли лица, подпадающие под традиционные ограничения – признанные в установленном порядке душевнобольными или умалишенными, а равно состоящие под опекой и осужденные за корыстные и порочащие преступления на срок, установленный законом или судебным приговором.

Следует, однако, отметить, что проблема ограничения избирательных прав в масштабах всей страны принципиального значения не имела. По РСФСР в 1924-1925 гг. **лишенные избирательного права в сельской местности составляли 0,8 процента, а в городах – 2,7 процента избирателей**. В то же время, при выборах в Государственную Думу в Российской империи **обладали избирательным правом лишь 15 процентов (!) населения страны**.

Не вполне равные выборы характеризовались предоставлением преимуществ рабочим перед крестьянством. Так, при выборах на Всероссийский съезд Советов **один делегат от рабочих избирался от 25 тысяч**

избирателей, а один делегат от сельского населения избирался от 125 тысяч жителей. Однако и в данном случае преимущество представительства от рабочих хотя и составляло соотношение 1:5, фактически соответствовало отношению 1:2,7. (В одном случае – избиратели, а в другом – все жители).

Выборы были многостепенными: трехстепенными они были для городских избирателей, а четырехстепенными – для сельского населения. Нижним звеном этой системы были сельские и городские (городов без районного деления) Советы, формируемые населением непосредственно. Из их состава избирались представители (делегаты) на районные, городские (городов с районным делением) съезды Советов; следующим звеном были губернские съезды Советов, которые формировались из городских и сельских делегатов. Завершал эту конструкцию Всероссийский съезд Советов, которому, как мы уже говорили, и принадлежала вся полнота власти в РСФСР.

Что касается способа голосования, то голосование могло проводиться так, как решит соответствующий съезд Советов: либо открыто, либо тайно. Прямые выборы депутатов Советов на местах проводились открытым голосованием путем поднятия рук.

С принятием Конституции СССР 1936 г. и Конституции РСФСР 1937 года общие принципы организации и проведения выборов впервые были определены в Конституциях СССР и РСФСР, в которых были специальные главы – «Избирательная система». В избирательную систему по действующим Конституциям были внесены весьма существенные изменения: многостепенные выборы заменялись **прямыми**, не вполне всеобщие – **всеобщими**, не вполне равные – **равными**, открытое голосование – **тайным**. Содержание каждого принципа избирательного права определялось в соответствующих статьях Конституций СССР и РСФСР, а также в Положениях о выборах соответствующих представительных органов.

Активное избирательное право предоставлялось лицам обоего пола, как и прежде, с 18 лет; быть избранным депутатом Верховного Совета РСФСР – по достижении 21 года, а депутатом Верховного Совета СССР – с 23 лет.

Конституции СССР 1977 г. и РСФСР 1978 г. в принципе сохранили в качестве основных те же принципы всеобщего, равного, прямого избирательного права при тайном голосовании. Мы не ставим своей целью анали-

зировать содержание и особенности каждого из принципов избирательного права этих периодов. Это не задача учебного процесса. Студенты при выполнении курсовых и дипломных работ могут обращаться к этим вопросам в ходе выяснения особенностей развития содержания каждого из принципов избирательного права и при условии обязательного использования необходимых нормативных правовых актов.

В соответствии с Конституцией Российской Федерации 1993 г. Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» гражданин Российской Федерации участвует в выборах на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

Всеобщее избирательное право означает, что **право избирать принадлежит каждому гражданину Российской Федерации**, достигшему 18-летнего возраста. При этом, гражданин Российской Федерации имеет право избирать, быть избранным, участвовать в референдуме независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств.

Вместе с тем, в п.10 статьи 4 Федерального закона от 12 июня 2002 года сказано, что **на основании международных договоров** Российской Федерации и в порядке, установленном законом, иностранные граждане, постоянно проживающие на территории соответствующего муниципального образования, имеют право избирать и быть избранными в органы местного самоуправления, участвовать в иных избирательных действиях на указанных выборах, а также участвовать в местном референдуме на тех же основаниях³¹.

³¹ В настоящее время в Российской Федерации действуют двусторонние договоры с Республикой Казахстан, Киргизской Республикой и договор с Туркменией, которые предусматривают предоставление гражданам названных государств, проживающих на территории муниципальных образований Российской Федерации, активного и пассивного избирательного права при выборах в представительные органы соответствующих муниципальных образований, глав муниципальных образований, не явившихся главами муниципальных администраций, а также право на участие в местном референдуме. Договор с Республикой Армения предусматривает только право граждан Армении на участие в местном референдуме. См.: Вешняков А.А. Избирательным правам иностранцев, лиц без гражданства – больше внимания // «Журнал о выборах». 2005. – № 5. – С. 2-53.

Те лица, за которыми Конституцией Российской Федерации и названным федеральным законом признано право голоса, называются **избирателями**. Совокупность избирателей страны или определенной территориальной единицы называется их **избирательным корпусом** (иногда – электоратом). Следует различать **юридический** избирательный корпус, т.е. совокупность избирателей, внесенных в списки (зарегистрированных), **фактический** избирательный корпус – совокупность голосующих избирателей и **потенциальный** избирательный корпус – совокупность всех избирателей, как зарегистрированных, так и почему-либо не зарегистрированных.

Не имеют права избирать и быть избранными **граждане**, признанные судом недееспособными, и граждане содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда.

К ограничениям пассивного избирательного права относится установление федеральным законом минимального возраста кандидата на выборах в законодательные (представительные) органы государственной власти и органы местного самоуправления – 21 год; 30 лет – для высшего должностного лица субъекта Российской Федерации. Установление максимального возраста кандидата не допускается.

Специфическим ограничением пассивного избирательного права является несовместимость. Она заключается в том, что не подлежит избранию лицо, занимающее определенную должность, имеющее какой-либо выборный мандат или какое-либо определенное занятие. Так, в статье 97 Конституции Российской Федерации предусмотрен принцип несовместимости депутатского статуса с некоторым должностным положением. В п. 9 статьи 4 Федерального закона от 12 июня 2002 года (в редакции Федерального закона от 22 августа 2004 г.) конституционное положение конкретизировано следующим образом: депутаты, работающие на постоянной основе, выборные должностные лица не вправе заниматься предпринимательской, а также иной оплачиваемой деятельностью, за исключением преподавательской, научной и иной творческой деятельности; депутаты Государственной Думы, члены Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, депутаты законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации не могут замещать иные государственные должности Российской Федерации, государственные должности субъекта Российской Федерации, а также государственные должности государственной службы и муниципальные

должности муниципальной службы, быть депутатом иных представительных органов государственной власти или представительных органов местного самоуправления; **депутаты представительных органов местного самоуправления** (подч. – И.Б.), выборные должностные лица местного самоуправления не могут быть депутатами Государственной Думы, членами Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, депутатами законодательных (представительных) органов государственной власти субъекта Российской Федерации, замещать иные государственные должности Российской Федерации, государственные должности субъекта Российской Федерации, а также государственные должности государственной службы и муниципальные должности муниципальной службы. Иные ограничения, связанные со статусом депутата, выборного должностного лица, могут устанавливаться федеральным законом.

К основным гарантиям всеобщего избирательного права следует отнести:

составление списков избирателей; порядок их составления определен в статье 17 Федерального закона от 12 июня 2002 г. (подробней по этому вопросу см. с. 83 настоящей главы «Учебного пособия»);

организация избирательных участков проводится с таким расчетом, чтобы создать максимально благоприятные условия для участия в выборах каждого избирателя (см. стр. 85);

проведение выборов в нерабочий день; время голосования устанавливается, как правило, с учетом местных условий в пределах с 8 – 9 часов и до 20 – 22 – 24 часов местного времени;

право досрочного голосования тех избирателей, которые в день выборов по тем или иным причинам не смогут проголосовать по месту своего жительства. В помещении территориальной избирательной комиссии досрочное голосование проводится за 15 – 4 дня до выборов, а в участковой избирательной комиссии – не ранее, чем за три дня до дня выборов и чтобы при этом не была нарушена тайна голосования.

Равное избирательное право – это принцип, предполагающий равную для каждого гражданина возможность воздействовать на результаты выборов. Он представляет собой следствие и одно из важнейших проявлений конституционно гарантируемого равноправия граждан.

Принцип равного избирательного права в настоящее время закреплен в статье 5 Федерального закона от 12 июня 2002 г.

Чем обеспечивается равное избирательное право каждого избирателя в ходе проведения любой избирательной кампании?

Во-первых, равное избирательное право обеспечивается прежде всего наличием у каждого избирателя такого же числа голосов, что и у любого другого избирателя. Количество голосов, которыми обладает избиратель, зависит от применяемой на выборах в тот или иной представительный орган или при выборах должностного лица избирательной системы. Так, если выборы проводятся по мажоритарной избирательной системе в одномандатных избирательных округах, каждый избиратель имеет право на один голос. Если же выборы проводятся по той же избирательной системе в многомандатных округах, избиратель получает столько голосов, сколько необходимо избрать депутатов по избирательному округу. При выборах по смешанной избирательной системе, т.е. при одновременном применении мажоритарной избирательной системы и системы пропорционального представительства, каждый избиратель обладает, как минимум, двумя голосами: один голос он вправе подать за кандидата по одномандатному избирательному округу, а второй – за список политической партии (избирательного объединения);

во-вторых, избиратель может быть включен **только в один** список избирателей. Основанием для включения гражданина Российской Федерации в список избирателей на конкретном избирательном участке является факт нахождения его места жительства на территории этого участка, факт временного пребывания гражданина на территории этого участка либо наличие у гражданина открепительного удостоверения. Кроме того, избиратель **голосует лично**, голосование за других не допускается. Избирательные бюллетени выдаются избирателям, включенным в список, по предъявлению паспорта или иного документа, удостоверяющего личность. Избиратель расписывается в получении бюллетеня, а в списке избирателей делается отметка о выдаче избирательного бюллетеня;

в-третьих, если при выборах в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации или в представительный орган муниципального образования образуются избирательные округа с разным количеством мандатов, каждый избиратель имеет число голосов, равное числу мандатов, подлежащих распределению в избирательном округе с наименьшим числом мандатов, либо один голос.

Прямое избирательное право означает, что гражданин Российской Федерации голосует на выборах и референдумах соответственно за кандидатов (списки кандидатов), а в случаях, предусмотренных законом, – и против всех кандидатов (против всех списков кандидатов), за вынесенные на референдум вопросы или против них **непосредственно**. Прямые выборы позволяют установить прямую связь между избирателями и депутатами, а также выборными должностными лицами органов местного самоуправления даже при отсутствии императивного мандата.

Помимо прямого избирательного права известны еще **два вида непрямого избирательного права: выборы многостепенные и косвенные выборы**. О многостепенных выборах мы уже говорили. **При косвенных выборах** избиратели избирают вначале **выборщиков**, которые уже избирают соответствующих должностных лиц (например, выборы Президента США).

Тайное голосование – это голосование, которое исключает возможность какого-либо контроля за волеизъявлением избирателя. Достигается это целым рядом предусмотренных в законодательстве организационных мер. Главной такой мерой является то, что заполнение избирательных бюллетеней производится в кабине или ином специально оборудованном месте или комнате для голосования, в которых не допускается присутствие кого бы то ни было.

Как поступают в тех случаях, если избиратель не имеет возможности самостоятельно заполнить избирательный бюллетень? В п.10 статьи 64 Федерального закона установлено, что в данном случае избиратель имеет право воспользоваться помощью другого избирателя, который, однако, не является членом избирательной комиссии, зарегистрированным кандидатом, уполномоченным представителем избирательного объединения, политической партии и некоторыми другими указанными в федеральном законе лицами. В таком случае избиратель устно извещает комиссию о своем намерении воспользоваться помощью для заполнения бюллетеня. При этом в списке избирателей делается соответствующая отметка.

Юридическая ответственность за нарушение законодательства о выборах. За нарушение законодательства о выборах федеральными законами предусмотрены **три вида** ответственности: 1) ответственность по избирательному праву; 2) административная ответственность; 3) уголовная ответственность.

Ответственность по избирательному праву. Отличительной особенностью данного вида ответственности является то, что в этом случае допускается ответственность как физических лиц (граждан), так и коллективных субъектов – избирательных комиссий, избирательных объединений. **К таким видам правовой ответственности следует отнести:**

во-первых, комиссия может быть **расформирована судом** соответствующей подсудности в случаях: а) нарушения комиссией избирательных прав граждан, повлекшего за собой признание Центральной избирательной комиссией Российской Федерации, избирательной комиссией субъекта Российской Федерации в порядке, установленном федеральным законом, недействительными итогов голосования на соответствующей территории; б) неисполнения комиссией решения суда или вышестоящей комиссии, решений Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, избирательной комиссии субъекта Российской Федерации по вопросам, касающимся нарушений избирательных прав граждан;

во-вторых, это ответственность кандидатов и иных участников избирательного процесса. **Мерой ответственности кандидата является отмена решения о его регистрации.** Отменяя решение о регистрации кандидата, соответствующая избирательная комиссия реализует юрисдикционную функцию. Основаниями ответственности являются предусмотренные федеральными законами или законами субъектов Российской Федерации нарушения избирательного законодательства, а именно: нарушение правил выдвижения кандидата; нарушение правил ведения предвыборной агитации; использование кандидатом и его доверенными лицами должностного или служебного положения в целях, способствующих избранию кандидата; факты подкупа избирателей кандидатами в целях избрания определенного кандидата и др.

Что касается иных участников избирательного процесса, то по отношению к ним могут быть применены **следующие санкции избирательного права:** члены участковых избирательных комиссий могут быть отстранены от дальнейшего участия в ее работе; наблюдатели, доверенные лица кандидатов, избиратели, журналисты и иные лица – **удаляются из помещения для голосования.** Решения по этим вопросам принимаются избирательной комиссией, которая вправе обратиться в соответствующие органы с представлением о привлечении отстраненных или удаленных лиц

к административной или уголовной ответственности, предусмотренной федеральным законом. Таким органом, как правило, является суд.

Административная ответственность за нарушение законодательства о выборах. Мы уже обращали внимание на то, что административная ответственность в данном случае предусмотрена ст.ст. 5.1 – 5.56 Кодекса об административных правонарушениях. Административную ответственность за нарушения законодательства о выборах можно подразделить **на административную ответственность граждан и административную ответственность специальных субъектов** (должностных лиц, членов избирательных комиссий, председателей этих комиссий и других лиц).

Основанием административной ответственности является совершение административного правонарушения. В частности, нарушение права гражданина на ознакомление со списками избирателей (ст. 5.1); отказ работодателя в предоставлении отпуска для участия в выборах зарегистрированному кандидату, доверенному лицу (ст. 5.7); подкуп избирателей (ст. 5.16); непредоставления сведений об итогах голосования (ст. 5.25).

В качестве **меры административного наказания** (ст. 3.2) предусмотрены административные штрафы, налагаемые на граждан, должностных лиц, юридических лиц в разных размерах по отношению к минимальному размеру оплаты труда; минимальный – 5 размеров МРОТ, максимальный – 500 МРОТ.

Дела об административных правонарушениях, посягающих на избирательные права граждан и нарушающих установленный законом порядок организации и проведения выборов, **возбуждаются постановлениями прокурора. Производство** по этим делам **осуществляется судьями районных судов** по правилам, установленным Кодексом об административных правонарушениях.

Уголовная ответственность за нарушение законодательства о выборах. Уголовная ответственность определена в Уголовном кодексе, в котором есть четыре статьи, посвященные посягательствам на избирательные права граждан. Это статья 141 – «Воспрепятствование осуществлению избирательных прав или работе избирательных комиссий»; статья 142 – «Фальсификация избирательных документов, документов референдума или неправильный подсчет голосов»; это статьи 141.1 и 142.1, в которых предусмотрены иные самостоятельные составы. В качестве меры уголов-

ного наказания предусматриваются: штраф, исправительно-трудовые работы на срок до двух лет, лишение свободы на срок до пяти лет³².

§ 4. Порядок организации и проведения выборов

Порядок организации и проведения выборов включает в себя целый ряд значимых стадий, каждая из которых имеет свое самостоятельное содержание и предназначение. Такими стадиями являются: 1) назначение выборов; 2) составление списков избирателей; 3) формирование избирательных округов и избирательных участков; 4) образование избирательных комиссий; 5) выдвижение кандидатов в депутаты и их регистрация; 6) предвыборная агитация; 7) голосование и подведение итогов выборов.

Избирательное право и порядок организации и проведения выборов (избирательный процесс) тесно связаны с политической сферой функционирования государства и общества. Если избирательное право предметно регламентирует определенные стороны деятельности, относящиеся к порядку приобретения и передачи властных полномочий выборным представителям, то порядок организации и проведения выборов (избирательный процесс)³³, как форма реализации субъективного избирательного права,

³² См.: Кудрявцева Л.В. Уголовная ответственность за нарушения в сфере избирательного права: проблемы и перспективы. «Журнал о выборах». – 2005. – № 5. – С. 24-28. В названной статье студенты могут получить интересующую их информацию о нарушениях некоторых положений избирательного законодательства Российской Федерации отдельными субъектами избирательного процесса, ответственность за которые наступает в соответствии с требованиями Уголовного Кодекса Российской Федерации.

³³ Термин «избирательный процесс» введен и используется в научном, законодательном, правоприменительном и международно-правовом обороте наряду с традиционным понятием «организация и проведение выборов». Избирательный процесс как политико-правовая категория и одновременно категория избирательного законодательства и практики его применения используется **в широком и узком его значении.**

В широком смысле термин «избирательный процесс» воплощает содержание термина «избирательная кампания». Это период со дня официального опубликования решения о назначении выборов до дня официального опубликования результатов выборов.

В узком смысле избирательный процесс включает установленную законом совокупность стадий, обеспечивающих целостность избирательного процесса и легитимность результатов выборов. Иначе говоря, избирательный процесс в данном случае понимается как технологическая организационная инфраструктура и форма реализации конституционных принципов организации периодических свободных выборов и обеспечения избирательных прав граждан в рамках предусмотренной законом последовательности совершения комплекса избирательных действий и избирательных процедур.

отражает технологию участия избирателей в осуществлении власти. В совокупности они образуют политико-правовой механизм формирования основных институтов представительной (выборной) демократии.

Первой из стадий избирательного процесса является назначение выборов. Особая значимость этой стадии состоит в том, что с ее помощью **обеспечивается периодичность выборов** соответствующего уровня. Конституция Российской Федерации закрепляет порядок назначения выборов только в федеральные органы государственной власти. Порядок назначения выборов в субъектах Российской Федерации и муниципальных выборах закрепляется федеральными законами, конституциями (уставами) субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований. Федеральный закон от 12 июня 2002 г. (в редакции Федерального закона от 21 июля 2005 г.) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» закрепляет **унифицированный** подход к регулированию порядка назначения выборов. Суть этого порядка, закрепленного **в статье 10** Федерального закона, в следующем:

во-первых, выборы органов или должностных лиц являются **обязательными** и должны проводиться в установленные соответствующими нормативными правовыми актами сроки. Срок, на который избираются федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, депутаты указанных органов, а также **сроки полномочий** указанных органов и депутатов устанавливаются соответственно Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, конституциями (уставами), законами субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований. Установленный срок **не может составлять более пяти лет**;

во-вторых, выборы указанных государственных органов и органов местного самоуправления или депутатов **назначает** уполномоченный орган или должностное лицо.

День голосования на выборах в федеральные органы государственной власти определяется в соответствии с федеральным законом.

В ходе изучения последующих вопросов настоящей темы мы будем использовать также давно устоявшийся термин – «порядок организации и проведения выборов».

День голосования на выборах в органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления установлен Федеральным законом и в настоящее время является **фиксированным, постоянным**. Таким днем установлено **второе воскресенье марта** или в случаях, предусмотренных Федеральным законом, второе воскресенье **октября** года, в котором истекает срок полномочий указанных органов или депутатов указанных органов;

в-третьих, решение о назначении выборов в федеральный орган государственной власти должно быть принято не ранее чем за 110 дней и не позднее чем за 90 дней до дня голосования. Соответствующие сроки назначения выборов в органы государственной власти субъектов Российской Федерации и в органы местного самоуправления установлены в п. 7 статьи 10 Федерального закона;

в-четвертых, если уполномоченный на то орган или должностное лицо не назначит выборы в сроки, предусмотренные Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, конституциями (уставами) субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований, выборы назначаются: в федеральные органы государственной власти – Центральной избирательной комиссией Российской Федерации; в органы государственной власти субъекта Российской Федерации и органы местного самоуправления – соответствующими избирательными комиссиями;

в-пятых, если соответствующая избирательная комиссия не назначила в установленный срок выборы указанного органа или депутата, **суд общей юрисдикции** по заявлениям избирателей, избирательных объединений, органов государственной власти, органов местного самоуправления, прокурора может определить срок, не позднее которого уполномоченный на то орган или должностное лицо, а в случае их отсутствия – соответствующая избирательная комиссия, должны назначить выборы.

Порядок назначения выборов в федеральные органы государственной власти включает порядок назначения общих и досрочных выборов депутатов Государственной Думы и Президента Российской Федерации и урегулирован соответствующими федеральными законами.

Нарушение периодичности выборов является одновременно нарушением прав граждан на регулярное участие в периодически проводимых выборах.

Второй стадией в порядке организации выборов **является составление списков избирателей.** Включение гражданина в список избирателей **служит основанием** для его участия в голосовании. В Российской Федерации в списки избирателей включаются все граждане Российской Федерации, обладающие **на день голосования** активным избирательным правом. При этом, для того, чтобы быть включенным в список избирателей, гражданину не требуется обращаться в государственный орган или орган местного самоуправления, так как список составляется уполномоченными на то органами по обязанности.

Список избирателей составляется участковой избирательной комиссией отдельно по каждому избирательному участку на основании сведений, представляемых по установленной форме уполномоченным на то органом или уполномоченным должностным лицом. Регистрация (учет) избирателей осуществляется главой муниципального образования два раза в год по состоянию на 1 января и 1 июля ежегодно. Указанные сведения направляются в соответствующую участковую избирательную комиссию сразу после назначения выборов.

Основанием для регистрации (учета) избирателей на конкретном избирательном участке является факт нахождения или преимущественного проживания гражданина Российской Федерации на соответствующей территории, определяемой в соответствии с федеральным законом. Гражданин Российской Федерации включается в список избирателей **только на одном избирательном участке.**

Основания и порядок составления списков избирателей устанавливаются в законодательном порядке. Для того, чтобы граждане успели до выборов устранить любые недоразумения, установлено, что список избирателей представляется для всеобщего ознакомления не позднее чем за 20 дней до дня выборов. Каждый гражданин Российской Федерации, обладающий избирательным правом, вправе заявить в участковую избирательную комиссию о невключении его в список избирателей, а также о любой ошибке или неточности в списке избирателей. В течение 24 часов, а в день голосования – в течение двух часов участковая избирательная комиссия обязана проверить заявление и либо устранить ошибку, либо дать заявителю письменный ответ с указанием причин отклонения. Решение участковой избирательной комиссии может быть обжаловано в вышестоящую избиратель-

ную комиссию (соответственно уровню проводимых выборов) или в суд, которые обязаны рассмотреть жалобу в трехдневный срок, а в день голосования – немедленно.

Целям исключения возможности злоупотреблений служит правило, согласно которому вносить изменения в списки избирателей после окончания голосования и начала подсчета голосов избирателей законом запрещается.

Образование избирательных округов и избирательных участков – третья стадия в порядке проведения выборов. В Российской Федерации в настоящее время образуются следующие виды избирательных округов:

общефедеральный избирательный округ при выборах Президента Российской Федерации и **общефедеральный** избирательный округ при выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации:

на территории субъекта Российской Федерации при выборах законодательного (представительного) органа государственной власти в соответствии с изменениями, внесенными Федеральным законом от 24 июля 2002 г. в Федеральный закон от 6 октября 1999 г. «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», изменен порядок избрания высшего законодательного (представительного) органа государственной власти. Установлено, что не менее 50 процентов депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Федерации должны избираться по единому избирательному округу пропорционально числу голосов, поданных за списки кандидатов в депутаты. Тем самым установлено, что на территории субъекта Российской Федерации в этом случае образуются два вида избирательных округов – **территориальные**, в которых выборы проводятся в отмеченном порядке, и **одномандатные избирательные округа**, в которых выборы проводятся по мажоритарной системе;

при проведении муниципальных выборов образуется – **территориальный избирательный округ** для избрания главы муниципального образования, если в уставе муниципального образования не предусмотрено, что глава муниципального образования избирается представительным органом муниципального образования из своего состава.

Количество одномандатных избирательных округов, которые образуются для проведения выборов по мажоритарной системе, зависит от коли-

чества депутатов представительного органа, которых надо избрать. В законодательных (представительных) органах государственной власти субъектов Российской Федерации это количество определяется в конституции (уставе) субъекта Российской Федерации, а при избрании представительных органов муниципального образования оно определено в п. 6 статьи 35 Федерального закона от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Так, в муниципальном образовании при численности населения менее 1000 человек избирается 7 представителей, а при численности населения свыше 500 тысяч избирается 35 человек.

Границы избирательных округов определяются соответствующей избирательной комиссией (областной, городской и др.) и утверждаются представительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации или представительным органом муниципального образования не позднее чем за 20 дней до истечения срока, в который должны быть назначены выборы (обычно это 60 дней до выборов).

Избирательный округ образуется при соблюдении определенных требований. Так, должно быть обеспечено примерное равенство избирательных округов по числу избирателей с допустимым отклонением от средней нормы представительства избирателей не более 10 процентов, а в труднодоступных и отдаленных местностях, при выборах в одномандатных округах – не более чем на 30 процентов, а в многомандатном округе – 15 процентов от средней нормы; избирательный округ должен составлять единую территорию, т.е. не допускается создание избирательных округов из не граничащих между собой территорий; при соблюдении законных требований образования избирательных округов обязательно учитывается административно-территориальное деление. (Статья 18 Федерального закона от 12 июня 2002 г.)

Для проведения голосования и подсчета голосов избирателей избирательный округ разбивается на избирательные участки. Эти участки образуются «по согласованию с комиссиями главой муниципального образования» (ст. 19 Федерального закона). В целях создания максимальных условий для избирателей, избирательные участки образуются из расчета 3000 избирателей на каждом участке в срок не позднее 45 дней до дня голосования. Федеральным законом также предусматриваются условия и

порядок образования избирательных участков в труднодоступных и отдаленных местностях (районах); на судах, находящихся в день голосования в плавании; на полярных станциях; в местах временного пребывания избирателей: в больницах, санаториях, домах отдыха и других местах временного пребывания избирателей. Списки избирательных участков должны быть опубликованы главой муниципального образования не позднее чем за 40 дней до дня голосования.

Следующей стадией процесса организации и проведения выборов является стадия формирования избирательных комиссий. В п. 21 статьи 2 Федерального закона от 12 июня 2002 г. определено, что избирательная комиссия – это **коллегиальный орган, формируемый в порядке и сроки, которые установлены законом, организующий и обеспечивающий подготовку и проведение выборов.** Избирательные комиссии играют решающую роль в обеспечении важнейших конституционных прав граждан Российской Федерации – права избирать и быть избранным в органы государственной власти и органы местного самоуправления, свободно выражать свою политическую волю, а также права **мирной** передачи государственной власти.

В Российской Федерации действуют следующие избирательные комиссии:

Центральная избирательная комиссия Российской Федерации;
избирательные комиссии субъектов Российской Федерации;
избирательные комиссии муниципальных образований;
окружные избирательные комиссии;
территориальные (районные, городские и другие) комиссии;
участковые комиссии.

Все избирательные комиссии действуют на правовой основе. Особенности их правового статуса, порядок образования, полномочия определяются федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований.

Не входя ни в одну из трех ветвей государственной власти, система избирательных комиссий в целом действует как государственно-общественная структура. Высшие уровни этой структуры – ЦИК Российской Федерации, избирательные комиссии субъектов Российской Федерации, – являются, соответственно, федеральным государственным органом (статья 21), государственными органами субъектов Российской Федерации

(статья 23 Федерального закона от 12 июня 2002 г.), а остальные представляют собой общественные образования, хотя и наделены определенными распорядительными функциями по вопросам своей компетенции.

Правовой статус ЦИК Российской Федерации и избирательных комиссий субъектов Российской Федерации **как государственных органов** проявляется в следующем:

в пределах своей компетенции они не зависимы от органов государственной власти и органов местного самоуправления;

они осуществляют свои полномочия на постоянной основе и являются юридическими лицами;

их деятельность финансируется за счет средств соответствующего бюджета (федерального, субъектов Российской Федерации);

они формируются законодательными (представительными) органами государственной власти на основе предложений политических партий и иных общественных объединений;

их акты, принятые в пределах компетенции, обязательны для федеральных и региональных исполнительных органов государственной власти, органов местного самоуправления, политических партий, общественных объединений, предприятий, учреждений, организаций и должностных лиц, а также для нижестоящих избирательных комиссий;

они наделены полномочиями по осуществлению контроля за соблюдением конституционных прав граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления.

В основу формирования избирательных комиссий всех уровней положено обеспечение их независимого статуса. Так, ЦИК Российской Федерации состоит из 15 членов: **пять** предложенных фракциями и иными депутатскими объединениями членов ЦИК **назначаются** Государственной Думой; **пять** членов назначаются Советом Федерации из числа кандидатов, предложенных законодательными (представительными) органами государственной власти и высшими должностными лицами субъектов Российской Федерации; **пять** членов Центральной избирательной комиссии назначаются Президентом Российской Федерации.

Избирательные комиссии субъектов Российской Федерации, избирательные комиссии муниципальных образований, окружные избирательные комиссии, территориальные, участковые комиссии формируются на основе предложений политических партий, выдвинувших списки кандидатов, до-

пущенных к распределению депутатских мандатов в Государственной Думе, законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации.

Формирование избирательной комиссии субъекта Российской Федерации осуществляется законодательным (представительным) органом государственной власти и высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации. Число членов избирательной комиссии субъекта Российской Федерации с правом решающего голоса не может быть менее 10 и более 14. Половина членов избирательной комиссии субъекта Российской Федерации назначается законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта, другая половина – высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации.

Избирательная комиссия муниципального образования формируется представительным органом местного самоуправления, учитывая, кроме ранее высказанных предложений, также предложения собраний избирателей по месту жительства, работы, службы, учебы, предложений избирательной комиссии предыдущего состава, избирательной комиссии субъекта Российской Федерации. Число членов избирательной комиссии муниципального образования определяется законом субъекта Российской Федерации или уставом муниципального образования.

Формирование окружной избирательной комиссии по выборам в федеральные органы государственной власти осуществляется избирательной комиссией субъекта Российской Федерации; формирование окружной избирательной комиссии по выборам в органы государственной власти субъекта Российской Федерации, органы местного самоуправления осуществляется вышестоящей избирательной комиссией с учетом ранее отмеченных условий. Вышестоящая избирательная комиссия обязана назначить не менее одной второй от общего числа членов окружной избирательной комиссии по выборам в органы государственной власти субъекта Российской Федерации, органы местного самоуправления на основе поступивших предложений. Срок полномочий окружных избирательных комиссий истекает в день официального опубликования решения о назначении следующих соответствующих выборов.

Территориальная избирательная комиссия действует на постоянной основе; срок ее полномочий составляет **четыре года**. Положение территориальной комиссии в системе государственных органов в субъектах

Российской Федерации определяется законом субъекта Российской Федерации. Территориальная избирательная комиссия формируется в количестве 5 – 10 членов с правом решающего голоса. Формирование территориальной комиссии осуществляется избирательной комиссией субъекта Российской Федерации на основе ранее высказанных предложений, а также предложений представительных органов местного самоуправления. Избирательная комиссия субъекта Российской Федерации **обязана** назначить не менее одной второй от общего числа членов территориальной комиссии на основе поступивших предложений.

Участковая избирательная комиссия формируется в период избирательной кампании в сроки, установленные законом, для обеспечения процесса голосования избирателей и подсчета голосов избирателей. Формирование участковой избирательной комиссии осуществляется вышестоящей избирательной комиссией, аналогично формированию иных избирательных комиссий. И здесь, вышестоящая избирательная комиссия обязана назначить не менее одной второй числа членов участковой комиссии, определенного законом, на основе поступивших предложений.

В состав избирательных комиссий всех уровней **не могут входить** депутаты, судьи, кандидаты, их доверенные лица, супруги и близкие родственники либо лица, находящиеся в их непосредственном подчинении.

Деятельность избирательных комиссий осуществляется на основе коллегиальности, гласно и открыто. На заседании соответствующей избирательной комиссии вправе присутствовать кандидаты и их доверенные лица, представители политических партий, средств массовой информации.

Решения избирательных комиссий о регистрации кандидатов (списка кандидатов), об отмене регистрации кандидатов, об итогах голосования или о результатах выборов, о признании выборов несостоявшимися или недействительными принимаются на заседаниях избирательных комиссий большинством голосов от установленного числа членов избирательной комиссии с правом решающего голоса. Решения избирательных комиссий по иным вопросам принимаются простым большинством голосов от числа присутствующих членов избирательной комиссии с правом решающего голоса. Члены избирательной комиссии, не согласные с решением, принятым комиссией, вправе в письменной форме высказать особое мнение, которое должно быть доведено председателем комиссии до сведения вышестоящей избирательной комиссии не позднее чем в трехдневный срок.

Компетенция избирательных комиссий. Наиболее полно и наглядно роль и место избирательных комиссий проявляются в тех полномочиях, которыми они реально наделены в федеральных и региональных законах о выборах. Однако для Центральной избирательной комиссии Российской Федерации сделано исключение, и ее полномочия установлены также в Федеральном законе от 12 июня 2002 г. «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». При этом в Федеральном законе установлены те полномочия ЦИК Российской Федерации, которые позволяют говорить о ней как о координационном центре системы избирательных комиссий в Российской Федерации, обеспечивающем синхронность в работе этой системы. **ЦИК Российской Федерации, прежде всего, является избирательной комиссией, которая организует выборы в федеральные органы государственной власти, что характеризует ее именно как избирательную комиссию.**

Вместе с тем, ЦИК Российской Федерации:

осуществляет контроль за соблюдением избирательных прав граждан Российской Федерации;

организует разработку нормативов технологического оборудования, необходимого для работы всей системы избирательных комиссий;

осуществляет меры по организации финансирования подготовки и проведения выборов, распределяет эти средства и контролирует целевое использование указанных средств;

оказывает правовую, методическую, организационно-техническую помощь комиссиям;

устанавливает нормативы, в соответствии с которыми изготавливаются списки избирателей и другие избирательные документы;

рассматривает жалобы (заявления) на решения и действия (бездействия) нижестоящих комиссий и принимает по указанным жалобам мотивированные решения.

Иные полномочия ЦИК Российской Федерации определены в федеральных законах о выборах Президента Российской Федерации и о выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации.

Избирательные комиссии субъектов Российской Федерации координируют деятельность избирательных комиссий на своей территории,

обеспечивают взаимодействие ЦИК Российской Федерации с органами государственной власти субъектов Федерации, осуществляют контроль за законностью проведения выборов, рассматривают жалобы и заявления на решения и действия нижестоящих избирательных комиссий и принимают по ним мотивированные решения, распределяют между окружными (территориальными) избирательными комиссиями денежные средства, выделенные на организацию и проведение выборов.

При проведении выборов депутата законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации и представительных органов муниципальных образований **окружные избирательные комиссии**: определяют результаты голосования по одномандатному избирательному округу, а также по единому территориальному округу при выборах части депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации; координируют деятельность территориальных и участковых избирательных комиссий, рассматривают жалобы и заявления на их решения и действия и принимают по ним мотивированные решения, распределяют денежные средства между территориальными избирательными комиссиями, регистрируют кандидатов в депутаты и их доверенных лиц, утверждают текст избирательного бюллетеня, устанавливают и публикуют итоги голосования и результаты выборов по соответствующим избирательным округам.

Территориальные избирательные комиссии (районные, городские и другие), основной задачей которых является **первичная** координация деятельности участковых избирательных комиссий: распределяют денежные средства между этими комиссиями, организуют доставку им бюллетеней и иных документов, устанавливают итоги голосования на своей территории и передают протоколы об итогах голосования в окружную избирательную комиссию, рассматривают жалобы на решения и действия участковых избирательных комиссий и принимают по ним мотивированные решения.

Участковые избирательные комиссии, обеспечивающие организацию голосования на избирательном участке и установление итогов голосования: составляют списки избирателей по избирательному участку и проводят ознакомление с ними избирателей, обеспечивают подготовку помещения для голосования, избирательных ящиков и другого оборудования, организуют на избирательном участке голосование в день выборов, а также досрочное голосование, производят подсчет голосов на избирательном

участке, рассматривают жалобы и заявления на нарушение закона о выборах и принимают по ним мотивированные решения.

Из приведенного неполного перечня полномочий и системы избирательных комиссий видно, что их правоприменительная деятельность подчинена основной задаче – обеспечению избирательных прав граждан и безусловной достоверности волеизъявления избирателей.

Порядок выдвижения и регистрация кандидатов – следующая стадия избирательного процесса. Реализация пассивного избирательного права, которым обладает согласно федеральному закону гражданин Российской Федерации, начинается с процедуры выдвижения кандидатов. Эта стадия представляет собой практическое начало, так сказать – «завязку», собственно избирательной кампании, которая в значительной степени определяет весь ее дальнейший ход. Наиболее значимым вопросом на этой стадии является вопрос **о субъектах права выдвижения** кандидатов. Но и сама по себе эта стадия состоит, кроме того, еще из нескольких значимых самостоятельных избирательных процедур.

Кто может быть выдвинут кандидатом в депутаты? В статье 32 Федерального закона от 12 июня 2002 г. установлено, что это граждане Российской Федерации, обладающие пассивным избирательным правом. Выдвижение может быть осуществлено **двоjakим образом: во-первых, это непосредственное выдвижение**, которое может быть реализовано **путем самовыдвижения** либо путем выдвижения общественным объединением³⁴; **во-вторых**, это выдвижение кандидатов в составе списка кандидатов, которое может быть осуществлено политической партией или избирательным объединением.

О выдвижении кандидата, списка кандидатов в избирательную комиссию должно быть представлено **письменное уведомление**, в котором, в частности, указываются следующие данные: письменное заявление с уведом-

³⁴ Избирательным объединением являются: политическая партия, имеющая, в соответствии с Федеральным законом «О политических партиях», право участвовать в выборах, в том числе и право выдвижения кандидатов, а также региональные отделения политической партии, имеющие право участвовать в выборах соответствующего уровня; общественное объединение, устав которого предусматривает участие в выборах, и которое создано в форме общественной организации либо общественного движения и зарегистрировано в соответствии с требованиями федерального закона на уровне, соответствующем уровню выборов, или на более высоком уровне. Поэтому, при употреблении термина «избирательные объединения» федеральные законы о выборах имеют в виду и политическую партию, и общественное объединение.

лением о согласии баллотироваться по соответствующему избирательному округу; в свою очередь, в заявлении должны быть указаны автобиографические данные кандидата, сведения о судимости, о гражданстве, в том числе о гражданстве иностранного государства; обязательство в случае избрания прекратить деятельность, несовместимую со статусом депутата; сведения о размере и об источниках доходов кандидата и об имуществе, принадлежащем кандидату и членам его семьи на праве собственности. Сведения, представленные кандидатом при его выдвижении, избирательная комиссия доводит до избирателей через средства массовой информации.

Самовыдвижение кандидата проводится путем уведомления избирательной комиссии, в которой будет осуществляться регистрация кандидата, с последующим **сбором подписей** в поддержку самовыдвижения кандидата **или внесения избирательного залога**. Федеральным законом может быть предусмотрено, что для поддержания самовыдвижения кандидата необходимо также создать группу избирателей с определенным числом участников.

Кандидатов, списки кандидатов вправе выдвигать политические партии и общественные объединения.

Выдвижение кандидатов, списков кандидатов **политическими партиями** осуществляется в соответствии с Федеральным законом «О политических партиях» от 11 июля 2001 г. в редакции Федеральных законов от 20 декабря 2004 г. и 21 июля 2005 г. При этом, новым является требование, чтобы в политической партии состояли не менее пятидесяти тысяч членов политической партии и более чем в половине субъектов Российской Федерации должны быть региональные отделения численностью не менее пяти сот членов политической партии. Политическая партия является единственным общественным объединением, которое обладает правом самостоятельно выдвигать кандидатов на должность Президента Российской Федерации, а также кандидатов, списки кандидатов в депутаты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации.

Политические партии **самостоятельно, но наравне с общественными объединениями**, имеющими право принимать участие в выдвижении кандидатов, **участвуют** в выдвижении кандидатов (списка кандидатов) в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации, должностных лиц местного самоуправления и в представительные органы муниципальных образований.

И в данном случае, в поддержку кандидатов, списка кандидатов могут собираться **подписи избирателей**. Количество подписей, которое необходимо для регистрации кандидатов, списков кандидатов, устанавливается законом при проведении соответствующих выборов, но не может превышать 2 процентов от числа избирателей, зарегистрированных на территории избирательного округа. Подписи могут собираться со дня, следующего за днем получения комиссией уведомления о выдвижении кандидата, списка кандидатов. Подписи могут собираться только среди избирателей, обладающих избирательным правом в том избирательном округе, в котором кандидат дает согласие на выдвижение. Право сбора подписей принадлежит дееспособному гражданину Российской Федерации, достигшему к моменту сбора подписей возраста 18 лет.

При проведении выборов в федеральные органы государственной власти, за исключением выборов Президента Российской Федерации, в органы государственной власти субъектов Российской Федерации, в органы местного самоуправления **по решению кандидата** сбор подписей в поддержку выдвижения кандидата, списка кандидатов **может не проводиться**, а регистрация кандидата, списка кандидатов осуществляться избирательной комиссией на основании внесенного в избирательную комиссию этим кандидатом, политической партией, выдвинувшей список кандидатов, **избирательного залога**, который вносится из средств избирательного фонда. Размер избирательного залога составляет 15 процентов от установленного законом предельного размера расходования средств избирательного фонда соответствующего кандидата, политической партии.

Кандидат при проведении одних и тех же выборов **может быть зарегистрирован** только по одному избирательному округу. Однако это правило не применяется при регистрации кандидата, выдвинутого одной и той же политической партией на одних и тех же выборах одновременно в одномандатном избирательном округе и в составе списка кандидатов.

Количество представленных для регистрации кандидата, списка кандидатов, собранных в поддержку кандидата, списка кандидатов подписей, может превышать количество подписей, необходимое для регистрации, не более чем на 10 процентов. Законом предусматривается также процедура проверки соблюдения порядка сбора подписей, оформления подписных листов, достоверности сведений об избирателях и подписей избирателей, собранных в поддержку кандидата, списка кандидатов. Проверке могут

подлежать все представленные подписи или часть этих подписей, но не менее 20 процентов от установленного законом необходимого для регистрации кандидата, списка кандидатов количества подписей, отобранных для проверки посредством случайной выборки.

Соответствующая избирательная комиссия в течение установленного срока, который не должен превышать десять дней, обязана проверить соответствие порядка выдвижения кандидата, списка кандидатов требованиям закона и **принять решение о регистрации кандидата, списка кандидатов либо об отказе в регистрации.**

Перечень оснований отказа в регистрации кандидата, списка кандидатов, исключения кандидата из списка кандидатов по решению избирательной комиссии установлен в статье 25 Федерального закона от 12 июня 2002 г. и является исчерпывающим. К числу таких оснований, в частности, относятся: отсутствие у кандидата пассивного избирательного права; отсутствие среди документов, необходимых для регистрации, документов, установленных соответствующим федеральным законом; грубое или неоднократное нарушение запрета сбора подписей в местах, где сбор подписей в соответствии с законом запрещен; недостаточное количество представленных достоверных и действительных подписей избирателей; использование кандидатом, политической партией, помимо средств собственного избирательного фонда, иных денежных средств, составляющих более 5 процентов установленного законом предельного размера расходования средств избирательного фонда; установленный судом факт злоупотребления в течение агитационного периода кандидатом, уполномоченным представителем политической партии свободой массовой информации, т.е. агитационные материалы не должны содержать призывов к насильственному захвату власти, насильственному изменению конституционного строя и нарушения целостности Российской Федерации, а также не должны быть направлены на пропаганду войны; использование кандидатом, его доверенными лицами преимуществ должностного или служебного положения.

Следует также иметь в виду, что все кандидаты обладают равными правами и несут равные обязанности, за исключением случаев, предусмотренных федеральным законом (определенные исключения предусматриваются только для Президента Российской Федерации).

Кандидаты, замещающие государственные или муниципальные должности, кандидаты, находящиеся на государственной или муниципальной

службе, а также кандидаты, являющиеся должностными лицами организаций, осуществляющих выпуск средств массовой информации, либо работающие в таких организациях, при проведении своей избирательной кампании **не вправе использовать преимущества своего должностного или служебного положения.**

Во время проведения выборов зарегистрированный кандидат не может быть по инициативе администрации (работодателя) уволен с работы, со службы, отчислен из образовательного учреждения или без его согласия переведен на другую работу, направлен в командировку, призван на военную службу, на военные сборы и др. Зарегистрированный кандидат не может быть без согласия прокурора привлечен к уголовной ответственности, арестован или подвергнут в судебном порядке административному наказанию.

Предвыборная агитация. Одной из важных, политически значимых стадий любой избирательной кампании является предвыборная агитация. Предвыборная агитация – наиболее политизированная часть избирательной кампании. Она ведется представителями различных политических сил среди широких кругов избирателей за участие в выборах и в голосовании «за» или «против» тех или иных кандидатов, списков кандидатов на депутатский мандат, выборную должность, выдвинутых в установленном порядке и зарегистрированных избирательными комиссиями.

Вместе с тем, федеральное законодательство о выборах также устанавливает, что волеизъявление избирателей может быть выражено голосованием не только «за» и «против» отдельных кандидатов, списков кандидатов, но и в форме голосования «против всех» внесенных в избирательные бюллетени. В этом случае, естественно, избиратели должны иметь право на отстаивание **своей предвыборной позиции** и одновременно **на склонение** сообразно с ней **других избирателей** к выражению ими негативного отношения ко всем участвующим в выборах кандидатам, спискам кандидатов. Следовательно, **агитация голосовать «против всех» отнесена законодателем к одной из форм предвыборной агитации.**

От умело организованной агитации во многом зависит будущее того или иного кандидата, той или иной политической партии. Большое влияние предвыборная агитация оказывает и на умонастроения избирателей. Именно в этот период резко сталкиваются интересы различных политических сил, обостряется борьба за голоса избирателей.

Избирательная агитация, как часть избирательного процесса, также регулируется Федеральным законом от 12 июня 2002 г. (с последующими изменениями), федеральными избирательными законами о выборах Президента Российской Федерации, о выборах депутатов Государственной Думы, соответствующими нормативными правовыми избирательными актами субъектов Российской Федерации, а также, в целом ряде случаев, инструкциями Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, избирательными комиссиями субъектов Российской Федерации.

Избирательное законодательство устанавливает формы и виды (жанры) предвыборной агитации. Агитация при проведении выборов может проводиться **в следующих трех формах**: через СМИ; путем организации массовых публичных мероприятий; путем выпуска и распространения печатных, аудиовизуальных и других агитационных материалов. Этот перечень не является исчерпывающим, так как предвыборная агитация может проводиться и в иных установленных законом формах. Каждая из названных форм имеет свою специфику, связанную с порядком, условиями и сроками ее проведения.

Так, массовые мероприятия могут проводиться в виде предвыборных собраний и встреч с избирателями, публичных предвыборных дебатов и дискуссий. В ходе предвыборной агитации могут быть использованы митинги, уличные шествия, демонстрации, порядок организации которых урегулирован не только статьей 56 Федерального закона от 12 июня 2002 г. (в редакции Федерального закона от 21.07.2005г.), но и Федеральным законом от 19 июня 2004 г. «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»³⁵, а также иные мероприятия, допускаемые законом.

Агитация с использованием СМИ может реализовываться в виде выступления, интервью, пресс-конференции, предвыборных дебатов, «круглого стола», «горячей линии», политической рекламы, показа телеочерков, видеофильмов о кандидате³⁶.

³⁵ См.: Российская газета. 23 июня 2004 г.

³⁶ В инструкции Центральной избирательной комиссии от 9 декабря 1997 г. «О некоторых вопросах применения законодательства, регулирующего порядок и условия проведения предвыборной агитации» раскрывается содержание различных видов (жанров) предвыборной агитации, осуществляемых через СМИ:

выступление – личное обращение (монолог) кандидата, представителя объединения, инициативной группы к избирателям с изложением предвыборной программы, если оно происходит вне рамок других видов предвыборной агитации;

Агитационные печатные материалы могут изготавливаться и распространяться в виде листовок, плакатов, письменных обращений к избирателям, брошюр, буклетов и другой печатной продукции.

Отмеченные формы предвыборной агитации затрагивают только ту часть избирателей, которые решили голосовать «за» или «против» конкретных кандидатов, списка кандидатов. Однако юридические возможности граждан по проведению предвыборной агитации «против всех» кандидатов, списков кандидатов имеют существенные особенности, которые, к сожалению, не урегулированы федеральным законодательством о выборах. На это обстоятельство обратил внимание Конституционный Суд Российской Федерации, который в своем Постановлении от 14 ноября 2005 г. по делу о проверке конституционности положений пункта 5 статьи 48 и статьи 58 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», пункта 7 статьи 63 и статьи 66 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» в связи с жалобой Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации **установил**, что федеральному законодателю «...**надлежит незамедлительно принять**

интервью – ответы кандидатов, представителей избирательного объединения, других субъектов агитационной деятельности на вопросы, заданные им журналистами в ходе личной встречи;

пресс-конференция – изложение кандидатом, представителем избирательного объединения, инициативной группы избирателей своей предвыборной программы перед представителями СМИ, включая ответы на вопросы журналистов;

предвыборные дебаты – публичный обмен мнениями двух и более кандидатов, представителей избирательных объединений, инициативных групп избирателей по широкому кругу общественно значимых проблем, решение которых предлагается в соответствующих предвыборных программах;

«горячая линия» – ответы кандидатов, представителей избирательных объединений, инициативных групп избирателей на вопросы телезрителей, радиослушателей, задаваемых ими в прямом эфире;

«круглый стол» – обмен мнениями, вопросами, ответами между кандидатами, представителями избирательных объединений, инициативных групп избирателей и представителями СМИ, телезрителями, радиослушателями, читателями в рамках проводимых агитационных мероприятий;

политическая реклама – распространяемая участниками избирательного процесса через СМИ информация о кандидатах, с использованием средств и приемов, отличающих рекламные материалы от других видов и жанров информации, с целью формирования общественного мнения как «за», так и «против» тех или иных кандидатов, избирательных объединений (преобладание эмоционального воздействия, броскость, лаконизм, повторяемость). См.: Вестник ЦИК Российской Федерации. – 1998. – № 3. – С. 26-31.

меры по урегулированию порядка осуществления гражданами права проведения предвыборной агитации против всех кандидатов»³⁷.

Согласно избирательному законодательству, предвыборную агитацию могут вести как широкий круг организаций, так и граждане Российской Федерации. Представляя гражданам и их общественным объединениям право свободно и беспрепятственно вести агитацию в установленных законом формах, законодатель выделил категорию организаций и лиц, которым запрещена или ограничена агитационная деятельность. Например, при проведении выборов не могут вести агитацию члены избирательных комиссий с правом решающего голоса, государственные органы, органы местного самоуправления, благотворительные организации, религиозные объединения, а также лица, замещающие государственные и муниципальные должности, государственные и муниципальные служащие, военнослужащие при исполнении ими своих должностных или служебных обязанностей.

Предвыборная агитация на каналах организаций телерадиовещания и в периодических изданиях проводится в период, который начинается за 28 дней до дня голосования и прекращается в ноль часов по местному времени за одни сутки до дня голосования.

Общий объем бесплатного эфирного времени, выделяемого каждой общероссийской телерадиокомпанией для проведения агитации на выборах в федеральные органы государственной власти, должен быть не менее одного часа, каждой региональной телерадиокомпанией – не менее 30 минут в рабочие дни. Общий минимальный размер печатных площадей и соотношение в нем частей, предоставляемых на бесплатной и платной основе для размещения агитационных материалов кандидатам, государственными, муниципальными и приравненным к ним периодическим печатным изданиям, определяется федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

При проведении агитации запрещается осуществлять подкуп избирателей в любых формах. В арсенале предвыборного воздействия на граждан не должны иметь место обещания передачи им денежных средств, ценных бумаг и других материальных благ, а также предоставление услуг на иных условиях, чем это предусмотрено законом.

³⁷ См.: Российская газета. 18 ноября 2005 г.

В свою очередь, зарегистрированные кандидаты, политические партии с момента их регистрации и до опубликования результатов выборов не вправе заниматься благотворительной деятельностью, в том числе и за пределами избирательного округа, в котором выдвинут кандидат, список кандидатов. **В случае злоупотребления** кандидатом, избирательным объединением свободой массовой информации, выразившейся в пропаганде идей и призывов, запрещенных законом, **избирательная комиссия**, другие органы и граждане **вправе обратиться в суд с представлением (заявлением) об отмене регистрации кандидата, списка кандидатов.**

Политическая партия, выдвинувшая кандидата, список кандидатов, которые зарегистрированы избирательной комиссией, не позднее чем за 10 (десять) дней до дня голосования публикует свою предвыборную программу не менее чем в одном государственном или муниципальном (соответственно уровню выборов) периодическом печатном издании, а также размещает ее в информационно-телекоммуникационной сети общего пользования.

В день выборов и в предшествующий ему день любая предвыборная агитация запрещается. Агитационные печатные материалы, ранее вывешенные (расклеенные) в установленном законом порядке, сохраняются в день голосования на прежних местах.

Правоохранительные и иные органы обязаны принимать меры по пресечению противоправной агитационной деятельности, предотвращению изготовления подложных и незаконных предвыборных печатных, аудиовизуальных и иных агитационных материалов и их изъятию, устанавливать изготовителей указанных материалов и источников их оплаты, а также незамедлительно информировать соответствующую избирательную комиссию о выявленных фактах и принятых мерах.

Финансирование выборов. Расходы избирательных комиссий по подготовке и проведению выборов того или иного уровня проводятся за счет средств, выделяемых из соответствующего бюджета.

Кандидаты обязаны создавать собственные избирательные фонды для финансирования избирательной кампании. Поэтому под **финансированием выборов** принято понимать все действия, направленные на прямое и косвенное финансовое и поддающееся финансовой оценке материальное обеспечение подготовки и проведения выборов.

Прямое финансирование представляет собой обеспечение избирательных кампаний **денежными бюджетными средствами**, а также иными финансовыми ресурсами со стороны государства, организаций, граждан, оказывающих влияние на волеизъявление избирателей на выборах.

Косвенное финансирование выборов связано с оказанием финансовой и материальной поддержки кандидатам, политическим партиям предоставлением бесплатного эфирного времени для целей выборов, распространением бесплатной информации о кандидатах, предоставлением налоговых льгот, содержанием избирательных комиссий, информационных систем, направленных на обеспечение выборов.

Прямое финансирование выборов обеспечивает возможность создания **избирательного фонда** кандидата, политической партии. **Избирательный фонд** – это особое общественно-правовое образование, имеющее строго целевое назначение и временный характер, которое составляет предмет специального правового регулирования средствами государственного (избирательного) и финансового права. При этом кандидат не является собственником избирательного фонда, но управляет им сам либо поручает управление своему представителю.

Существуют следующие **законные** источники средств избирательного фонда:

бюджетные средства;

собственные средства кандидата, политической партии, избирательного объединения;

средства, выделяемые кандидату выдвинувшей его политической партией, избирательным объединением;

добровольные пожертвования граждан;

добровольные пожертвования юридических лиц.

Государственные ассигнования на подготовку и проведение выборов предусматриваются соответствующим бюджетом на очередной финансовый год. Главным распорядителем средств, предусмотренных в соответствующем бюджете на проведение выборов, являются избирательные комиссии, организующие выборы.

Участие государства в прямом финансировании избирательных кампаний кандидатов **необходимо по следующим причинам:**

во-первых, государственное финансирование подчеркивает не частный, а общественно-правовой характер соперничества кандидатов за обладание правом участвовать в управлении делами государства;

во-вторых, гарантированные бюджетные средства несколько смягчают финансовые проблемы избирательных кампаний, что важно для отдельных кандидатов и политических партий;

в-третьих, выделение бюджетных средств дает государству дополнительный аргумент для введения жесткого финансового контроля за поступлением и расходованием не только бюджетных, но и иных средств избирательных фондов;

в-четвертых, немаловажно и то обстоятельство, что выборы выполняют общественно значимую функцию.

Практика и федеральных, и региональных выборов показывает, что бюджетные средства распределяются по так называемому **эгалитарному** принципу, т.е. всем одинаково.

Законом устанавливаются **предельные размеры** перечисленных в избирательные фонды собственных средств кандидата, политической партии, избирательного объединения; средств, выделенных кандидату выдвинувшими его политической партией, избирательным объединением; добровольных пожертвований граждан и юридических лиц, а также предельные размеры расходования средств избирательных фондов.

Особый правовой режим существует в отношении добровольных взносов и пожертвований юридических лиц и организаций. Кроме установленного законом «потолка» таких взносов и пожертвований, законодательство использует негативное регулирование в отношении круга жертвователей. **Ими не могут быть:**

иностранное государства и иностранные юридические лица;

иностранное граждане, за исключением иностранных граждан, постоянно проживающих на территории муниципального образования в соответствии с международным договором Российской Федерации;

лица без гражданства;

граждане Российской Федерации, не достигшие на день голосования возраста 18 лет;

международные организации и международные общественные движения;
органы государственной власти и органы местного самоуправления;

воинские части, военные учреждения и организации, правоохранительные органы;

благотворительные организации, религиозные объединения, учреждения и организации и др. (ст. 58 п. 6 Федерального закона).

Средства избирательных фондов имеют строго целевое назначение. Они могут использоваться только на покрытие расходов, связанных с проведением избирательной кампании. Федеральный закон от 12 июня 2002 года выделил следующие **четыре направления** расходов избирательных фондов:

во-первых, финансовое обеспечение организационно-технических мер, направленных на сбор подписей избирателей в поддержку выдвижения кандидата, списка кандидатов, в том числе на оплату труда лиц, привлекаемых для сбора подписей избирателей;

во-вторых, предвыборную агитацию, а также оплату работ (услуг) информационного и консультативного характера;

в-третьих, оплату других работ (услуг), выполненных (оказанных) гражданами или юридическими лицами, а также покрытие иных расходов, непосредственно связанных с проведением кандидатами, политическими партиями, избирательными объединениями своей избирательной кампании;

в-четвертых, внесение избирательного залога.

В соответствии с п.5 статьи 3 Федерального закона от 12 июня 2002 года определено, что деятельность комиссий при подготовке и проведении выборов, подсчете голосов, установлении итогов голосования, определении результатов выборов осуществляется гласно и открыто. В этой связи, в п.8 статьи 59 названного Федерального закона предусмотрено, что избирательная комиссия до дня голосования на выборах периодически направляет в средства массовой информации для опубликования сведения о поступлении и расходовании средств избирательных фондов. Объем подлежащих опубликованию сведений определяется законом.

Федеральным законодательством предусмотрена также юридическая ответственность за правонарушения, связанные с финансированием избирательных кампаний. Так, в соответствии с п.2 ч.38 статьи 79 Федерального закона от 12 июня 2002 г. предусмотрено, что к уголовной, административной либо иной ответственности могут быть привлечены лица, которые неполно, недостоверно представляли финансовые отчеты кандидатов, политических партий, избирательных объединений.

Голосование, подсчет голосов, установление результатов выборов – завершающая и самая ответственная стадия избирательного процесса. Учитывая важность и особую ответственность всех процедур, осуществляемых на этой стадии, завершающей избирательную кампанию, законодатель очень детально регламентирует их, создавая правовой механизм для свободного волеизъявления граждан путем тайного голосования, при обеспечении открытости и гласности всех действий избирательных комиссий при организации голосования, подсчете голосов, заполнении избирательных документов, которые унифицируются на всех выборах, проводимых в Российской Федерации.

В российском избирательном законодательстве для обеспечения тайны голосования предусмотрено заполнение избирателем бюллетеня в закрытом от посторонних взоров месте. Таким образом, **избирательный бюллетень – это документ**, заполненный лично избирателем, по которому определяется волеизъявление избирателя.

К избирательному бюллетеню предъявляются следующие требования: во-первых, он является документом строгой отчетности с определенной степенью защиты; законодательством предусматривается механизм отчетности по каждому бюллетеню;

во-вторых, содержание избирательного бюллетеня не должно создавать трудности избирателю при его заполнении и в то же время должно нести конкретную информацию о кандидатах, политических партиях, внесенных в избирательный бюллетень. Текст бюллетеня не должен содержать никакой другой, кроме указанной, информации, за исключением краткой памятки о порядке заполнения бюллетеня избирателем. Справа от указанных данных о кандидатах, политических партиях помещается пустой квадрат, в котором избиратель отмечает свое предпочтение. Бюллетень печатается на русском языке; в определенных случаях текст может быть напечатан дополнительно и на национальном языке субъекта Российской Федерации.

Голосование на выборах проводится в календарный выходной день. Время начала и окончания голосования устанавливается соответствующими законами, как правило – с 8 до 22 часов местного времени. Помещение для голосования предоставляется в распоряжение участковой избирательной комиссии главой муниципального образования. Избирательная комиссия обязана оборудовать помещение и приспособить его для голосования.

Перед началом голосования председатель участковой избирательной комиссии в присутствии всех членов участковой избирательной комиссии, наблюдателей, доверенных лиц кандидатов, политических партий, представителей средств массовой информации проверяет ящики для голосования, опечатывает их, сообщает о количестве избирателей, проголосовавших досрочно, предъявляет для визуального ознакомления запечатанные конверты с избирательными бюллетенями и списки избирателей, проголосовавших досрочно. После этого он вскрывает поочередно каждый конверт и, соблюдая тайну волеизъявления уже проголосовавшего избирателя, опускает бюллетень в стационарный ящик для голосования.

После этих процедур начинается голосование избирателей на избирательном участке.

Члены избирательной комиссии с правом решающего голоса выдают бюллетени избирателям, включенным в списки избирателей на данном участке, по предъявлении паспорта или заменяющего его удостоверения личности избирателя. При получении бюллетеня избиратель проставляет в списке избирателей серию и номер своего паспорта или заменяющего документа и расписывается. Допускается с согласия избирателя либо по его просьбе внесение в список паспортных данных или данных заменяющего паспорт документа членом участковой избирательной комиссии.

Бюллетень заполняется избирателем в специально оборудованной кабине, ином специально оборудованном месте, где не допускается присутствие других лиц. Голосование проводится путем внесения в бюллетень избирателя любого знака в квадрат, относящийся к кандидату, списку кандидатов, в пользу которого сделан выбор, либо в позиции «Против всех кандидатов», «Против всех списков кандидатов».

Для реализации конституционных избирательных прав граждан федеральный законодатель предусмотрел возможность досрочного голосования избирателей, голосование вне избирательного участка, голосование по открепительным удостоверениям. Все эти формы голосования применяются только в том случае, если избиратель по уважительным причинам не может прибыть в помещение избирательного участка, где он включен в списки избирателей, в день голосования.

Досрочное голосование может осуществляться за 15 – 4 дня до дня голосования в помещении территориальной (окружной) избирательной комиссии или не ранее чем за 3 дня – в помещении участковой избирательной комиссии. Избирательная комиссия обязана при этом обеспечить

тайну голосования, исключить возможность искажения волеизъявления избирателя, обеспечить сохранность бюллетеня и учет голосования при установлении итогов голосования.

Голосование вне помещения для голосования проводится только в день голосования и только на основании письменного заявления или устного обращения (в том числе переданного при содействии других лиц) избирателя с указанием уважительной причины, по которой он не может прибыть в помещение для голосования (по состоянию здоровья, инвалидности и другим причинам).

Подсчет голосов избирателей проводится сразу после окончания времени голосования и проводится без перерыва до установления итогов голосования, причем ведется открыто и гласно членами участковой избирательной комиссией с правом решающего голоса в присутствии наблюдателей, соответствующих представителей кандидата, политической партии, средств массовой информации.

Перед непосредственным подсчетом голосов избирателей по избирательным бюллетеням уточняется, оглашается и заносится в соответствующие строки протокола:

число избирателей, внесенных в списки избирателей; число избирательных бюллетеней, полученных участковой избирательной комиссией;

число избирателей, проголосовавших по открепительным удостоверениям на избирательном участке.

Затем заносятся следующие данные:

число избирательных бюллетеней, выданных избирателям на избирательном участке в день голосования (устанавливается по числу подписей избирателей в списке избирателей);

число избирательных бюллетеней, выданных избирателям, проголосовавшим вне помещения для голосования (устанавливается по числу соответствующих отметок в списке избирателей).

Протокол об итогах голосования заполняется в трех экземплярах и подписывается всеми присутствующими членами участковой избирательной комиссии с правом решающего голоса. Первый экземпляр протокола участковой избирательной комиссии после его подписания незамедлительно направляется в вышестоящую избирательную комиссию. Результаты выборов определяет избирательная комиссия, наделенная этим правом соответствующим законом.

ГЛАВА III. ПРЕЗИДЕНТ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

§ 1. Становление института президентства в Российской Федерации

I. К пониманию проблемы института президентства. Возникновение тех или иных систем правления в различных странах обусловлено многими факторами. Значительный отпечаток на этот процесс накладывают особенности исторического развития страны, специфика ее политической культуры, традиции государственности, состояние различных политических сил в период разработки и принятия конституции государства. Большую роль в выборе системы правления может играть субъективный фактор в лице ведущего политического лидера, под которого в значительной степени и выстраивается вся конструкция государственной власти и управления.

Из средневековья пришла к нам традиция единоличного главы государства. Первоначально это был монарх. Затем в ряде государств, установивших республиканскую форму правления, главой государства стал **президент** (председатель)³⁸. Уже отмеченные факторы способствовали тому, что в отдельных государствах сложились своеобразные формы данного государственно-правового института. При одинаковых республиканских формах правления (президентских либо парламентских) положение главы государства стало выглядеть неодинаково.

Согласно текстам конституций многих современных государств, глава государства либо не входит ни в одну из трех ветвей власти, либо входит только в исполнительную; довольно редко он может входить и в законодательную, и в исполнительную власть. Так, согласно статье 79 Конституции Индийской Республики 1950 г., индийский парламент, подобно британскому, состоит из трех частей: президента, Совета Штатов, Народной палаты.

³⁸ Обычно при переводе слова «президент» обращаются к латинскому его происхождению – «presidens» – «сидящий впереди», «во главе». Есть и другое обоснование. Испанский термин «presidente» можно переводить как «председатель». Однако в данном случае такой перевод не учитывает конституционного характера этого государственно-правового института как главы государства. Поэтому у нас в настоящее время этот термин переводится – «президент». Аналогичная проблема возникает и при переводе с некоторых славянских языков – сербского, словенского, хорватского, македонского и др., где нет специального термина «президент», а глава государства и глава коллегиального органа именуются – «председатель». И только тогда, когда речь идет о главе государства, употребляется – «президент».

Со времени, когда разделение властей еще только начинало возникать, глава государства сохранил за собой исполнительную власть. Такое решение нашло отражение в разделе I статьи 2 Конституции США 1787 г., в которой сказано: «Исполнительная власть осуществляется Президентом...». Президент США является одновременно и главой государства, и главой правительства.

Главный признак данной формы правления: президент не обладает правом роспуска Конгресса; правительство как высший коллегиальный орган исполнительной власти отсутствует³⁹; президент, как глава исполнительной власти, руководит огромным исполнительным аппаратом, назначает с «совета и согласия Сената» всех должностных лиц США, должности которых предусмотрены Конституцией США и законом, определяет их полномочия, но они не несут ответственности перед Конгрессом за проводимую политику.

Конституционные взаимоотношения центральных органов государственной власти США основаны на принципе разделения властей. Однако, схема Ш.–Л.Монтескье о разделении властей в Конституции США была дополнена механизмом взаимоконтроля всех трех ветвей власти. Каждая из ветвей власти стала предостережением для других от их попыток злоупотреблений, стремлений к диктатуре. Этот комплекс взаимоконтроля в американской действительности трансформировался в систему сдержек и противовесов (*checks and balances*) и впоследствии в различных модификациях чрезвычайно широко распространился в мировом конституционном регулировании и практике взаимоотношений центральных органов государственной власти. Собственно американская схема разделения властей практически достигла равновесия между ветвями власти именно путем четкого разделения функций между органами государственной власти и установления взаимодействия между ними. Так, Конгресс принятыми законами «сдерживает» Президента республики и Верховный суд, в случае несоблюдения законов может прибегнуть к импичменту; Президент республики «сдерживает» Конгресс правом вето, а Верховный суд – правом

³⁹ Характеризуя особенности президентской республики, М.А. Краснов подчеркивает, что главным в характеристике республики как президентской является «...особое построение исполнительной власти, в которой нет коллегиального органа – правительства, которое является «отягощающим элементом разделения властей». См.: Краснов М.А. Россия как полупрезидентская республика: проблемы баланса полномочий // Государство и право. – 2003. – № 10. – С. 16-23.

назначения членов данного суда; Верховный суд «сдерживает» Конгресс и Президента республики правом признания их актов неконституционными.

С тех пор эта система стала своего рода образцом («моделью») президентской республиканской формы правления и в науке получила наименование – **«президентская республика»**. Президентская власть в республиках президентского типа – это всегда **единоличность власти**. Глава государства не только не делит свою власть с другими лицами, но и в силу разделения властей действует независимо от законодательной и судебной власти. Президент получает свой мандат от народа и потому не может контролироваться со стороны парламента. Принято считать, что сильная президентская власть никак не подрывает демократический характер правового государства.

В 1958 г. генералом Ш. де Голлем (Франция) была инициирована другая республиканская форма правления, сочетающая в себе признаки и президентской, и парламентской республики, которая получила наименование **полупрезидентской или, смешанной формы правления** (иногда ее называют еще – французской, а сейчас еще и парламентарско-президентской)⁴⁰.

Характер этой республики определяется тем, что: глава государства (президент) избирается помимо парламента, а премьер-министр назначается президентом без согласия высшего представительного органа государственной власти (признаки президентской республики); в то же время правительство несет ответственность перед нижней палатой парламента (парламентарская форма правления); с формальной точки зрения, президент не может отозвать премьер-министра.

При смешанной форме правления ситуация с правовым положением главы государства весьма разнообразна, как разнообразны сами смешанные республики. Среди них есть такие, которые, за исключением избрания президента народом, практически не отличаются от парламентарских; есть и такие – Франция, например, которые дают пример, можно сказать, крайний, т.е. в большей степени приближающийся к американскому. В зависимости от конкретных конституционных решений зависит, какие из принадлежащих президенту полномочий он осуществляет в дискреционном порядке, то есть по собственному усмотрению, а осуществление каких ну-

⁴⁰ Мы, в данном случае, исходим из существующих в настоящее время научных представлений о форме правления.

ждается в предварительном решении других государственных органов, в частности, главы правительства.

Не только американская, но и французская форма правления используются многими современными государствами. При этом, применение той или иной модели президентской республики в каждом государстве имеют свои многочисленные особенности, которые, по сути дела, не соответствуют первоначальным характеристикам как самой президентской (американской), так и полупрезидентской (французской) конструкции власти. В разных странах различен характер взаимоотношений президента с парламентом и правительством. Но так или иначе, и в том, и в другом случае глава государства тяготел и тяготеет в настоящее время именно **к исполнительной власти**. А если это так, то американская модель президентской республики вряд ли может претендовать на сохранение за ней хотя и действующего, но классического образца президентской республики, так же как и французская – на сохранение за собой образца полупрезидентской (смешанной) республики⁴¹. Этим подтверждается положение о том, что в современной мировой конституционной практике нет ни «чистой» модели президентской или полупрезидентской республики, ни разделения властей в «чистом» виде.

Вообще обстоятельства, влияющие на выбор той или иной конституционной формы правления, как мы уже отмечали, различны для каждого государства. Однако, при построении любой управленческой системы, ее структура в обязательном порядке должна определяться ее функциями. В системе функций государственного властвования есть такая, как **представительство государства** внутри и вне страны. Она может проявляться в различных полномочиях, круг которых относительно стабилен. Эта функция, а, следовательно, и вытекающие из нее полномочия никому, можно

⁴¹ Подтверждение сказанному студенты найдут в статье М.А.Краснова «Россия как полупрезидентская республика: проблемы баланса полномочий» (см. указ. соч., с. 16-23). На основании анализа особенностей формы правления девяти современных европейских государств – Белоруссии, Болгарии, Македонии, Польши, Португалии, России, Словении, Украины и Хорватии, – которые относятся к числу полупрезидентских республик, автор показал довольно существенные различия между ними, возражая тем авторам, которые однозначно трактуют смешанную модель. Сопоставление Конституции Российской Федерации с конституциями названных государств также свидетельствует о том, что и для президентской власти в Российской Федерации характерны свои особенности, которые, к сожалению, подтверждают несбалансированность федеральной власти в Российской Федерации.

сказать, неподотчетны и неподконтрольны. Среди них: обязанность выступать гарантом конституции, осуществлять высшее представительство государства, поддерживать и защищать гражданское общество, демократические традиции, права и свободы гражданина и человека, которые в обязательном порядке **обеспечиваются специфическими властными полномочиями**.

Это же относится и к конкретным полномочиям президента. В зависимости от формы правления (президентская или парламентская республика) и политического режима полномочия главы государства могут быть номинальными или реальными. В свою очередь, номинальные и реальные полномочия могут по-разному сочетаться, но в случае какого-либо политического кризиса, когда конституционные власти и политические силы окажутся почему-либо не в состоянии управлять страной, именно глава государства призван найти выход из сложившейся ситуации. То есть, в данном случае глава государства – это важнейший резерв власти в государстве.

II. Становление института президентства в российской Федерации. В Российской Федерации институт президентства был учрежден по результатам всенародного голосования (референдума), проведенного 17 марта 1991 г. Статус Президента РСФСР определялся Законом РСФСР «О Президенте РСФСР», который был принят Верховным Советом РСФСР 24 апреля 1991 г. В статье первой Закона РСФСР было установлено, что Президент РСФСР является **высшим должностным лицом РСФСР и главой исполнительной власти в РСФСР**. Президент РСФСР избирался гражданами РСФСР на основе всеобщих, равных, прямых выборов при тайном голосовании. Порядок выборов определялся Законом РСФСР от 15 мая 1991 г. «О выборах Президента РСФСР»⁴². Одновременно с Президентом РСФСР избирался и вице-президент, кандидатуру которого предлагал Президент РСФСР. Как Президент РСФСР, так и вице-президент избирались **сроком на пять лет**. Первые выборы Президента РСФСР состоялись 12 июня 1991 г.

Учреждение поста Президента РСФСР было обусловлено рядом объективных и субъективных факторов.

⁴² Тексты Закона РСФСР «О Президенте РСФСР» и «О выборах Президента РСФСР» см.: Сборник законодательных актов, принятых третьей сессией Верховного Совета РСФСР (19 апреля – 17 мая 1991 г.). Изд. Верховного Совета РСФСР. 1991. С. 5-46.

К объективным факторам следует отнести: резкое ослабление исполнительной власти, серьезные недостатки в механизме разделения властей, реализации законов и иных нормативных правовых актов, что с особой силой проявилось в период так называемой «перестройки». Односторонний акцент на процессы демократизации и ослабление в связи с этим внимания к вопросам дисциплины, законности и правопорядка привели к той грани, за которой начиналась потеря управляемости страной. Укрепление организационной основы исполнительной власти за счет введения в систему ее высших органов государственной власти народом избранного президента давало возможность на основе принципа разделения властей нивелировать эти недостатки в деятельности представительных органов, придать государственному механизму мобильность, оперативность в принятии управленческих решений. Особая для России ценность вводимого института президентства состояла в том, что при разделении властей президент стал выполнять важные функции координатора в государственном механизме.

Основным из **субъективных факторов** учреждения поста президента в России была необходимость поиска правовых средств для консолидации политических сил, отстаивавших идею государственного суверенитета России в противостоянии с «центром», т.е. с государственными органами Союза ССР. В это время институт президентства в России был ориентирован на сохранение членства Российской Федерации в составе Союза ССР. Отказ от идеи сохранения единого союзного государства, хотя и на новых принципах, ставил на повестку дня вопрос о развитии самостоятельности института президентства в Российской Федерации, его полного соответствия статусу суверенного государства.

Кроме того, в Российской Федерации, как и во Франции, при принятии Конституции сказывался фактор личности лидера реформаторских сил, еще не размежеванных политически. И во Франции, и в России это был «харизматик»⁴³, который выступал больше в качестве «национального освободителя», а не «управленца». Справедливо в этом отношении отмечает М.А. Краснов: «Тип «управленца» скорее характерен для устоявшихся демократий, где политическая система востребует уже не «пассионарного

⁴³ «Харизма» от греч. слова «charisma» – божественный дар, т.е. особая популярность конкретной личности.

вождя», а «главного политического функционера», вместе со своей партией берущего ответственность за проведение определенного социально-экономического курса»⁴⁴.

Учреждение поста Президента в РСФСР дало также возможность покончить с имевшей место неопределенностью и двойственностью статуса Председателя Верховного Совета РСФСР, который до введения поста Президента, наряду с реализацией функций Президента РСФСР, совмещал и обязанности руководителя парламента (председателя, спикера), что отрицательно сказывалось на функционировании высших государственных структур.

Основным источником полномочий Президента РСФСР были: **во-первых**, частично те, которые ранее принадлежали Верховному Совету и Президиуму Верховного Совета РСФСР: назначение Председателя Совета Министров РСФСР (Председателя Правительства РСФСР), хотя и с согласия Верховного Совета РСФСР; назначение и освобождение от должности министров по представлению Председателя Совета Министров РСФСР; **руководство** деятельностью Совета Министров; ратификация и денонсация международных договоров; прием в гражданство РСФСР; решение вопросов о выходе из гражданства РСФСР; предоставление убежища РСФСР; и некоторые другие; **во-вторых**, к компетенции Президента РСФСР были отнесены некоторые полномочия, которые ранее относились к ведению Председателя Верховного Совета РСФСР: представительство РСФСР в международных отношениях; внесение на рассмотрение высшего представительного органа государственной власти (Верховного Совета РСФСР) вопроса об отставке Совета Министров РСФСР; представление Съезду народных депутатов докладов о выполнении принятых Съездом народных депутатов социально-экономических и иных программ, о положении в РСФСР; обращение с посланиями к народу РСФСР; **в-третьих**, эта группа предметов ведения и полномочий обусловлена самой новизной института президентской власти и вытекала из его природы: руководство Советом Безопасности; командование Вооруженными Силами РСФСР; осуществление помилования граждан, осужденных судами РСФСР; издание указов и некоторые другие.

⁴⁴ М.А.Краснов. Указанная статья. С. 16.

Общая характеристика особенностей института президентства в России закономерно выводит нас на вопрос о том, насколько «сильна» была учрежденная президентская власть. Не рассматривая в данном случае вопрос о функциях и компетенции Президента РСФСР, можно утверждать, что уже с момента учреждения поста Президента в РСФСР законодатель сориентировался на модель «сильного» главы государства. Такой вывод основывается на том, что Президент РСФСР имел рычаги воздействия на все три ветви власти: законодательную, исполнительную и судебную. Подобного рода влияние на деятельность этих государственных органов позволяло Президенту РСФСР осуществлять координаторские функции, а также обеспечивать единство государственной власти на всей территории РСФСР. О «силе» президентской власти свидетельствует и то обстоятельство, что в руках главы государства находились многие полномочия, связанные с подбором кадров на высшие должности в государственных органах; возложение на него обязанности Верховного Главнокомандующего Вооруженными Силами РСФСР; наличие серьезных полномочий в области внешнеполитической деятельности, а также возможности Президента РСФСР оперативно реагировать на возникающие чрезвычайные ситуации. **Особенно значимой явилась интеграция президентской и правительственной власти.**

Однако, в соответствии с требованиями «Учебного пособия», вряд ли есть смысл анализировать российскую модель института президентства с точки зрения восприятия ее как «своей», вычислять, что в ней от американской, французской, итальянской, немецкой или других моделей. В данном случае целесообразно напомнить, в свободной интерпретации, из известного гегелевского положения то, что невозможно «занять» демократию другой страны; ни одна политическая система ни в одной стране не будет стабильной, если она не рождена в самой этой стране, на ее почве, как результат развития собственной политической культуры. Поэтому остается фактом, что наша модель в своем правовом оформлении немало заимствовала из зарубежного опыта, хотя многие полномочия Президента Российской Федерации по содержанию и стилю до сих пор прочно связаны с традициями государства, к сожалению, не всегда самыми лучшими. Вместе с тем, использование опыта организации президентской деятельности зарубежных стран позволяет опереться на то, что уже апробировано многолетней практикой конституционных норм и традиций, делает возможным избрание наиболее

эффективной формы организации президентской власти, способов взаимодействия с парламентом и другими государственными органами.

§ 2. Президент Российской Федераций в системе органов государственной власти Российской Федерации

При определении места Президента Российской Федерации в системе органов государственной власти Российской Федерации необходимо учитывать то, что:

во-первых, Президент Российской Федерации глава государства;

во-вторых, Президенту Российской Федерации принадлежат специфические функции, которые он реализует с помощью **особого содержания государственно-властных полномочий**;

в-третьих, для Президента Российской Федерации характера **особая форма ответственности**.

I. Президент Российской Федерации – глава государства. Дальнейшее развитие и совершенствование правового статуса Президента Российской Федерации нашло свое отражение в Конституции Российской Федерации 1993 г. Так, в части 1 статьи 80 Конституции Российской Федерации **Президент Российской Федерации назван главой государства**.

Что характерно для понятия – «глава государства»?

В статье 11 Конституции Российской Федерации установлено, что государственную власть в Российской Федерации осуществляют Президент Российской Федерации, Федеральное Собрание Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, суды Российской Федерации. В то же время, статья 10 Конституции Российской Федерации закрепляет положение о том, что государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную: органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны.

Из содержащихся в статьях 10 и 11 Конституции Российской Федерации положений следует, что **во-первых**, Президент Российской Федерации, **являясь одним из органов государственной власти, не входит ни в одну из трех ветвей власти, чем и определяется одна из наиболее значимых особенностей правового положения Президента Российской Федерации**. Придание Президенту Российской Федерации как одному из органов государственной власти статуса главы государства является не только обраще-

нием Конституции Российской Федерации к признанию характерного для многих современных государств института президента в качестве главы государства, но и вызывавшейся определенной необходимостью учреждения в сложившихся условиях развития российского государства нового и необходимого для государства государственно-правового института.

Во-вторых, конституционное положение о том, что Президент Российской Федерации является одним из органов государственной власти, убедительно подтверждает, что именно **государственное властвование является следующим системным качеством статуса Президента Российской Федерации как главы государства**. Иначе говоря, во властвовании проявляется и ведущая роль Президента Российской Федерации как органа государственной власти, не входящего ни в одну из трех ветвей власти, и его особое положение как главы государства, то есть, как органа государственной власти, с помощью которого формируется и обеспечивается устойчивость, стабильность всех институтов государства и общества.

То, что статья 10 Конституции Российской Федерации не включает Президента Российской Федерации ни в одну из трех ветвей власти, не означает неопределенности в вопросе о правовом статусе Президента Российской Федерации. Мы уже говорили, в мировой конституционной практике нет модели разделения властей в «чистом виде». Было бы гораздо более неприемлемым, если бы Конституция Российской Федерации наряду с тремя ветвями власти содержала бы указание на наличие в Российской Федерации четвертой – президентской власти. На первый взгляд это может показаться формально логичным, но в правовом отношении институт президентства **поднялся бы над тремя ветвями власти**, как об этом говорили Л.А. Окуньков, Н.А. Сахаров и некоторые другие государствоведы в начальный период становления института президентства в Российской Федерации⁴⁵. Подобное установление дало бы возможность

⁴⁵ См.: Окуньков Л.А. Президент Российской Федерации. Конституция и политическая практика. М., 1996, С. 32; Сахаров Н.А. Институт президентства в современном мире. М., 1994. С. 27 и др. Следует также иметь в виду, что еще «отцы-учредители» Конституции США 1787 г., в частности, Джеймс Медисон, были противниками предоставления Президенту США статуса – «над всеми». В выпуске «Федералиста» № 46 от 1 февраля 1788 г. Д.Медисон разделение властей связывал непосредственно с принципом взаимного контроля властей, рассматривая его как средство, обеспечивающее практическое применение этого основного принципа. С точки зрения федералистов, при демократии невозможна конструкция, в соответствии с которой какое-либо должностное лицо **могло бы стоять вне или над системой разделения властей**. См.: The Federalist

Президенту Российской Федерации оказывать серьезное давление на все три ветви власти, что никак не сочетается с принципом самостоятельности каждой из ветвей власти.

В-третьих, в правовом государстве, где действует принцип разделения властей, предполагается, что властные полномочия высшего должностного лица в государстве, в том числе и главы государства, **обязательно относятся к одной из трех ветвей власти** – законодательной, исполнительной или судебной. Функции и полномочия главы государства соприкасаются со всеми тремя ветвями власти, но все же его функции и полномочия нельзя отнести ни к законодательной, ни к судебной. **Другое дело – исполнительная власть**. Даже в тех странах, где президент не входит ни в одну из трех ветвей власти, юридическая наука и практика признают его главой исполнительной власти, так как никакому должностному лицу **нельзя иметь определенные функции, в особенности, государственно-властные полномочия вне какой-либо ветви власти**. В то же время, при таком положении, не отрицающем принцип разделения властей на три самостоятельные ветви власти, образуется орган государственной власти с особым правовым статусом – глава государства, **наделенный собственными для него государственно-властными полномочиями**, реализация которых обеспечивается возможностью применения **государственно-правовых санкций**, таких, как: **ропуск** Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации (ч. 4 статьи 111, чч. 3 и 4 статьи 117 Конституции Российской Федерации); **отставка** Правительства Российской Федерации (ч.2 статьи 117 Конституции Российской Федерации); **отмена постановлений и распоряжений** Правительства Российской Федерации (ч. 3 статьи 115 Конституции Российской Федерации); **отрешение от должности** высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации (п. «г» ч. 1, чч. 5 и 6 статьи 19 Федерального закона от 29 июля 2000 г. (в редакции Федерального закона от 11 декабря 2004 г.) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации») и другие.

Этим подтверждается следующая определяющая особенность статуса важнейшего государственно-правового института в государстве, суть которого в том, что осуществление государственной власти в единоначальном исполнении выступает как верховное государственное руководство самого народа, избравшего президента в качестве главы государства. Тем самым, властные функции и полномочия главы государства напрямую обеспечиваются волей народа. В этом случае термин – «глава государства» более точно отражает его положение как высшего должностного лица в государстве и как главы исполнительной власти, но не свидетельствует о наличии какой-то четвертой власти в государстве.

Когда употребляют термин «президентская власть», а это на самом деле так, то это означает особое положение главы государства – президента в системе трех ветвей власти, наличие у него целого ряда весьма значимых собственных полномочий, комплексный характер его разнообразных прав и обязанностей во взаимодействии со всеми тремя ветвями власти, но, в основном, именно с исполнительной властью.

В-четвертых, факт принадлежности Президента Российской Федерации в качестве главы к исполнительной ветви власти предопределяет и особенности содержания исполнительной власти Президента Российской Федерации как власти, призванной к исполнению тех или иных предписаний вышестоящих органов государственной власти. Президенту Российской Федерации такие предписания могут быть адресованы только Федеральным Собранием Российской Федерации и только в форме федерального закона, подписанного самим Президентом Российской Федерации. Так, например, в статье 54 Федерального закона от 19 мая 1995 г. (в ред. Федерального закона от 25 июля 2002 г.) «Об общественных объединениях» содержится следующее положение: «Предложить Президенту Российской Федерации и поручить Правительству Российской Федерации привести свои правовые акты в соответствие с настоящим Федеральным законом»; в Федеральном законе от 17 ноября 1995 г. (в ред. Федерального закона от 15 июля 2005 г.) «О внесении изменений в статью 44 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» содержалось следующее предписание: «Денежное вознаграждение Генеральному прокурору Российской Федерации устанавливается Президентом Российской Федерации». Следует иметь в виду, что названные и иного рода «предложения» Президенту Российской Федерации носят вполне обязывающий, а не

факультативный характер; такие «предложения» обязаны исполняться Президентом Российской Федерации.

Более насыщенной является **инициативная распорядительная властная** деятельность Президента Российской Федерации в качестве органа государственной власти, стоящего во главе федеральной исполнительной власти. Именно эта деятельность Президента Российской Федерации составляет его основную государственно-властную деятельность, что находит свое нормативное правовое выражение в следующих формах:

во-первых, в соответствии с п. «е» статьи 84 Конституции Российской Федерации, Президент Российской Федерации обращается к Федеральному Собранию Российской Федерации с ежегодными посланиями о положении в стране, об основных направлениях внутренней и внешней политики государства. Так, в Послании Федеральному Собранию Российской Федерации от 25 апреля 2005 г. Президент Российской Федерации определил, что «главной политико-идеологической задачей» на ближайшее десятилетие является дальнейшее развитие России как свободного, демократического государства, в основе которого лежат принципы справедливости и законности. При этом, под справедливостью Президент Российской Федерации подразумевает «...открытие широких и равных возможностей для всех. Успех – для всех. Лучшей жизни – для всех»⁴⁶. Именно эту задачу призваны реализовать Правительство Российской Федерации, федеральные органы исполнительной власти, государственные органы субъектов Российской Федерации и органы муниципальных образований;

во-вторых, в соответствии с п. «г» статьи 84 и п. 1 статьи 104 Конституции Российской Федерации, Президенту Российской Федерации принадлежит право законодательной инициативы в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации. Порядок осуществления Президентом Российской Федерации права законодательной инициативы реализуется в соответствии с требованиями, которые установлены в «Положении о порядке взаимодействия Президента Российской Федерации с палатами Федерального Собрания Российской Федерации в законодательном процессе», которое утверждено Указом Президента Российской Федерации от 7 ноября 2005 г. В Указе, в частности, установлено, что раз-

⁴⁶ См.: Российская газета. 26 апреля 2005 г.

работка проектов федеральных конституционных законов, федеральных законов, которые предполагается внести в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации в порядке законодательной инициативы Президента Российской Федерации, **обеспечивается** по поручению Президента Российской Федерации Руководителем Администрации Президента Российской Федерации, подразделениями Администрации Президента Российской Федерации и федеральными органами исполнительной власти⁴⁷;

в-третьих, в непосредственном руководстве работой Правительства Российской Федерации (п. «б» статьи 83 Конституции Российской Федерации);

в-четвертых, путем издания многочисленных указов в порядке выполнения предписаний федеральных законов (назначение референдума, назначение выборов в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации и др.), а так же по собственной инициативе в порядке реализации принадлежащих ему полномочий (п.п. «а», «в» статьи 84 Конституции Российской Федерации).

Наряду с отмеченными особенностями статуса Президента Российской Федерации как органа государственной власти – главы государства, Президенту Российской Федерации **свойственны и те общие черты** государственного органа, о которых мы говорили в § 1 главы 1 части третьей настоящего «Учебного пособия».

Поэтому его общее положение в системе разделения властей и в системе органов государственной власти обеспечиваются наличием у него особых государственно-властных функций и полномочий.

II. Функции Президента Российской Федерации. Под функциями (функция – от лат. «function» – исполнение, совершение) понимается в данном случае такое внешнее проявление государственно-правовых свойств Президента Российской Федерации, которое, **во-первых**, отражает качественную его определенность как органа государственной власти и, **во-вторых**, обособленность той части общественных отношений (предметов ведения), в пределах которых он (Президент), осуществляя государственное властвование, взаимодействует с другими федеральными органами государственной власти, в результате чего **не происходит** изменение статуса

⁴⁷ См.: Российская газета. 10 ноября 2005 г.

федеральных органов государственной власти и их места в системе разделения властей.

Полномочия вытекают из функций и состоят из конкретных **прав и обязанностей** главы государства **по вопросам, отнесенным Конституцией Российской Федерации и федеральными законами к его ведению**. В той мере, в какой функции и полномочия присущи исключительно главе государства, то есть не делятся с Федеральным Собранием Российской Федерации, Правительством Российской Федерации, судами Российской Федерации, **эти полномочия называются прерогативами главы государства**.

Реализация функций и полномочий Президента Российской Федерации **обеспечивается особым содержанием его государственно-властных полномочий**, в частности:

во-первых, повседневной инициативно-распорядительной деятельностью, направленной на обеспечение сбалансированной работы федеральных органов государственной власти по управлению делами государства;

во-вторых, осуществлением контроля и надзора за исполнением нормативных правовых актов всеми федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации;

в-третьих, определением основных направлений законодательной деятельности Федерального Собрания Российской Федерации в соответствии с Посланиями Президента Российской Федерации по вопросам внутренней и внешней политики государства;

в-четвертых, правом на издание самостоятельных нормативных правовых актов (указов) по вопросам своей компетенции, устанавливающих, как и в федеральных законах, общеобязательные правила поведения и действующих на всей территории Российской Федерации;

в-пятых, путем применения на законном основании присущих ему форм государственного принуждения.

Государственно-властные полномочия Президента Российской Федерации направлены на реализацию установленных в статье 80 Конституции Российской Федерации следующих функций:

во-первых, Президент Российской Федерации является гарантом прав и свобод человека и гражданина;

во-вторых, в установленном Конституцией Российской Федерации порядке, Президент Российской Федерации принимает меры по охране суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной

целостности, обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти;

в-третьих, в соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральными законами, Президент Российской Федерации определяет основные направления внутренней и внешней политики государства;

в-четвертых, Президент Российской Федерации представляет Российскую Федерацию внутри страны и в международных отношениях.

Итак, **первая из основных** функций Президента Российской Федерации направлена на определение его роли в качестве гаранта прав и свобод человека и гражданина. По своему характеру эта функция весьма многогранна, и ее содержание можно свести к следующим главным направлениям:

1) вся деятельность самого Президента должна строго соответствовать Конституции Российской Федерации и должна быть направлена на обеспечение прав и свобод человека и гражданина. В Конституции Российской Федерации статус главы государства определен максимально точно, а в дальнейшем также урегулирован многими федеральными законами. Это необходимо для того, чтобы лицо, занимающее высшее положение в государстве, имело строго определенные права, четкие обязанности и не могло, выходя за установленные пределы, своими действиями породить угрозу конституционным правам и свободам граждан (человека и гражданина), основам конституционного строя государства. Устойчивость конституционного строя и реальность прав и свобод человека и гражданина в решающей степени зависят от баланса и гармонии деятельности главы государства с законодательной, исполнительной, судебной властями;

2) Президент Российской Федерации призван обеспечивать положение, при котором все органы государства выполняли бы свои конституционные обязанности и не выходили бы за пределы законом установленной для них компетенции;

3) являясь гарантом Конституции Российской Федерации, Президент Российской Федерации **обязан** принимать меры к строгому соблюдению Конституции Российской Федерации, конституций и уставов субъектов Российской Федерации **в случае**, когда нарушаются права и свободы тех или иных национальных, конфессиональных, социальных групп населения Российской Федерации;

4) функция гаранта Конституции Российской Федерации предполагает широкое право Президента Российской Федерации действовать по своему усмотрению, исходя не только из буквы, но и духа Конституции Российской Федерации и федеральных законов, восполняя пробелы в правовой системе и реагируя на непредвиденные Конституцией Российской Федерации жизненные ситуации. Дискреционная власть (от франц. слова – *discretionnaire*, что означает – зависящий от личного усмотрения), неизбежная в любом государстве, не является сама по себе нарушением демократических принципов и не чужда правовому государству, если, конечно, действия главы государства не ведут к репрессиям, грубому нарушению прав и свобод человека, не приводят к массовому неповиновению властям. Дискреция не перечеркивает конституционного права граждан на обжалование действий Президента Российской Федерации в судебном порядке.

5) как гарант прав и свобод граждан, Президент Российской Федерации обязан разрабатывать и предлагать законы, а в случае их отсутствия и впредь до принятия федеральных законов принимать указы в защиту прав и свобод отдельных категорий граждан (пенсионеров, военнослужащих и др.), по борьбе с организованной преступностью и т.д.

Вторая функция Президента Российской Федерации – охрана суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности, обеспечение согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти. Следовательно, в данном случае речь идет о том, что проблема защиты Президентом Российской Федерации суверенитета и территориальной целостности государства имеет как внешний, так и внутренний аспект.

Внешний аспект данной функции состоит в том, что только сам Президент Российской Федерации должен определить состояние нарушения или угрозу нарушения суверенитета, независимости и государственной целостности и предпринимать действия, предусмотренные Федеральным конституционным законом от 30 января 2002 г. «О военном положении», в п.2 статьи 3 которого установлено, что в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права «...агрессией против Российской Федерации признается применение вооруженной силы иностранным государством (группой государств) против суверенитета, политической независимости и территориальной целостности Российской Федерации или каким-либо иным образом, несовместимым с Уставом ООН».

посредственной угрозой в данном случае признаются действия иностранного государства (группы государств), конкретно указывающие на подготовку к совершению акта агрессии против Российской Федерации, включая объявление войны Российской Федерации. В этом случае, военное положение на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях вводится указом Президента Российской Федерации, который незамедлительно сообщает о введении военного положения Совету Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации.

Внутри страны деятельность Президента Российской Федерации направлена на преодоление возникающих противоречий во взаимоотношениях между субъектами Российской Федерации, на сохранение единого правового пространства, четкого разграничения полномочий федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации, соблюдение ими федеральных законов. Для решения возникающих проблем Президент Российской Федерации вправе принимать соответствующие указы, а также использовать согласительные процедуры. Хотя Конституция Российской Федерации не называет в данном случае Президента Российской Федерации «арбитром», тем не менее именно Президент Российской Федерации выполняет роль арбитра, если соответствующие федеральные органы государственной власти не находят согласованных действий или решений и не способствуют погашению конфликтов во взаимоотношениях. Эта функция Президента Российской Федерации важна для урегулирования взаимодействия органов государственной власти как на федеральном уровне, так и на уровне отношений органов государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а также и между государственными органами различных субъектов Российской Федерации.

Третья конституционная функция Президента Российской Федерации предоставляет Президенту Российской Федерации право определять основные направления внутренней и внешней политики государства, оговаривая при этом, что эта функция осуществляется в соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральными законами.

Что касается самостоятельных полномочий Президента Российской Федерации в данной области, то они касаются кадровой политики, руководства внешнеполитической деятельностью, участием в формировании пра-

вовой политики, руководством текущей социально-экономической политикой, утверждением главных направлений военной политики.

Реализация данной функции находит свое проявление в ежегодных обращениях к Федеральному Собранию с посланиями о положении в стране, об основных направлениях внутренней и внешней политики государства. Федеральные органы государственной власти в соответствии с высказанными Президентом Российской Федерации пожеланиями, принимают конкретные меры, определяют пути и средства для их проведения в жизнь. Тем самым характер данной функции ставит Президента Российской Федерации в некое исключительное положение по отношению ко всем другим федеральным органам государственной власти.

Представительская функция (это уже **четвертая** конституционная функция) Президента Российской Федерации осуществляется им единолично. В данном случае Президент Российской Федерации вправе направлять своих полномочных представителей в федеральные округа или в субъекты Российской Федерации, что и является его правом представительства внутри страны.

Выступая в сфере международных отношений, Президент Российской Федерации ведет переговоры с главами других государств; подписывает от имени Российской Федерации международные договоры; назначает послов и полномочных представителей в другие государства и международные организации. В соответствии с международным правом Президент Российской Федерации пользуется по протоколу правом на высшие почести при нанесении **официальных визитов** в другие государства.

Подтверждая особый статус Президента Российской Федерации как главы государства, следует также отметить, что, как и в других государствах, Президент Российской Федерации выступает как своеобразный символ государства. Он обладает неприкосновенностью. В статус Президента Российской Федерации входит его право на штандарт (специальный президентский флаг), оригинал которого находится в его служебном помещении, а дубликат поднимается над резиденцией Президента Российской Федерации как в столице Российской Федерации, так и над другими резиденциями Президента Российской Федерации во время его пребывания в них.

Символом Президентской власти является также Знак Президента Российской Федерации⁴⁸.

3. Ответственность Президента Российской Федерации. Президент, в принципе, как мы уже отметили, не ответственен за свою деятельность, но его неответственность имеет границы. Конституции многих государств устанавливают ответственность президентов за строго определенные виды правонарушений.

В части 2 статьи 93 Конституции Российской Федерации предусмотрен единственный случай возможного принудительного отстранения Президента Российской Федерации от должности – **отрешение** от должности. Основаниями отрешения Президента Российской Федерации от должности является **обвинение** Президента Российской Федерации в государственной измене или в совершении им тяжкого преступления, т.е. в данном случае речь идет не о политической, а о юридической парламентской ответственности Президента Российской Федерации. Когда мы говорим, что ответственность в данном случае – юридическая, то имеем в виду **основания** ответственности, в соответствии с которыми Президент Российской Федерации обвиняется в таком нарушении правовых норм, которые влекут именно судебную ответственность. В соответствии со статьей 93 Конституции Российской Федерации, **конституционная санкция заключается лишь в смещении (отрешении) с должности, что влечет утрату иммунитета и открывает путь для дальнейшего судебного преследования в обычном порядке**⁴⁹. И в науке, и среди практических работников российский институт «отрешение» Президента Российской Федерации от должности имеют не иначе как – «импичмент», используя в данном случае соответствующие положения Конституции США, которая устанавливает именно институт «импичмента». Следует однако иметь в виду, что «импичмент» и

⁴⁸ См.: Указ Президента Российской Федерации от 15 февраля 1994 г. «О штандарте (флаге) Президента Российской Федерации» // СЗ РФ. 1994. № 8. Ст. 587; Указ Президента Российской Федерации от 27 июля 1999 г. «Об утверждении описания символа президентской власти – Знака Президента Российской Федерации» // СЗ РФ. 1999. № 31. Ст. 3993, а также изменения в назначенные акты Указом Президента Российской Федерации от 6 мая 2000 г. //Российская газета. 7 мая 2000 г.

⁴⁹ См.: Якубов А.Е. Отрешение Президента от должности и уголовное право. – Вестник МГУ. Серия II. Право. 1995. № 5. С. 51.

«отрешение» от должности вполне самостоятельные государственно-правовые институты, каждый из которых имеет свои особенности⁵⁰.

Российский институт «отрешения» Президента Российской Федерации от должности обычно характеризуется в качестве сильной гарантии против злоупотребления властью и нарушения главой государства конституционных принципов.

Начало процедуры отрешения Президента Российской Федерации от должности связано с выполнением двух условий.

Прежде всего, **обвинение** Государственной Думой Президента Российской Федерации в государственной измене или совершении им иного тяжкого преступления **должно быть подтверждено**:

- 1) заключением Верховного Суда Российской Федерации о наличии в действиях Президента Российской Федерации признаков преступления;
- 2) заключением Конституционного Суда Российской Федерации о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения.

Сама процедура отрешения от должности Президента Российской Федерации определена статьей 93 Конституции Российской Федерации и детализируется в главе 22 (статьи 176-180) Регламента Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, который был принят 23 января 1998 г. с последующими изменениями, а также соответствующими статьями регламента Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации.

Эта процедура состоит из двух стадий:

во-первых, Государственная Дума двумя третями голосов от общего числа депутатов (т.е. 300 депутатов) принимает решение о выдвижении обвинения против Президента Российской Федерации. При этом инициа-

⁵⁰ Президент США не несет политической ответственности перед Конгрессом. Как записано в Конституции, Президент может быть отстранен от должности, если будет признан виновным в «измене, взяточничестве или других тяжких преступлениях и проступках» и осужден в порядке импичмента. «Импичмент» представляет собой особую процедуру привлечения к ответственности Президента, министров, послов, федеральных судей. Решение об импичменте принимается палатой Представителей; процедура рассмотрения в Сенате аналогична судебному разбирательству (вызов свидетелей, представление доказательств и др.). Правовым последствием признания лица виновным в порядке импичмента является его смещение с должности и **лишение права** занимать и исполнять какую-либо почетную, ответственную либо оплачиваемую должность на службе Соединенных Штатов. Смещенное с должности лицо лишается иммунитета и в дальнейшем привлекается к ответственности на общих основаниях.

тива должна быть проявлена не менее чем одной третью депутатов Государственной Думы (т.е. – не менее чем 150 депутатов), и должно быть вынесено заключение специальной комиссии, образованной Государственной Думой большинством голосов (т.е. 226 голосов);

во-вторых, решение об отрешении Президента Российской Федерации от должности выносит уже другая палата, т.е. Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации двумя третями голосов от общего числа членов палаты (т.е. не менее чем 132 голосами) не позднее чем в трехмесячный срок после выдвижения Государственной Думой обвинения против Президента Российской Федерации. Если в указанный срок решение Совета Федерации не будет принято, обвинение против Президента Российской Федерации считается отмененным.

Отрешение Президента от должности является основанием для прекращения им выполнения своих обязанностей в качестве Президента Российской Федерации. Бывший Президент Российской Федерации теряет конституционную неприкосновенность и может быть привлечен к уголовной ответственности как обычный гражданин⁵¹.

Для объективного решения вопроса о судьбе президентских полномочий Конституция (ч.4 статьи 109) устанавливает, что с момента вы-

⁵¹ В Российской Федерации попытка отрешения Президента Российской Федерации Б.Н. Ельцина была предпринята в период с июня 1998 г. по апрель 1999 г. Была образована специальная парламентская комиссия в составе 15 человек, которая представляла все депутатские объединения Государственной Думы. Комиссия обеспечила и аргументировано обосновала обвинения против Б.Н. Ельцина в совершении им **пяти** деяний, которые подпадают под действия, предусмотренные ч. 2 статьи 92 Конституции Российской Федерации. Среди них, в частности, обвинения в совершении государственного переворота в сентябре-октябре 1991 г., в развязывании войны в Чечне, в подрыве обороноспособности страны и др. Комиссия провела тщательное правовое обоснование обвинения, заслушала свидетелей, собрала доказательства и необходимые документы по каждому пункту обвинения, которые, в итоге, были поддержаны большинством членов Комиссии. 13-15 мая 1999 г. в Государственной Думе проходила процедура отрешения Президента Ельцина Б.Н. от должности. Для начала процедуры отрешения необходимо было набрать не менее 300 депутатских голосов «за» по какому-либо одному из пяти пунктов. Наибольшее число голосов «за» – 287, было подано за обвинение о начале чеченской войны. Таким образом, процедура отрешения от должности Президента Ельцина Б.Н. не состоялась, но самому президентству Ельцина Б.Н. была дана политическая и правовая оценка.

В данном случае, у студентов есть возможность сопоставить особенности российского порядка отрешения Президента Российской Федерации от должности с импичментом Президента США, обращая внимание на правовую основу, процедуру реализации и возможные последствия.

движения обвинения против Президента Российской Федерации и до принятия решения Советом Федерации Государственная Дума не может быть распущена.

С момента прекращения полномочий Президента Российской Федерации по указанным основаниям и до избрания очередного главы государства соответствующие государственные функции исполняет Председатель Правительства Российской Федерации (ч.3 статьи 92 Конституции Российской Федерации). В этой же статье установлено, что исполняющий обязанности Президента Российской Федерации не имеет права распускать Государственную Думу, назначать референдум, а также вносить предложения о поправках и пересмотре Конституции Российской Федерации.

Выборы Президента Российской Федерации должны состояться не позднее трех месяцев с момента досрочного прекращения исполнения полномочий Президента Российской Федерации.

Таким образом, в наиболее общем виде, глава государства – это должностное лицо и в то же время орган государственной власти, занимающий верховное положение в системе органов государственной власти Российской Федерации, деятельность которого направлена на реализацию только ему присущих функций в особых формах властвования, и который обусловлен особой формой государственно-правовой ответственности.

Можно сказать и так: глава государства – это высший представитель государства внутри и вне страны и вместе с тем символ единства нации, народа, государства.

§ 3. Компетенция Президента Российской Федерации

Содержание каждой функции Президента Российской Федерации находит свое выражение через посредство тех полномочий, т.е. конкретных прав и обязанностей, которые ему принадлежат и закреплены в статьях 83–90 Конституции Российской Федерации и соответствующих федеральных законах.

В одних случаях эти полномочия носят прерогативный (преимущественный) характер, т.е. принадлежат исключительно ему, в других – сопрягаются с полномочиями других органов государственной власти, способствуя решению вопросов во взаимодействии и на основании принципа

разделения властей. Совокупность полномочий Президента Российской Федерации сбалансирована с полномочиями других органов государственной власти, образуя систему взаимных противовесов в целях недопущения принятия односторонних авторитарных решений.

Полномочия Президента Российской Федерации, с целью их более углубленного изучения, целесообразно подразделить на несколько групп, каждая из которых характеризуется однородностью тех общественных отношений (предметов ведения), которые составляют определенные стороны функциональной деятельности Президента Российской Федерации и способствуют дальнейшему подтверждению особенностей места, которое принадлежит ему в системе органов государственной власти Российской Федерации.

І. Полномочия Президента Российской Федерации в области взаимоотношений с палатами Федерального Собрания Российской Федерации. Полномочия Президента Российской Федерации, вытекающие из различия конституционных функций главы государства и парламента (законодательного органа), в главном не конкурируют. В то же время полномочия Президента Российской Федерации в сфере взаимоотношений с парламентом позволяют рассматривать главу государства, прежде всего, как неременного участника законодательного процесса.

Президент Российской Федерации:

обладает правом законодательной инициативы в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации (п.1 ст.84 и п.1 ст. 104 Конституции Российской Федерации);

назначает референдум Российской Федерации в порядке, установленном Конституцией Российской Федерации (п. «в» ст.84) и статьей 23 Федерального конституционного закона от 28 июня 2004 г. «О референдуме Российской Федерации»;

подписывает и обнародует федеральные законы (п. «д» статьи 84 Конституции Российской Федерации);

направляет послания Федеральному Собранию, в которых определяет основные направления внутренней и внешней политики (п. «е» статьи 84 Конституции Российской Федерации).

Кроме названных, во взаимоотношениях Президента Российской Федерации с Федеральным Собранием Российской Федерации **следует выделить** и такие его полномочия:

во-первых, Президент Российской Федерации **назначает** выборы Государственной Думы в соответствии с Конституцией Российской Федерации и соответствующим федеральным законом;

во-вторых, Президент Российской Федерации **наделен правом отлагательного вето**, т.е. правом не подписывать федеральный закон, возвратив его со своими возражениями в Государственную Думу для повторного рассмотрения палатами Федерального Собрания в установленном Конституцией Российской Федерации порядке (статья 107 Конституции). Если палаты Федерального Собрания подтвердили ранее принятый федеральный закон, Президент Российской Федерации подписывает федеральный закон в течение семи дней и представляет его к опубликованию. Однако, вето Президента Российской Федерации не может быть наложено на федеральный конституционный закон. Принятый федеральный конституционный закон подлежит подписанию Президентом Российской Федерации и опубликованию в течение четырнадцати дней.

В-третьих, Президент Российской Федерации распускает Государственную Думу в случаях и порядке, предусмотренном статьями 111 и 117 Конституции Российской Федерации.

В статье 111 Конституции Российской Федерации закреплено положение о том, что Председатель Правительства Российской Федерации назначается Президентом Российской Федерации **с согласия** Государственной Думы. Однако, после трехкратного отклонения представленных Президентом Российской Федерации кандидатур Председателя Правительства Российской Федерации Государственной Думой **Президент Российской Федерации назначает** Председателя Правительства Российской Федерации, **распускает** Государственную Думу **и назначает** новые выборы.

В соответствии со статьей 117 Конституции Российской Федерации, Государственная Дума может быть распущена:

при двукратном выражении недоверия Правительству Российской Федерации в течение трех месяцев, когда у Президента Российской Федерации есть выбор: объявить об отставке Правительства либо распустить Государственную Думу (п.3 статьи 117);

при условии, что Государственная Дума отказывается в доверии Правительству Российской Федерации, Президент Российской Федерации вправе либо принять решение об отставке Правительства Российской Федерации либо решить вопрос о роспуске Государственной Думы.

В случае роспуска Государственной Думы Президент Российской Федерации назначает новые выборы с тем, чтобы Государственная Дума собралась не позднее чем через четыре месяца после роспуска.

Вместе с тем, части 3, 4 и 5 статьи 109 Конституции Российской Федерации предусматривают случаи, когда Государственная Дума не может быть распущена:

по основаниям, предусмотренным статьей 117 Конституции Российской Федерации, **в течение года после ее избрания;**

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.

Итак, Президент Российской Федерации вправе распустить Государственную Думу в случаях и порядке, предусмотренным Конституцией Российской Федерации. Однако Конституция Российской Федерации не предусматривает случаи и возможности роспуска Совета Федерации. Поэтому, при всех случаях роспуска Государственной Думы, Совет Федерации продолжает свою деятельность, обеспечивая непрерывность представительной власти.

II. Полномочия Президента Российской Федерации в области взаимоотношений с Правительством Российской Федерации. Полномочия Президента Российской Федерации во взаимоотношениях с Правительством Российской Федерации основываются на безусловном приоритете президентской власти, они достаточно широки и регулируются статьей 83 Конституции Российской Федерации и Федеральным конституционным законом от 17 декабря 1997 г. «О Правительстве Российской Федерации».

Объем этих полномочий Президента Российской Федерации по отношению к исполнительной власти дает основания говорить о Президенте Российской Федерации не только как о главе государства, но и фактически как главе исполнительной власти. Взаимодействуя со всеми ветвями власти, Президент Российской Федерации имеет наиболее тесные контакты именно с исполнительной властью. Эта его функция выражается в обширном круге конкретных полномочий, дающих Президенту Российской Федерации возможность и формировать Правительство Российской Федера-

ции, и обеспечивать инициативное распорядительное руководство деятельностью Правительства Российской Федерации.

В данном случае Президент Российской Федерации:

с согласия Государственной Думы назначает Председателя Правительства Российской Федерации;

по предложению Председателя Правительства Российской Федерации назначает на должность и освобождает от должности заместителей Председателя Правительства Российской Федерации и федеральных министров;

принимает решения об отставке Правительства Российской Федерации (п.2 статьи 117 Конституции Российской Федерации);

по предложению Председателя Правительства Российской Федерации утверждает систему и структуру федеральных органов исполнительной власти. В последующем, Президент Российской Федерации, в соответствии со статьей 112 Конституции Российской Федерации, вправе принимать решения об образовании новых федеральных органов исполнительной власти, либо об упразднении некоторых из них. Так, Указом Президента Российской Федерации от 22 июля 2005 г. было образовано Федеральное агентство по управлению особыми экономическими зонами; Указом от 3 октября 2005 г. было упразднено Федеральное агентство по сельскому хозяйству, функции которого были возложены непосредственно на Министерство сельского хозяйства Российской Федерации⁵².

в соответствии с Конституцией Российской Федерации и Федеральным конституционным законом «О Правительстве Российской Федерации», обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие Правительства Российской Федерации и других государственных органов исполнительной власти;

председательствует на заседаниях Правительства Российской Федерации и на заседаниях Президиума Правительства Российской Федерации;

в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами руководит деятельностью федеральных органов исполнительной власти, ведающих вопросами обороны, безопасности, внутренних дел, иностранных дел, МЧС, юстиции, утверждает по представлению Председателя Правительства Российской Федерации Положения об этих органах исполнительной власти,

⁵² См.: Российская газета. Соответственно: 27 июля 2005 г. и 3 октября 2005 г.

назначает их руководителей и заместителей руководителей этих федеральных органов исполнительной власти; распределяет функции между указанными федеральными органами исполнительной власти;

отменяет постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации в случае их противоречия Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, федеральным законам и указам Президента Российской Федерации.

Президент Российской Федерации представляет Государственной Думе кандидатуру на должность Председателя Центрального Банка Российской Федерации; ставит перед Государственной Думой вопрос об освобождении от должности Председателя Центрального Банка Российской Федерации.

На Правительство Российской Федерации возлагается ответственность за реализацию предложений Президента Российской Федерации, содержащихся в его Посланиях Федеральному Собранию Российской Федерации. На Правительство Российской Федерации возлагается также обязанность проведения в жизнь предложений и рекомендаций, содержащихся в указах Президента Российской Федерации.

III. Президент Российской Федерации и судебная власть. Взаимодействие Президента Российской Федерации с судебной ветвью власти достаточно специфично. Поскольку глава государства не может в какой бы то ни было форме вмешиваться в деятельность судебных органов, его полномочия в данном случае связаны лишь с участием в формировании органов судебной власти и осуществляются, к тому же, совместно с Советом Федерации.

К числу таких полномочий следует отнести:

во-первых, согласно пункту «е» статьи 83 Конституции Российской Федерации, Президент Российской Федерации представляет Совету Федерации Федерального Собрания Российской Федерации кандидатуры для назначения на должности судей Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, а также судей других федеральных судов, в систему которых, в соответствии с Федеральным конституционным законом от 31 декабря 1996 г. «О судебной системе Российской Федерации» включаются верховные суды республик, краевые и областные суды, суды городов федерального значения, суды автономной области и автономных

округов, районные суды, военные и специальные суды, составляющие систему федеральных судов общей юрисдикции;

во-вторых, в соответствии с п. «е» статьи 83 Конституции Российской Федерации, Президент Российской Федерации вносит в Совет Федерации кандидатуру на должность Генерального прокурора Российской Федерации. К полномочиям Президента Российской Федерации относится и его право вносить в Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации предложение об освобождении от должности Генерального Прокурора Российской Федерации;

в-третьих, в соответствии со статьей 11 Федерального конституционного закона от 31 декабря 1996 г. «О судебной системе Российской Федерации», заместители Председателей и другие судьи Верховного Суда Российской Федерации, Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации назначаются на должность Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации по представлению Президента Российской Федерации, основанному на представлении соответственно Председателя Верховного Суда Российской Федерации, Председателя Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации и заключения квалификационных коллегий судей этих судов.

IV. Полномочия Президента Российской Федерации в области обороны, безопасности и международных отношений. Эта группа полномочий Президента Российской Федерации определяется статьями 86 и 87 Конституции Российской Федерации, а также специальными нормативными правовыми актами, к числу которых следует отнести: Федеральный конституционный закон от 30 мая 2001 г. (в ред. Федерального конституционного закона от 30 июня 2003 г.) «О чрезвычайном положении», Федеральный конституционный закон от 30 января 2002 г. «О военном положении», Федеральный закон от 31 мая 1996 г. (в ред. Федерального закона от 11 ноября 2003 г.) «Об обороне».

К числу полномочий Президента Российской Федерации в этой области следует отнести:

во-первых, в области обороны Президент Российской Федерации, в установленном Конституцией Российской Федерации порядке, принимает меры по охране суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности; Президент Российской Федерации является Верховным главнокомандующим Вооруженными Силами Российской Фе-

136

дерации; он назначает и смещает военное командование Вооруженных Сил Российской Федерации; присваивает высшие воинские звания; координирует деятельность государственных органов по обеспечению обороны страны; утверждает военную доктрину Российской Федерации;

во-вторых, Президент российской Федерации формирует и возглавляет Совет Безопасности Российской Федерации. На этот орган возлагаются: выработка рекомендаций по проведению в жизнь федеральной политики в области обороны страны; поддержание надежной государственной, экономической и экологической безопасности; преодоление последствий стихийных бедствий и других чрезвычайных ситуаций; обеспечение стабильности и правового порядка в обществе.

В интересах обеспечения безопасности населения, Президент Российской Федерации при обстоятельствах и в порядке, предусмотренных Федеральным конституционным законом от 30 мая 2001 г. «О чрезвычайном положении», вводит на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях чрезвычайное положение с незамедлительным сообщением об этом Совету Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации.

Как глава государства, осуществляющий высшее представительство Российской Федерации **в международных отношениях**, Президент Российской Федерации, в соответствии со статьей 86 Конституции Российской Федерации: определяет основные направления внешней политики государства; осуществляет руководство внешней политикой Российской Федерации; ведет переговоры и подписывает международные договоры Российской Федерации; подписывает ратификационные грамоты; принимает верительные и отзывные грамоты аккредитованных при нем дипломатических представителей. Президент Российской Федерации назначает и отзывает после консультации с соответствующими комитетами или комиссиями палат Федерального Собрания Российской Федерации дипломатических представителей Российской Федерации в иностранных государствах и международных организациях. В соответствии с нормами международного права, Президенту Российской Федерации не требуется подтверждения его полномочий на ведение переговоров и подписание договоров перед другой стороной.

V. Полномочия Президента Российской Федерации в области взаимоотношений с органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Исходным для характеристики данной группы полномочий Президента Российской Федерации является положение, содержащееся в ч.4 статьи 78 Конституции Российской Федерации о том, что Президент Российской Федерации вместе с Правительством Российской Федерации обеспечивает в соответствии с Конституцией Российской Федерации осуществление полномочий федеральной государственной власти на всей территории российской Федерации.

С этой целью, в статье 85 Конституции Российской Федерации содержатся следующие две группы полномочий Президента Российской Федерации:

во-первых, Президент Российской Федерации может использовать согласительные процедуры для разрешения разногласий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, а также между органами государственной власти субъектов Российской Федерации. В случае недостижения согласованного решения он может передать разрешение спора на рассмотрение соответствующего суда;

во-вторых, Президент Российской Федерации 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.

В своем качестве высшего представителя государства внутри страны его глава имеет определенные полномочия в области взаимоотношений с органами государственной власти субъектов Российской Федерации, установленные Федеральным законом от 6 октября 1999 г. **в редакции** Федерального закона от 11 декабря 2004 г. «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». В соответствии с этим федеральным законом Президент Российской Федерации:

во-первых, **выносит предупреждение** законодательному (представительному) органу государственной власти субъекта Российской Федерации в случае, если в установленный судом срок не были приняты меры об от-

мене нормативного правового акта, признанного соответствующим судом противоречащим федеральному закону и недействующим и после этого были созданы препятствия для реализации законов, установленных полномочий органов государственной власти, органов местного самоуправления и были нарушены права и свободы человека и гражданина, права и охраняемые законом интересы юридических лиц;

во-вторых, если в течение трех месяцев со дня вынесения Президентом Российской Федерации предупреждения законодательному (представительному) органу государственной власти субъекта Российской Федерации указанный орган не принял в пределах своих полномочий мер по исполнению решений суда, Президент Российской Федерации **вправе распустить** законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации;

в-третьих, Президент Российской Федерации представляет законодательному (представительному) органу государственной власти субъекта Российской Федерации кандидатуру для оформления решения о наделении гражданина Российской Федерации полномочиями высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации – т.е. президента республики в составе Российской Федерации, губернатора или соответствующего ему высшего должностного лица в других субъектах Российской Федерации);

в-четвертых, высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации может быть **отрешено от должности** Президентом Российской Федерации в связи с утратой доверия Президентом Российской Федерации за ненадлежащее исполнение своих обязанностей, а также в связи с выражением ему недоверия законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации;

в-пятых, Президент Российской Федерации в порядке, установленном уголовно-процессуальным кодексом Российской Федерации, вправе по представлению Генерального прокурора Российской Федерации **временно отстранить** высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации от исполнения обязанностей в случае предъявления указанному лицу обвинения в совершении преступления;

в-шестых, на период до вступления в должность лица, наделенного полномочиями высшего должностного лица субъекта Российской Федера-

ции (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), Президент Российской Федерации **назначает временно исполняющего обязанности** высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации).

VI. Иные полномочия Президента Российской Федерации. В своем качестве высшего представителя государства внутри страны Президент имеет определенные полномочия в сфере **так называемого личного** статуса, т.е. в отношениях с гражданами и иностранцами. К этой группе полномочий Президента Российской Федерации относятся следующие:

1) в соответствии с Федеральным законом от 31 мая 2002 г. «О гражданстве Российской Федерации», к компетенции Президента Российской Федерации отнесены вопросы приема в гражданство Российской Федерации в общем порядке; восстановления в гражданстве Российской Федерации в общем порядке; выхода из гражданства Российской Федерации в общем порядке; отмены решений по вопросам гражданства Российской Федерации. Президент Российской Федерации утверждает положение о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации; обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие полномочных органов, ведающих делами о гражданстве Российской Федерации.

2) Статья 63 Конституции Российской Федерации устанавливает, что Российская Федерация **предоставляет политическое убежище** иностранным гражданам и лицам без гражданства в соответствии с общепризнанными нормами международного права. Положение о порядке предоставления Российской Федерацией политического убежища утверждено Указом Президента Российской Федерации от 21 июля 1997 года с изменениями, внесенными Указом Президента Российской Федерации от 1 декабря 2003 года.

3) На основании п. «б» статьи 89 Конституции Российской Федерации, Президент Российской Федерации **награждает** государственными наградами Российской Федерации, **присваивает** почетные звания Российской Федерации. Государственные награды и положения о них установлены Указами Президента Российской Федерации от 2 марта 1994 года и от 1 июня 1995 года.

4) В соответствии с п. «в» статьи 89 Конституции Российской Федерации, Президент Российской Федерации осуществляет помилование осужденных за уголовные преступления. То есть, в данном случае речь идет

не об амнистии, право на которую принадлежит Государственной Думе, а о смягчении наказания или о полном освобождении от наказания лиц, которые обратились к Президенту Российской Федерации с соответствующим ходатайством.

§ 4. Акты Президента Российской Федерации

Осуществляя свою компетенцию, Президент Российской Федерации издает правовые акты. В части 1 статьи 90 Конституции Российской Федерации определено, что такими актами Президента Российской Федерации являются **указы и распоряжения**. В Конституции Российской Федерации эти акты не названы подзаконными, хотя таковыми они являются фактически. Так, в части 3 той же статьи 90 Конституции Российской Федерации сказано, что указы и распоряжения Президента Российской Федерации **не должны противоречить** Конституции Российской Федерации и федеральным законам.

Указы Президента Российской Федерации не могут быть отменены федеральными законами. Их высшая юридическая сила обеспечивается тем, что только Конституционный Суд Российской Федерации вправе признать тот или иной указ Президента Российской Федерации неконституционным, т.е. не соответствующим Конституции Российской Федерации (п. «а» ч.2 статьи 125 Конституции Российской Федерации).

Сказанное подтверждает особую юридическую силу указов Президента Российской Федерации и их особый характер подзаконности.

В то же время, указы Президента Российской Федерации, по тем же основаниям, обладают высшей юридической силой по отношению к постановлениям и распоряжениям Правительства Российской Федерации, которые **издаются на основании и во исполнение** Конституции Российской Федерации, федеральных законов, указов Президента Российской Федерации (ч.1 статьи 115 Конституции Российской Федерации). Акты Правительства Российской Федерации, в случае их противоречия Конституции Российской Федерации, федеральным законам и указам Президента Российской Федерации, **могут быть отменены** Президентом Российской Федерации. Палаты Федерального Собрания Российской Федерации, в отличие от Президента Российской Федерации, не вправе отменять или приостанавливать действие постановлений и распоряжений Правительства Рос-

сийской Федерации. Принцип разделения властей здесь выдерживается совершенно определенно.

Указы и распоряжения Президента Российской Федерации издаются в порядке единоличного распорядительства, по строго определенному кругу вопросов, отнесенных к его компетенции⁵³, без какого бы то ни было последующего утверждения. Исключение: Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации **незамедлительно** утверждает указ Президента Российской Федерации о введении военного положения (ч.4 статьи 4 Федерального конституционного закона «О военном положении»). В качестве **первоочередного** Совет Федерации утверждает указ Президента Российской Федерации о введении чрезвычайного положения (п.2 статьи 7 Федерального конституционного закона «О чрезвычайном положении»).

По юридическим свойствам указы и распоряжения Президента Российской Федерации подразделяются на нормативные и индивидуальные.

К нормативным относятся указы, содержащие общие правила поведения, рассчитанные на постоянное или многократное применение и относящиеся, как правило, к неопределенному кругу физических и юридических лиц, органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

При этом, если компетенция Президента Российской Федерации определяет основные **возможные** направления деятельности Президента Российской Федерации как главы государства, то содержание конкретных нормативных указов Президента Российской Федерации является свидетельством его организационно-распорядительной деятельности, **практической реализации** конкретных полномочий. Мы назовем только некоторые из направлений практической деятельности Президента Российской Федерации

⁵³ Осуществление Президентом Российской Федерации ряда законодательных функций, будучи вынужденной мерой в период поэтапной конституционной реформы (1994–1998 гг.), не предусматривалось Конституцией. Они были санкционированы Конституционным Судом Российской Федерации от 31 июля 1995 г. Конституционный Суд подтвердил приоритетное законодательное урегулирование вопросов, отнесенных к предметам исключительного ведения Российской Федерации, но в то же время не исключил возможность Президента Российской Федерации использовать свои полномочия как гаранта Конституции Российской Федерации в тех случаях, когда федеральный закон «молчит». Этот период в науке был characterized как период «указного права» Президента Российской Федерации.

Федерации, которые отражены в его указах. Так, указами Президента Российской Федерации регулируются:

определение основных принципов взаимодействия Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации⁵⁴;

наиболее значимые направления внутригосударственной политики⁵⁵;

проблемные направления взаимоотношений Российской Федерации и субъектов Российской Федерации; особенности взаимоотношений между субъектами Российской Федерации⁵⁶;

отдельные стороны правового положения некоторых категорий граждан Российской Федерации⁵⁷;

как Верховный Главнокомандующий Вооруженными Силами Российской Федерации, Президент Российской Федерации не только определяет основные направления совершенствования структуры и технического обеспечения Вооруженных Сил Российской Федерации, но и решает многие другие вопросы жизнедеятельности Вооруженных Сил Российской Федерации⁵⁸.

Как названные, так и многочисленные другие указы Президента Российской Федерации подтверждают широту и многообразие направлений

⁵⁴ См.: Указ Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти».

⁵⁵ См.: Указ Президента Российской Федерации от 23 июля 2003 г. «О мерах по проведению административной реформы в 2003-2004 гг.»; Указы Президента Российской Федерации от 1 февраля 2005 г.: «О проведении аттестации гражданских служащих Российской Федерации»; «О конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Российской Федерации»; «О порядке присвоения и сохранения классных чинов государственной гражданской службы Российской Федерации государственным гражданским служащим», – которыми были утверждены соответствующие Положения.

⁵⁶ См.: Указы Президента Российской Федерации: от 2 июля 2005 г. «Вопросы взаимодействия и координации деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти»; от 12 апреля 2005 г. «О мерах по социально-экономическому развитию Красноярского края, Таймырского (Долгано-Ненецкого) автономного округа и Эвенкийского автономного округа».

⁵⁷ См.: Указ Президента Российской Федерации от 24 июля 2004 г. «Об инвестировании средств для финансирования накопительной части трудовой пенсии в Российской Федерации».

⁵⁸ См.: Указы Президента Российской Федерации от 8 мая 2005 г. «Об утверждении военной формы одежды военнослужащих Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов»; от 1 октября 2005 г. «Об утверждении геральдического знака – эмблемы и флага Федеральной службы по оборонному заказу».

практической индивидуальной организационно-распорядительной деятельности главы государства по вопросам своей компетенции.

В форме указов индивидуального правоприменительного характера, т.е. указов, не имеющих нормативного характера, принимаются решения о назначении и освобождении от должности руководителей центральных органов государственной власти и иных структур федеральных органов исполнительной власти (федеральных министров, руководителей федеральных служб, федеральных агентств и др.); по вопросам гражданства; о предоставлении политического убежища; о награждении государственными наградами; о присвоении специальных званий и классов чинов и др.

Распоряжения Президента Российской Федерации принимаются по оперативным, организационным и кадровым вопросам, по вопросам работы Администрации Президента Российской Федерации. Распоряжения, в отличие от указов, не должны содержать, как правило, предписаний нормативного характера⁵⁹.

Указы и распоряжения Президента Российской Федерации **подлежат обязательному опубликованию**, кроме актов или отдельных их положений, содержащих сведения, составляющие государственную тайну или сведения конфиденциального характера. Акты Президента Российской Федерации публикуются в «Российской газете» и Сборнике законодательства Российской Федерации **в течение десяти дней** с момента их подписания. Если эти акты носят нормативный характер, то они вступают в силу одновременно на всей территории Российской Федерации **по истечении семи дней** после дня их первого официального опубликования. Иные акты Президента Российской Федерации вступают в силу со дня их подписания.

Такой порядок установлен Указом Президента Российской Федерации от 23 мая 1996 г. «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти».

⁵⁹ Так, в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 31 декабря 2002 г. «О мерах государственной поддержки музыкального искусства» Распоряжением Президента Российской Федерации от 24 октября 2005 г. были определены ведущие музыкальные коллективы и организации (Государственный Академический Большой театр России; Санкт-Петербургская Государственная Консерватория имени Н.А. Римского-Корсакова и др., всего семь коллективов), удостоенные Грантов Президента Российской Федерации. Правительству Российской Федерации дано поручение обеспечить в установленном порядке выплату Грантов названным в Распоряжении Президента Российской Федерации коллективам и организациям // Российская газета. 27.10.2005г.

§ 5. Выборы Президента Российской Федерации. Порядок вступления в должность Президента Российской Федерации

В соответствии со статьей 81 Конституции Российской Федерации, Президент Российской Федерации избирается на четыре года гражданами Российской Федерации на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Президентом Российской Федерации может быть избран **гражданин** Российской Федерации не моложе 35 лет, постоянно проживающий в Российской Федерации не менее 10 лет. **Одно и то же лицо не может занимать должность** Президента Российской Федерации **более двух сроков подряд**. Порядок выборов Президента Российской Федерации определяется федеральным законом.

Вот то, что содержится по данному вопросу в Конституции Российской Федерации.

Выборы Президента Российской Федерации проводятся на основании Федерального закона от 10 января 2003 г. (в ред. Федерального закона от 21 июля 2005 г.) «О выборах Президента Российской Федерации».

Проведение выборов Президента Российской Федерации в сроки, установленные Конституцией Российской Федерации и федеральным законом, является обязательным. Обязательность выборов Президента Российской Федерации, предусмотренная ч.1 статьи 5 Федерального закона, обеспечивается прежде всего условиями и процедурой назначения выборов.

Выборы Президента Российской Федерации **назначает** Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. Решение о проведении 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 выборах Президента Российской Федерации (в настоящее время – это март месяц 2008 г.). Если Совет Федерации не назначает выборы Президента Российской Федерации в соответствии с указанными требованиями, выборы назначаются и проводятся Центральной избирательной комиссией Российской Федерации в третье или четвертое воскресенье месяца, в котором проводилось голосование на предыдущих общих выборах Президента Российской Федерации.

Выборы Президента Российской Федерации проводятся по единому федеральному избирательному округу, который включает в себя всю тер-

риторию Российской Федерации. Подготовку и проведение выборов, а также контроль за соблюдением избирательных прав граждан возлагаются на избирательные комиссии – Центральную избирательную комиссию Российской Федерации, избирательные комиссии субъектов Российской Федерации, территориальные (районные, городские и др.), участковые, – в пределах их компетенции, установленной Федеральным законом.

Кандидаты на должность Президента Российской Федерации могут быть выдвинуты **только политическими партиями**, имеющими право принимать участие в выборах, в том числе, выдвигать кандидатов, в соответствии с требованиями Федерального закона от 11 июля 2001 г. (в ред. Федерального закона от 20 декабря 2004 г.) «О политических партиях», **а также в порядке самовыдвижения**. При этом, те политические партии, что доказали свою состоятельность на выборах депутатов Государственной Думы, т.е. преодолели 7-процентный барьер и получили депутатские мандаты, освобождаются от обязанности собирать подписи в поддержку выдвинутого кандидата. Им достаточно принять решение на своем съезде, направить его в Центральную избирательную комиссию Российской Федерации, которая и регистрирует их кандидата. Партии, не преодолевшие 7-процентный барьер, для регистрации в Центральной избирательной комиссии Российской Федерации должны собрать в поддержку их кандидата подписи двух миллионов избирателей-граждан Российской Федерации.

Самовыдвижение предполагает, что каждый гражданин Российской Федерации, обладающий пассивным избирательным правом, после официального опубликования о назначении выборов Президента Российской Федерации, вправе выдвинуть свою кандидатуру на должность Президента Российской Федерации. Кандидат, выдвинутый в порядке самовыдвижения, обязан собрать в свою поддержку не менее двух миллионов подписей избирателей.

Центральная избирательная комиссия Российской Федерации не позднее чем через 10 дней после приема необходимых для регистрации кандидата документов обязана принять решение о регистрации кандидата либо мотивированное решение об отказе в его регистрации. Каждому зарегистрированному кандидату выдается удостоверение о регистрации.

В числе документов, которые кандидат обязан представить в Центральную избирательную комиссию Российской Федерации для регистрации, должны быть: личное заявление о согласии баллотироваться, в кото-

ром необходимо указать: биографические данные; адрес места жительства; основное место работы или службы с указанием должности; гражданство; сведения о размере и об источниках доходов кандидата и его супруга(и), об имуществе, принадлежащем кандидату и его супругу(е), и другие сведения, которые определены в Федеральном законе.

Федеральным законом также установлено, что кандидаты, замещающие государственные или муниципальные должности либо находящиеся на государственной или муниципальной службе, а также кандидаты, являющиеся должностными лицами организаций, осуществляющих выпуск средств массовой информации, при проведении своей избирательной кампании не вправе использовать преимущества своего должностного или служебного положения. Все кандидаты обладают равными правами и несут равные обязанности.

Для проведения избирательной кампании кандидат обязан создать собственный избирательный фонд, который формируется за счет следующих денежных средств: собственные средства кандидата; средства, которые выделены кандидату политической партией; добровольные пожертвования граждан и юридических лиц. **И только!** Предельная сумма всех расходов кандидата из средств его избирательного фонда не должна превышать 250 миллионов рублей.

Основные расходы, связанные с подготовкой и проведением выборов Президента Российской Федерации, производятся избирательными комиссиями по выборам Президента Российской Федерации за счет средств, выделенных на эти цели из федерального бюджета.

Информационное обеспечение выборов Президента Российской Федерации включает в себя информирование избирателей и предвыборную агитацию, что способствует осознанному волеизъявлению избирателей, гласности выборов Президента Российской Федерации. Информирование избирателей осуществляют органы государственной власти, органы местного самоуправления, избирательные комиссии, организации, осуществляющие выпуск средств массовой информации, физические и юридические лица в соответствии с требованиями Федерального закона. Информационные материалы, размещаемые в средствах массовой информации или распространяемые иным способом, должны быть объективными, достоверными, не должны нарушать равенства кандидатов. При проведении предвыборной агитации не допускается злоупотребление свободой массовой информации.

Агитационный период начинается со дня выдвижения кандидата и создания соответствующего избирательного фонда и прекращается в ноль часов по местному времени за сутки до дня голосования.

Голосование, подсчет голосов, установление результатов выборов представляют собой завершающую, самую ответственную стадию избирательной кампании по выборам Президента Российской Федерации. Результаты выборов определяет Центральная избирательная комиссия Российской Федерации на основании первых экземпляров протоколов об итогах голосования, полученных из (от) избирательных комиссий субъектов Российской Федерации.

Для признания кандидата избранным на должность Президента Российской Федерации должны быть соблюдены определенные требования. Выборы должны быть признаны **состоявшимися**, а для этого необходимо, чтобы: а) в выборах приняло участие более половины (50 % + 1) списочного состава избирателей; б) чтобы число голосов избирателей, поданных за кандидата, получившего наибольшее число голосов избирателей по отношению к другому кандидату, было больше числа голосов, поданных против всех кандидатов; в) если в избирательный бюллетень на общих выборах было включено два и более кандидата и один из них получил более половины (50 % + 1 голос) голосов избирателей, принявших участие в голосовании.

Таким образом, **избранным Президентом Российской Федерации будет считаться тот кандидат, который получил более половины голосов избирателей, принявших участие в голосовании.**

Если ни один из кандидатов не получил требуемого большинства голосов избирателей, Центральная избирательная комиссия Российской Федерации проводит **повторное голосование** через 21 день со дня голосования на общих выборах по двум кандидатам, получившим наибольшее число голосов избирателей. **По итогам повторного голосования избранным** на должность Президента Российской Федерации **считается** зарегистрированный кандидат, **получивший** при повторном голосовании большее число голосов избирателей, принявших участие в голосовании, по отношению к числу голосов избирателей, поданных за другого зарегистрированного кандидата, при условии, что число голосов избирателей, поданных за зарегистрированного кандидата, набравшего большее число голосов избирателей, больше числа голосов избирателей, поданных против всех кандидатов.

Повторное голосование может проводиться и по одной кандидатуре, если после выбытия зарегистрированных кандидатов останется только один зарегистрированный кандидат. При этом, зарегистрированный кандидат считается избранным на должность Президента Российской Федерации, если он получил не менее 50 процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании.

Президент Российской Федерации, **избранный** в соответствии с Конституцией Российской Федерации и Федеральным законом от 10 января 2003 года (в редакции Федерального закона от 21 июля 2005 г.), **вступает в должность по истечении четырех лет** со дня вступления в должность Президента Российской Федерации, избранного на предыдущих выборах Президента Российской Федерации (в настоящее время это – 7 мая 2008 г.).

В статье 82 Конституции Российской Федерации установлено, что при вступлении в должность Президент Российской Федерации **приносит народу присягу**. Присяга приносится в торжественной обстановке в присутствии членов Совета Федерации, депутатов Государственной Думы и судей Конституционного Суда Российской Федерации. При всей своей декларативности, **торжественное обязательство** (присяга) соблюдать Конституцию Российской Федерации, федеральные законы имеет большое общественно-политическое значение. **Это обязательство является одним из ключевых элементов легитимности института президентства**, неотъемлемым условием доверия народа к главе государства и важным моральным ограничителем для главы государства, если он окажется перед искушением нарушить те или иные правовые нормы.

Президент Российской Федерации **приступает** к исполнению полномочий главы государства с момента принесения присяги и прекращает их исполнение с истечением срока его пребывания в должности с момента принесения присяги вновь избранным Президентом Российской Федерации (ч.1 статьи 92 Конституции Российской Федерации).

Основания досрочного прекращения полномочий Президента Российской Федерации определены, как мы уже говорили, в статьях 92 и 93 Конституции Российской Федерации.

К числу таких случаев относятся:

- 1) отставка Президента Российской Федерации;
- 2) стойкая неспособность по состоянию здоровья осуществлять принадлежащие ему полномочия;

3) отрешение от должности.

Первый случай предполагает наличие заявления самого Президента. В какой форме оно должно быть представлено, законодательство Российской Федерации не предусматривает. Заявление Б.Н. Ельцина о досрочном сложении своих полномочий Президента Российской Федерации, о чем он объявил 31 декабря 1999 г., было представлено в Совет Федерации, который своим постановлением от 5 января 2000 г. назначил досрочные выборы Президента Российской Федерации.

Что касается второго случая, т.е. досрочного прекращения полномочий Президента Российской Федерации по состоянию здоровья, то ч.2 статьи 92 Конституции Российской Федерации указывает только лишь на то, что это должна быть «стойкая неспособность». Следовательно, в данном случае, по всей видимости, речь идет не о кратковременном заболевании, а о болезни, делающей невозможным исполнение обязанностей Президента Российской Федерации. К сожалению, этот вопрос в нашем законодательстве не урегулирован.

Третий случай досрочного прекращения полномочий Президента Российской Федерации предполагает принудительные действия – отрешение от должности, о чем мы уже говорили, отвечая на вопрос об ответственности Президента Российской Федерации.

ГЛАВА IV. ФЕДЕРАЛЬНОЕ СОБРАНИЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В статье 11 Конституции Российской Федерации закреплено: государственную власть в Российской Федерации, наряду с Президентом Российской Федерации, Правительством Российской Федерации и судами Российской Федерации **осуществляет Федеральное Собрание (Совет Федерации и Государственная Дума) Российской Федерации**. В соответствии со статьей 94 Конституции Российской Федерации, Федеральное Собрание – **парламент** Российской Федерации, который является представительным и законодательным органом Российской Федерации, и при осуществлении своей властной деятельности Федеральное Собрание Российской Федерации является самостоятельным органом государственной власти Российской Федерации.

§ 1. Народное представительство; парламент

Итак, Федеральное Собрание Российской Федерации – парламент Российской Федерации.

Что такое парламент?

Прежде чем говорить о парламенте, необходимо ответить на вопрос: что такое народное представительство?

Идея народного представительства, выдвинутая и разработанная Дж. Локком, Ш.-Л. Монтескье, Ж.-Ж. Руссо и другими мыслителями, повсеместно воспринималась как антипод абсолютизма и единственная разумная основа организации демократической власти в государстве. При этом, носителем суверенитета и единственным источником власти в демократическом государстве должен признаваться сам народ. Народ образует выборные представительные органы – парламент, который обладает исключительным правом принимать законы, охранять права и свободы человека и гражданина, обеспечивать решение общественных проблем в интересах народа. Народное представительство, таким образом, выполняет функцию соединения суверенитета народа с государственной властью, что и придает всей системе правления необходимый демократический характер.

Концепция народного представительства, сложившаяся в XVIII-XIX веках, может быть охарактеризована как совокупность следующих принципов:

во-первых, народное представительство **должно быть учреждено конституцией;**

во-вторых, народ, как носитель суверенитета, специально уполномочивает парламент осуществлять от его имени **законодательную** власть;

в-третьих, с этой целью **народ избирает** в парламент своих представителей, **т.е. депутатов;**

в-четвертых, **член парламента является представителем всего народа**, а не только тех, кто его избрал, и потому не зависит от избирателей;

в-пятых, представительный орган должен быть наделен **непосредственными, а не производными полномочиями;**

в-шестых, для всех представительных учреждений должно быть характерным наличие, кроме законодательства, таких полномочий, как **распоряжение государственной казной, т.е. принятие государственного бюджета и контроль за его исполнением.**

Таковы требования, которым должен отвечать орган народного представительства.

Парламент. Нет такого предмета, о котором государствоведы, конституционалисты, политологи всех направлений сказали бы столько восторженных, с одной стороны, и горьких, с другой стороны, слов, как парламент.

Парламент как государственно-правовой институт имеет многовековую историю. Мы, однако, не ставим своей целью дать хотя бы краткую историю возникновения, становления и развития парламента как представительного учреждения. Вместе с тем, уместно заметить, что первые прародители парламента появились, как принято считать, еще в XII-XIII веках. Это – испанские кортесы, английский парламент и др. Претендентов на лавры старейших предостаточно. Однако, вопреки принятым утверждениям, есть еще одно, и не менее убедительное, свидетельство. Так, еще в 1972 г. в статье «Исландия» (БСЭ) было отмечено, что именно в Исландии около 930 г. был создан парламент – альтинг, как орган знати, пользовавшийся большим общественным влиянием в качестве общенародного собрания. В июне 1996 г. газета «Правда» писала, что с 23 по 28 июня 1930 г. в Исландии официально отмечалось 1000-летие альтинга, парламента Исландии, первое засе-

152

дание которого было проведено в местечке Тигвадлир под открытым небом, что и принято считать первым в Европе парламентом⁶⁰.

Термин «парламент» происходит от английского «parliament», который обязан своим происхождением французскому глаголу «parler», т.е. говорить. Впрочем, в дореволюционной Франции парламентом назывался суд провинциального уровня, и лишь в последствии этот термин стал эквивалентом английского.

Первоначально латинское слово «parlamentum» означало послеобеденную молитву монахов. В Англии в XII-XIII веках латинский термин «parlamentum» стал обозначать любое обсуждение тех или иных вопросов монархами, т.е. «совещание монархов», а позже этим словом стали обозначать «великие советы». Вестминстерский статут 1275 г. впервые использует слово «парламент» для названия «Великого Совета Англии».

Дословно термин «парламент» означает – «говорильня». Следует отметить, что эту роль «говорильни» парламент никогда не утрачивал, за исключением тех случаев, когда депутатам запрещали высказываться вообще. Известная ленинская характеристика парламента как «говорильни» имеет, таким образом, этимологическое обоснование⁶¹.

Однако история современного парламента как общенационального (общенародного) представительного учреждения, отличного от средневековых представительных учреждений времен феодализма, начинается с эпохи буржуазных революций, после победы которых парламент становится важнейшим органом государства, органом народного представительства с широкими полномочиями.

Что касается места парламента в государственном механизме и соответственно его функций, то теоретики разделения вестей Дж. Локк и Ш.-Л. Монтескье ограничивали его роль осуществлением преимущественно законодательной функции. В то же время, Ж.-Ж. Руссо, приверженец неделимости народного суверенитета, обосновывал идею единства верховной государственной власти, из которого вытекало право законодательной власти контролиро-

⁶⁰ См.: Большая Советская Энциклопедия. М., 1972. Т. 10. С. 490; газета «Правда». 1996. 7 июня. Подтверждение сказанному студенты могут найти: Тимошенко И.Г. Вводная статья. Конституция Республики Исландия от 17 июня 1944 г. // Конституции государств Европы. М., 2002. Т. 2. С. 3–5.

⁶¹ См.: Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 33. С. 46.

вать исполнительную власть. Идеи Ж.-Ж. Руссо лежат в основе современных дуалистических и парламентских форм правления.

Многие современные государствоведы исходили из того, что считали парламент «представительным мандатарием нации», при этом имея в виду, что отношения представительства имеют место между нацией (народом) и парламентом в целом. Однако сами эти отношения оказываются при ближайшем рассмотрении не такими, какими можно было бы их представить, исходя из смысла слова «мандат» (т.е. поручение) и «представительство». По этому поводу французский государствовед Марсель Прело писал: «Волеизъявление избирателя ограничивается выбором того или иного лица и не оказывает никакого влияния на положение избираемого. Оно определяется только конституцией и законами. В виде этого термин «мандат» следует понимать, согласно доктрине, получившей распространение в 1789 г., в смысле, отличном от того, какой ему придает гражданское право. Равным образом оказывается, что слово «представительство» понимается в смысле, противоположном тому, какой ему можно логически придать с точки зрения лингвистической. Избранное лицо, непосредственно и свободно творящее волю нации, обладает полной независимостью⁶².

Второй фактор, оказывающий серьезное влияние на характер народного представительства – монополизация парламентских выборов политическими партиями. Суть проблемы в том, что дальнейшая демократизация избирательной системы по внутренней логике развития парламентского представительства вывела политические партии на господствующие позиции в демократическом процессе формирования общественного мнения и выражения воли народа в условиях парламентаризма.

Вопрос о том, **из какого числа палат должен состоять парламент**, является одним из наиболее спорных вопросов государственного права, а ответы на него отражают практически все многообразие парламентских институтов. Этот вопрос представляет не только чисто научный интерес для специалистов, работающих в области государствоведческих и политических наук. Его решение в каждой стране является результатом политического выбора, определяемого самим существом данного государственного

⁶² Прело М. Конституционное право Франции. – М.: Изд. «Иностранная литература», 1957. – С. 436.

стройка. Однако выбор обычно сводится к следующей альтернативе: какая должна существовать структура: однопалатная или двухпалатная?

Обычно принято считать, что в федеративных государствах не возникает проблемы выбора той или иной структуры парламента, поскольку сами государства имеют как бы двойственный характер. С одной стороны, существует государство как единое целое, с другой – несколько субъектов федерации со своими разными условиями: национальными, социально-экономическими, языковыми, порой – климатическими и др. Такая двойственность неизбежно находит свое отражение в наличии двух палат парламента. Причем одна палата возникает как орган, представляющий интересы всего государства, а другая состоит из депутатов (представителей и др.), представляющих каждый субъект⁶³.

Двухпалатная структура возникла задолго до появления федеративных государств. Впервые мы встречаемся с двухпалатной системой в Англии конца XIII века. Начало ей положило учреждение палаты высшей аристократии, объединившей вассалов короля, духовных и светских лордов. В этой палате и сейчас заседают 872 потомственных пэра, в их числе – 50 пожизненных пэров.

Постепенно великие бароны (лорды) стали передавать свой титул и связанные с ним привилегии по наследству, усилили свое влияние на деятельность Парламента. С середины XIV века лорды, включая высшее духовенство, стали заседать отдельно от представителей графств и городов – общин. Так сложилась двухпалатная структура британского Парламента с верхней (палата лордов) и нижней (палата общин) палатами. В последующие годы в континентальной Западной Европе также стали возникать двухпалатные **сословно-представительные учреждения** (французские

⁶³ Подобное объяснение двухпалатной структуры парламента федеративного государства восходит к чисто случайным историческим обстоятельствам. Двухпалатная структура парламента федеративного государства явилась результатом компромисса, к которому пришли представители двух направлений на Конвенте в Филадельфии в 1787 г., первоначально исходивших из предположения, что должна быть только одна палата, но не сумевших договориться, каким числом членов будет в ней представлен каждый штат. Обычай превратил этот компромисс в общепринятое правило, определяющее одну из основных черт федеративного парламента. Чтобы правило это соблюдалось, необходимо, чтобы структура и права палаты, представляющей, штаты, отвечал двум требованиям: во-первых, все штаты, независимо от их размера и численности населения должны иметь одинаковое число представителей; во-вторых, вторая палата должна обладать такими же правами, что и палата, представляющая интересы государства в целом.

Генеральные штаты, испанские Кортесы), включавшие особое представительство каждого сословия: дворянства, духовенства и так называемого третьего сословия, то есть всех прочих. Французский классик конституционного права Леон Дюги отмечал, что назначение верхней палаты, в связи с этим в том, чтобы «сдерживать горячность и неосмотрительность народных представителей в нижней палате и таким способом предохранять представительство от влияния народных страстей и возможных перемен общественного мнения»⁶⁴.

При демократических режимах существование двухпалатной системы уже не объясняется необходимостью иметь вторую палату для представления интересов аристократии. В наши дни в пользу двухпалатной системы выдвигаются два аргумента: **во-первых**, стремление к более устойчивому равновесию сил между законодательной и исполнительной властями, при котором ничем не ограниченная власть одной палаты сдерживается созданием второй палаты, формируемой на иной основе; **во-вторых**, желание заставить парламентскую машину работать если и не более эффективно, то по крайней мере более гладко, благодаря наличию так называемой «контрольной» палаты, в обязанности которой входит осуществление тщательной проверки подчас поспешных решений первой палаты. В данном случае существенное значение имеют два критерия: как формируются (избираются, назначаются) ее члены; в каком соотношении находятся права, которыми обладает вторая палата, с правами так называемой нижней палаты?

В конституционно-правовом отношении современное положение органа народного представительства всецело определяется формой правления. В парламентской республике и парламентарной монархии парламент, олицетворяя верховную власть, формирует и контролирует правительство. В президентской республике и дуалистической монархии он делит власть с главой государства, который сам формирует и контролирует правительство.

Таким образом, если попытаться дать определение, что такое «парламент», то следует считать, что **современный парламент – это общегосударственный представительный (выборный) государственный орган, главная функция которого в системе разделения властей заключается прежде всего в осуществлении законодательной власти.**

⁶⁴ См.: Дюги Л. Конституционное право. – М., 1908. – С. 468.

§ 2. Федеральное Собрание Российской Федерации в системе органов государственной власти Российской Федерации

Применение термина «парламент» к Федеральному Собранию Российской Федерации не означает автоматического восприятия современного парламентаризма со всеми его особенностями. Называя Федеральное Собрание парламентом, Конституция Российской Федерации учитывает специфику российских условий при определении структуры Федерального Собрания и порядка формирования его палат, а также характер взаимоотношений властей в условиях их разделения на законодательную, исполнительную и судебную. В установленной Конституцией Российской Федерации системе разделения властей на федеральном уровне, Федеральное Собрание Российской Федерации представляет **именно законодательную власть** и взаимодействует с органами исполнительной власти и судебной власти в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации, и не больше. То есть, Федеральное Собрание Российской Федерации **не находится** в каком бы то ни было привилегированном положении по сравнению с другими органами государственной власти Российской Федерации.

Государственно-правовому статусу Федерального Собрания Российской Федерации посвящена глава V Конституции Российской Федерации.

Итак, что же характерно для положения Федерального Собрания в системе органов государственной власти Российской Федерации?

Во-первых, в Конституции Российской Федерации не установлен принцип единства системы представительных органов в государстве, т.е. в эту систему не входят представительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации и представительные органы муниципальных образований. А это означает, что Федеральное Собрание Российской Федерации **не является вышестоящим органом** государственной власти для других представительных органов в Российской Федерации;

во-вторых, специфическим свойством Федерального Собрания Российской Федерации является характеристика его **как единственного общенародного представительного органа** государственной власти. Тем самым подтверждается, что установившейся формой правления российского государства является представительная, то есть, опосредованная выборами, **парламентская демократия**, в условиях которой формируется политическая воля народа в рамках широкого народного представительства,

самостоятельно принимающего решения по наиболее важным вопросам государственной жизни;

в-третьих, Конституция Российской Федерации характеризует Федеральное Собрание Российской Федерации в качестве **единственного законодательного органа** государственной власти, а это означает, что ни один закон Российского государства не может быть издан, если он не рассмотрен и не одобрен Федеральным Собранием. **В то же время, законодательное властвование Федерального Собрания не является абсолютным.**

Монополия российского парламента в области законодательства ограничивается прежде всего тем, что издание федеральных законов может быть доверено, по крайней мере частично, суверенному народу на началах непосредственной демократии, наиболее распространенной формой которой является референдум. К числу обстоятельств, дающих основания для ограничения законодательной деятельности Федерального Собрания, следует отнести также: чрезвычайное и военное положение, которые приостанавливают действие федеральных законов; право Конституционного Суда Российской Федерации объявлять отдельные федеральные законы неконституционными; право Президента Российской Федерации распускать Государственную Думу Федерального Собрания при определенных условиях; ратифицированные международные договоры, которые по юридической силе в соответствии с ч.4 статьи 15 Конституции Российской Федерации, поставлены выше федеральных законов.

Пределы законодательной деятельности Федерального Собрания Российской Федерации ограничены также требованиями ч.6 статьи 76 Конституции Российской Федерации, в которой сказано, что в случае противоречия между федеральным законом и нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации, изданным по предметам исключительного ведения субъекта Российской Федерации, действует нормативный правовой акт субъекта Российской Федерации.

Указанные ограничения вытекают из принципа разделения властей с его системой сдержек и противовесов, что не умаляет независимого положения Федерального Собрания Российской Федерации как единственного законодательного органа государственной власти собственно Российской Федерации.

В-четвертых, не переменным элементом правового статуса государственных органов является **компетенция** соответствующего органа. Компе-

тенция, как мы уже неоднократно об этом говорили, включает в себя предметы ведения и полномочия, т.е. права и обязанности, которые могут быть использованы в строго определенных областях общественных отношений. В связи с этим возникает вопрос: «А есть ли собственная компетенция Федерального Собрания Российской Федерации?».

Парламентам свойственны три, как их называют – классические, функции, на которых собственно и выросла представительная система. Это, как мы уже говорили:

принятие законов;

утверждение государственного бюджета;

осуществление контроля за исполнительной властью.

Именно через эти функции выражается суверенная воля народа, то есть, обеспечивается демократическая форма правления.

Функции Парламента реализуются через конкретную **предметную компетенцию**, которая призвана обеспечить парламенту право не только принимать законы, но и решать другие вопросы жизнедеятельности государства, не нарушая принципа разделения властей и федеративного устройства государства.

В Российской Федерации **предметная компетенция** Федерального Собрания **не установлена**. Предметная компетенция Федерального Собрания в наиболее общем виде содержится в статьях 71 и 72 Конституции Российской Федерации, определяющих компетенцию (ее разновидности) Российской Федерации. Однако, круг вопросов, составляющих понятие «предметы ведения Российской Федерации» и понятие «предметы совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов», **шире** предметной компетенции Федерального Собрания, поскольку и «по предметам ведения Российской Федерации» и по «предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов» государственно-властная деятельность осуществляется также другими федеральными органами государственной власти, а по «предметам совместного ведения» – еще и государственными органами субъектов Российской Федерации.

Это означает, что предметная компетенция определяет как бы общую направленность законодательной деятельности Федерального Собрания, но конкретная ее реализация осуществляется палатами Федерального Собрания Российской Федерации. При этом, компетенция палат в этой сфере также неодинакова.

В-пятых, значимой особенностью государственного органа является его структура и ее особенности.

В части 1 статьи 95 Конституции Российской Федерации Федеральное Собрание характеризуется как государственный орган, **состоящий из двух палат** – Совета Федерации и Государственной Думы.

Двухпалатная структура Федерального Собрания формально не ведет к признанию того, что одна палата признается первой, а другая – второй или, как это обычно воспринимают представители средств массовой информации и, следуя за ними, многие депутаты, одна – нижняя, а другая – верхняя. Такое деление обычно связывается с тем, что первая, или нижняя, палата играет более значимую роль в законодательном процессе. Палаты Федерального Собрания следует рассматривать как части единого парламента, и в этом смысле они равноправны, хотя по многим своим качествам выполняют разные конституционные, а тем самым и функциональные, предписания.

В основу двухпалатной структуры Федерального Собрания Российской Федерации положены следующие принципы:

каждая палата Федерального Собрания избирается (формируется) в особом порядке;

каждая палата Федерального Собрания наделена особой самостоятельной компетенцией;

в Федеральном Собрании Российской Федерации предусмотрена особая процедура принятия федеральных законов и разрешения вопросов при возникновении разногласий в ходе законодательного процесса;

в Федеральном Собрании Российской Федерации отсутствует единый руководящий орган Федерального Собрания, то есть каждая палата Федерального Собрания самостоятельно избирает (формирует) свои внутренние руководящие и вспомогательные органы, деятельность которых осуществляется только в пределах соответствующей палаты;

каждая из палат Федерального Собрания принимает свой регламент и решает вопросы внутреннего распорядка своей деятельности самостоятельно.

В-шестых, для представительных законодательных органов государственной власти существенное значение имеет порядок их работы, т.е. особенность процедур, которые положены в основу организации работы самого представительного органа и его структурных подразделений. В фе-

Федеральном Собрании Российской Федерации каждая из его палат – Совет Федерации и Государственная Дума – **работают в сессионном порядке.**

Что такое сессия?

Под сессией, применительно к Совету Федерации и Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации, понимается такой период времени в течение года, когда каждая из палат Федерального Собрания имеет законное право собраться и выполнять свою работу. На протяжении года палаты Федерального Собрания проводят по две сессии, причем продолжительность их различна для Совета Федерации и для Государственной Думы, что обуславливается особыми формами работы Совета Федерации. В ходе сессии реализуются различные организационно-правовые формы деятельности каждой из палат Федерального Собрания. Наиболее значимой формой в данном случае является **заседание**. Заседанием называется рабочая встреча депутатов Государственной Думы или членов Совета Федерации, происходящая в какой-то определенный день; заседания проводятся в период сессии, на них обсуждаются подготовленные проекты федеральных законов, принимаются федеральные законы, а также принимаются решения по вопросам, отнесенным к компетенции каждой из палат. Палаты Федерального Собрания Российской Федерации самостоятельны в установлении порядка организации своей работы.

Различный характер состава и компетенции палат Федерального Собрания накладывает отпечаток на порядок их работы, что находит свое отражение в Регламентах, принимаемых каждой из палат Федерального Собрания самостоятельно.

§ 3. Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации: порядок формирования, состав, компетенция, организация работы

Совет Федерации – это палата Федерального Собрания Российской Федерации, **которая отражает федеративное устройство российского государства** и призвана выражать интересы субъектов Российской Федерации.

I. Порядок формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации; состав Совета Федерации. В части 2 статьи 95 Конституции Российской Федерации установлено, что в Совет Федерации Федерального Собрания входят **по два представителя от каждо-**

го субъекта Российской Федерации: по одному от представительного и исполнительного органов государственной власти. Порядок формирования Совета Федерации, в соответствии с частью 2 статьи 96 Конституции Российской Федерации, определяется федеральным законом.

Однако, первый состав Совета Федерации был сформирован в 1993 г. **и избирался он** в соответствии с Положением о выборах депутатов Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, утвержденным Указом Президента Российской Федерации от 11 октября 1993 г. В соответствии с Положением, выборы депутатов Совета Федерации проводились гражданами Российской Федерации на основе всеобщего, равного, прямого избирательного права при тайном голосовании, на основе мажоритарной избирательной системы **по двухмандатным избирательным округам.** В соответствии с п.7 раздела II Конституции Российской Федерации – «Заключительные и переходные положения» – Совет Федерации первого созыва, сформированный 12 декабря 1993 г., **был избран сроком на два года.**

Накануне истечения срока полномочий депутатского состава Совета Федерации, а именно – 5 декабря 1995 г. был принят Федеральный закон «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации», в котором было установлено, что в Совет Федерации **входят** глава законодательного (представительного) и глава исполнительного органов государственной власти субъектов Российской Федерации **по должности.** Срок их полномочий в Совете Федерации был увязан со сроком их полномочий по основной должности.

Действующий в настоящее время порядок формирования Совета Федерации определен Федеральным законом от 5 августа 2000 г. «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» в редакции Федерального закона 16 декабря 2004 г.

Членом Совета Федерации может быть избран или назначен гражданин Российской Федерации **не моложе 30 лет,** обладающий в соответствии с Конституцией Российской Федерации правом избирать и быть избранным в представительные органы государственной власти.

Требования Конституции Российской Федерации о том, что в Совете Федерации Федерального Собрания должны быть по два представителя от каждого субъекта Российской Федерации, реализуются Федеральным законом следующим образом.

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. Кандидатуры для избрания представителя в Совет Федерации Федерального Собрания **вносятся** на рассмотрение этого органа его **Председателем**. Решение об избрании законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации своего представителя в Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации принимается тайным голосованием и оформляется постановлением данного органа. При этом, член Совета Федерации – представитель от однопалатного законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации должен быть избран не позднее трех месяцев со дня первого заседания в правомочном составе законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

Представитель в Совет Федерации от исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации **назначается высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации** (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации). Решение высшего должностного лица субъекта Российской Федерации о назначении представителя в Совет Федерации от исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации оформляется указом (постановлением) высшего должностного лица субъекта Российской Федерации. Указ (постановление) вступает в силу, если на очередном или внеочередном заседании законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации **две трети депутатов не проголосуют против назначения (!)** данного представителя в Совет Федерации от исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации. И в этом случае, член Совета Федерации – представитель от исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации должен быть назначен не позднее трех месяцев со дня вступления в должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации).

Полномочия члена Совета Федерации **начинаются** со дня принятия Советом Федерации решения о подтверждении полномочий данного члена Совета Федерации. Полномочия члена Совета Федерации **прекращаются** со дня принятия Советом Федерации решения о подтверждении полномочий нового члена Совета Федерации – представителя от того же органа государственной власти субъекта Российской Федерации⁶⁵.

Таким образом, действующий порядок формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации означает, что палата **не имеет конституционно-установленного срока своей деятельности**. А это, одновременно, означает, что не существует никаких законных оснований для прекращения деятельности Совета Федерации; его деятельность не связана со сроком легислатуры, и никто не вправе его распустить. Такая устойчивость одной из палат парламента довольно редко встречается в мировой конституционно-правовой практике, например, палата Лордов в Великобритании.

II. Компетенция Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. Текстуально компетенция Совета Федерации Федерального Собрания закреплена в **статье 102** Конституции Российской Федерации. В соответствии с требованиями этой статьи, к ведению Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации относится:

- а) утверждение изменения границ между субъектами Российской Федерации;
- б) утверждение указа Президента Российской Федерации о введении военного положения;
- в) утверждение указа Президента Российской Федерации о введении чрезвычайного положения;
- г) решение вопроса о возможности использования Вооруженных Сил Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации;
- д) назначение выборов Президента Российской Федерации;
- е) отрешение Президента Российской Федерации от должности;

⁶⁵ Основания **досрочного** прекращения полномочий члена Совета Федерации определены Федеральным законом от 16 декабря 2004 г. «О внесении изменений в Федеральный закон от 5 августа 2000 г. «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации». См.: Российская газета. 21 декабря 2004 г.

ж) назначение на должность судей Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации;

з) назначение на должность и освобождение от должности Генерального прокурора Российской Федерации;

и) назначение на должность и освобождение от должности заместителя Председателя Счетной палаты и половины состава ее аудиторов.

Полномочия, содержащиеся в статье 102 Конституции Российской Федерации, являются **специальными полномочиями** Совета Федерации, а это означает, что только Совет Федерации имеет право принимать по ним решения в полном объеме и окончательно.

Есть еще одна группа специальных полномочий Совета Федерации, которые он применяет совместно с органами как исполнительной, так и законодательной и судебной властей. Разделение полномочий по решению того или иного круга вопросов призвано воспрепятствовать одностороннему подходу какого-либо одного органа государственной власти и обеспечить взвешенное решение с учетом мнения различных органов государственной власти. Например, при решении вопроса об отрешении Президента Российской Федерации от должности участвуют также, но каждый со своими полномочиями: Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации, Совет Федерации Федерального Собрания, Верховный Суд Российской Федерации, Конституционный Суд Российской Федерации. Окончательное решение вопроса об отрешении Президента Российской Федерации от должности принадлежит Совету Федерации Федерального Собрания Российской Федерации.

К ведению Совета Федерации Федерального Собрания относится также назначение выборов Президента Российской Федерации.

К **предметной группе компетенции** Совета Федерации следует отнести: обязанность Совета Федерации рассматривать принятые Государственной Думой Федерального Собрания законы только по вопросам, указанным в статье 106 Конституции Российской Федерации: о федеральном бюджете; федеральных налогах и сборах; финансового, валютного, кредитного, таможенного регулирования; денежной эмиссии; ратификации и денонсации международных договоров Российской Федерации; статуса и защиты государственной границы Российской Федерации; войны и мира.

По другим вопросам рассмотрение Советом Федерации федеральных законов, принятых Государственной Думой, не обязательно.

III. Организация работы Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. В п. 4 Статьи 101 Конституции Российской Федерации установлено: «Каждая из палат (Федерального Собрания – И.Т.) принимает свои регламенты и решает вопросы внутреннего распорядка своей деятельности». Работа Совета Федерации урегулирована **Регламентом** Совета Федерации Федерального собрания Российской Федерации, который принят Советом Федерации 30 января 2002 г. (в последней редакции от 9 февраля 2005 г.).

Регламент (от франц. reglement: regle – правило) представляет собой совокупность правил (нормативных правовых предписаний), которые регулируют **внутреннюю** организацию и формы деятельности палаты Федерального Собрания в процессе реализации принадлежащих палате полномочий, а также отдельные стороны правового положения депутатов Государственной Думы и членов Совета Федерации. Эти правила принимаются каждой палатой самостоятельно в соответствии с принципами и иными предписаниями, содержащимися в Конституции Российской Федерации и федеральных законах. Положения Регламента могут быть отменены или изменены только соответствующей палатой или органами конституционного контроля и опротестованы органами конституционного надзора. Правила, содержащиеся в регламенте, обязаны соблюдать не только депутаты и члены представительного органа, но и все принимающие участие в работе данной палаты, а также и приглашенные на заседание лица. Так, члены Совета Федерации за нарушение требований Регламента могут быть лишены слова для выступления; Председатели палат вправе удалять из зала заседаний приглашенных лиц, мешающих работе палаты (Статья 45 и п. «г» статьи 52 Регламента Государственной Думы; статья 47 пп. «к» и «н» и п. 3 статьи 53 Регламента Совета Федерации). В палатах обычно создаются специальные комитеты, контролирующие соблюдение Регламента. **Соблюдение** требований Регламента **обеспечивает легитимность** принятых федеральных законов, избранных должностных лиц и органов.

В статье 1 Регламента Совета Федерации закреплено положение о том, что Совет Федерации является палатой Федерального Собрания – парламента Российской Федерации – представительного и законодательного органа Российской Федерации. В Регламенте подчеркивается, что дея-

тельность Совета Федерации основывается на принципах коллективного свободного обсуждения и решения вопросов. Заседания Совета Федерации проводятся открыто. В случаях, предусмотренных Регламентом, палата может проводить закрытые заседания.

Чтобы обеспечить бесперебойность работы Совета Федерации, палата учреждает свои руководящие органы, тем самым обеспечивая свое право на самостоятельность и независимость. Несмотря на специфический характер формирования и особенности правового положения, Совет Федерации представляет собой собрание людей, которые, подобно любой другой организации, нуждаются в руководстве со стороны какого-либо органа или органов.

Органами Совета Федерации являются:

Совет палаты;
комитеты Совета Федерации;
комиссии Совета Федерации.

Должностными лицами Совета Федерации являются:

Председатель Совета Федерации⁶⁶;
заместитель Председателя Совета Федерации;
председатель комитета, комиссии Совета Федерации; первый заместитель председателя комитета, комиссии Совета Федерации; заместитель председателя комитета, комиссии Совета Федерации; члены комитета, комиссии Совета Федерации.

Председатель Совета Федерации и заместители Председателя Совета Федерации избираются из числа членов Совета Федерации тайным голосованием с использованием бюллетеней. Председатель Совета Федерации, заместитель Председателя Совета Федерации **избираются** на срок их полномочий в качестве членов Совета Федерации – представителей от законо-

⁶⁶ Еще в 1376 г. члены английской Палаты общин обратили внимание на необходимость назначить кого-либо из своего состава, кто обеспечивал бы организацию работы палаты и **«говорил бы от их имени»**. Так появилась должность спикера (буквально – тот, кто говорит от чьего-то имени). Впоследствии должность спикера была востребована парламентами стран, входивших в состав британской империи, а затем – и в странах с однопалатным парламентом. Деловые соображения, соображения престижа и обеспечения бесперебойности работы парламента, авторитет самой должности спикера английского парламента привели к повсеместному употреблению термина «спикер» применительно к названию этого должностного лица парламента. Отсюда и в каждой палате Федерального Собрания Российской Федерации вместо регламентом установленного «председатель» обязательно – «спикер», **даже** в Совете Федерации (?).

дательного (представительного) или исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

Председатель Совета Федерации, являясь официальным представителем палаты:

созывает заседания Совета Федерации;

формирует проект повестки дня заседания Совета Федерации, вносит его на рассмотрение Совета палаты;

ведет заседание палаты (т.е. руководит прениями, руководит деятельностью должностных лиц палаты и другими вопросами, возникающими в ходе заседания палаты);

подписывает постановления Совета Федерации;

приводит к присяге лиц, назначенных на должности судьи Конституционного Суда Российской Федерации и Генерального прокурора Российской Федерации;

координирует работу комитетов и комиссий Совета Федерации;

направляет в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации принятые законы Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации для рассмотрения;

направляет Президенту Российской Федерации для подписания и официального опубликования одобренные Советом Федерации законы Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации, федеральные конституционные законы и федеральные законы;

представляет палату во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями, а также с парламентами иностранных государств, международными организациями, государственными и общественными деятелями иностранных государств.

Председатель Совета Федерации осуществляет и иные полномочия, предусмотренные Регламентом Совета Федерации; он также издает распоряжения и дает поручения по вопросам, отнесенным к его ведению.

Заместители Председателя Совета Федерации: замещают Председателя Совета Федерации в его отсутствие; по поручению Председателя Совета Федерации представляют Совету Федерации доклады о деятельности палаты и о проекте программы законодательной работы; по поручению

Председателя Совета Федерации осуществляют другие полномочия по вопросам внутреннего распорядка деятельности палаты.

Совет палаты образуется для подготовки и рассмотрения вопросов деятельности Совета Федерации. В состав Совета палаты входят: Председатель Совета Федерации, заместители Председателя Совета Федерации, председатели комитетов и комиссии Совета Федерации. Все они обладают правом решающего голоса по всем вопросам, рассматриваемым Советом палаты. Совет палаты: утверждает графики заседаний Совета Федерации; обсуждает степень подготовки вопросов, выносимых на заседание Совета Федерации; принимает решения о проведении парламентских слушаний; рассматривает и утверждает план межпарламентского сотрудничества Совета Федерации; заслушивает информацию комитетов и комиссии Совета Федерации о ходе рассмотрения и реализации постановлений Совета Федерации; решает иные вопросы в соответствии с Регламентом.

Решения Совета палаты принимаются большинством голосов от общего числа членов Совета Федерации, входящих в состав Совета палаты, и оформляются в виде выписок из протокола заседания Совета Федерации.

Комитеты Совета Федерации, постоянные и временные комиссии Совета Федерации. Совет Федерации образует комитеты Совета Федерации из числа членов Совета Федерации, которые являются постоянно действующими органами палаты. Совет Федерации образует также постоянные комиссии и может создавать временные комиссии из числа членов палаты.

В Совете Федерации не допускается создание формализованных фракций, парламентских объединений (п.3 статьи 3 Регламента).

Сессии Совета Федерации. Совет Федерации собирается на сессии, как правило: на весеннюю – с 25 января по 15 июля; на осеннюю – с 16 сентября по 31 декабря. Во время сессии проводятся заседания палаты, заседания Совета палаты, заседания комитетов и комиссий Совета Федерации, парламентские слушания; **Дни Совета Федерации** Федерального Собрания 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.

На открытом и закрытом заседании Совета Федерации вправе присутствовать депутаты Государственной Думы, члены Конституционного Суда Российской Федерации; судьи Верховного Суда Российской Федерации,

судьи Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, руководители законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации. По решению Совета Федерации на заседание приглашаются представители государственных органов, органов местного самоуправления. Представители средств массовой информации могут присутствовать на открытых заседаниях палаты при условии их аккредитации в Совете Федерации. На заседаниях Совета Федерации запрещается использование средств телефонной связи и радиосвязи.

Заседания Совета Федерации ведет председательствующий, которым может быть Председатель Совета Федерации, один из заместителей Председателя Совета Федерации или старейший по возрасту член Совета Федерации из числа членов Совета Федерации, присутствующих на заседании. Председательствующий на заседании Совета Федерации представляет Совету Федерации рассмотренный Советом палаты проект повестки дня заседания Совета Федерации.

Решения Совета Федерации принимаются открытым или закрытым голосованием. Открытое голосование может быть поименным.

По вопросам, отнесенным к его ведению Конституцией Российской Федерации, Совет Федерации принимает постановления. Постановления Совета Федерации принимаются большинством голосов от общего числа членов Совета Федерации, если иной порядок принятия решения не предусмотрен Конституцией Российской Федерации.

§ 4. Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации: порядок избрания, компетенция, внутренние руководящие и вспомогательные органы палаты, организация работы

Прекращение деятельности Верховного Совета Российской Федерации и Съезда народных депутатов Российской Федерации в сентябре 1993 г. продиктовали необходимость в максимально сжатые сроки сформировать новую систему органов государственной власти Российской Федерации. Указом Президента Российской Федерации от 21 сентября 1993 г. было утверждено Положение о федеральных органах власти на переходный период, в соответствии с которым в Российской Федерации учреждалось Федеральное Собрание – парламент Российской Федерации, представительный и законодательный орган Российской Федерации. Было уста-

новлено, что Федеральное Собрание состоит из двух палат – Совета Федерации и Государственной Думы⁶⁷, определялась компетенция каждой из палат Федерального Собрания. В Указе предусматривался порядок формирования Совета Федерации, в состав которого входили председатели законодательных (представительных) органов власти и руководители исполнительной власти каждого субъекта Российской Федерации.

⁶⁷ По первоначальному варианту – царскому Манифесту от 6 августа 1905 г. – Государственная Дума создавалась как «**законосовещательное установление**». Правовой основой ее выборов стало Положение о выборах, утвержденное императорским указом, изданным одновременно с Манифестом о ее создании. Нараставшая революционная обстановка в стране привела к необходимости принятия Манифеста от 17 октября 1905 года, в котором, наряду с другими вопросами, предусматривалась необходимость создания для России представительного **законодательного** учреждения. В Манифесте от 17 октября 1905 г. по этому поводу было сказано: «Настало время призвать выборных людей земли русской к постоянному и деятельному участию в составлении законов». Именно поэтому день 17 октября 1905 г. принято считать днем рождения первого российского парламента.

Выборы первой Государственной Думы проводились в феврале – марте 1906 г. на основании Положения о выборах, принятого еще 6 августа 1905 г., в редакции именного высочайшего указа от 11 декабря 1905 г. «Об изменении Положения о выборах в Государственную Думу». Первая Государственная Дума приступила к работе 27 апреля 1906 г. (Подробнее об этом см.: Полное собрание законов Российской империи. Собр. 3-е. Т. XXV. Отд. 1. № №26656, 26662; Калинычев Ф.И. Вступительная статья к Сборнику документов и материалов «Государственная Дума в России». – М., 1957. – С. 3-23.)

Признав за Государственной Думой законодательные права, император всячески стремился ограничить их. Так, Государственная Дума не имела права изменять Основные государственные законы; из ее ведения изымалась значительная часть бюджетных полномочий. Согласно новой редакции Основных государственных законов от 23 апреля 1906 г. император, сохранив всю полноту власти по управлению страной, мог, в перерыве между сессиями Государственной Думы, издавать законы, которые затем лишь формально утверждались.

Кроме того, Манифестом от 20 февраля 1906 г., созданный еще 1 января 1810 г. Государственный Совет – законосовещательное учреждение, – был преобразован во вторую законодательную палату с правом вето на решения Государственной Думы.

Государственная Дума проработала четыре созыва. Указом императора от 26 февраля 1917 г. «занятия» Государственной Думы были прерваны. В связи с этим следует привести довольно характерное высказывание в письме императрицы Александры Федоровны супругу, Государю всея Руси Николаю Второму: «... поскорей закрой Думу. Думу надо прихлопнуть. В Думе все дураки... Все они должны научиться дрожать перед тобой. Тебя должны бояться. Покажи, что ты хозяин... Будь Петром Первым, Иваном Грозным, Павлом Первым, сокруши всех. Будь решительным и более самодержавным, показывай свой кулак...».

Николай II не успел разогнать Государственную Думу; 2 марта 1917 г. он отрекся от престола. Государственная Дума была распущена 6 октября 1917 г. Временным правительством в связи с предстоящими выборами в Учредительное собрание.

Государственная Дума, в соответствии с Указом от 21.09.93 г., состояла из 400 (четырёхсот) депутатов, порядок избрания которых устанавливался Положением о выборах депутатов Государственной Думы.

Положение о выборах депутатов Государственной Думы было утверждено Указом Президента Российской Федерации от 1 октября 1993 г., которым были внесены соответствующие коррективы в Указ от 21.09.93 г. Так, в новом Указе Президента Российской Федерации, прежде всего, было установлено, что Государственная Дума должна состоять не из 400, а из 450 депутатов, 225 из которых избирались на основе мажоритарной системы по одномандатным избирательным округам, а вторая половина – 225 депутатов избирались бы на основе системы пропорционального представительства по общефедеральному избирательному округу. При этом, «из распределения депутатских мандатов исключаются избирательные объединения, общефедеральные списки кандидатов которых получили менее 5 процентов действительных голосов»⁶⁸.

Выборы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации проводились 12 декабря 1993 года. В соответствии с «Заключительными и переходными положениями» Конституции Российской Федерации 1993 г. (раздел II), **Государственная Дума первого созыва избиралась сроком на два года.**

Второй и третий состав Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации были избраны, соответственно, 17 декабря 1995 г. и 19 декабря 1999 года, на основании Федеральных законов «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» от 9 июня 1995 г. и 24 июня 1999 г., в которых, в основном, были сохранены ранее установившиеся принципы порядка организации и проведения выборов депутатов одной из палат законодательного (представительного) органа государственной власти Российской Федерации.

I. Порядок избрания депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. Государственная Дума, как палата Федерального Собрания Российской Федерации, **представляет интересы населения** Российской Федерации. Согласно ч.3 статьи 95 Конституции Российской Федерации, Государственная Дума Федерального Собра-

⁶⁸ Подробнее об этом см.: Бюллетень Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. Октябрь 1993. № 1. С. 7–9, 22, 34–37.

ния Российской Федерации **состоит из 450 депутатов**. Депутатом Государственной Думы может быть избран гражданин Российской Федерации, достигший 21 года и имеющий право участвовать в выборах.

Действующий в настоящее время четвертый состав Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации был избран 7 декабря 2003 года на основании Федерального закона от 20 декабря 2002 г. «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации». Принципы, положенные в основу названного Федерального закона, мало чем отличались от тех, которые содержались в Федеральных законах о выборах депутатов Государственной Думы 1995, 1999 годов.

Это означает, что действующая ныне Государственная Дума избиралась на основе **смешанной избирательной системы**: 225 депутатов избирались по одномандатным избирательным округам на основе мажоритарной избирательной системы, а вторая половина – 225 избирались по единому федеральному избирательному округу по пропорциональной избирательной системе (по партийным спискам) при сохранении 5-процентного избирательного барьера. Срок полномочий действующей Государственной Думы истекает в декабре 2007 года. Выборы нового состава депутатов Государственной Думы будут проводиться уже на новой основе, прежняя система выборов уходит в прошлое.

Принятый 18 мая 2005 года Федеральный закон «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» значительно изменил порядок выборов депутатов Государственной Думы, которые будут проведены в декабре 2007 г. (Федеральный закон о выборах депутатов Государственной Думы от 18 мая 2005 г. вступает в силу 7 декабря 2006 года). **Во-первых, отменены выборы по избирательным округам на основе принципов мажоритарной избирательной системы и все депутаты Государственной Думы будут избираться только по единому федеральному избирательному округу; во-вторых, в связи с этим, повышается роль политических партий в порядке организации и проведения выборов: депутаты Государственной Думы будут выдвигаться только политическими партиями; в-третьих, избирательный заградительный барьер с 5 процентов повышен до 7 процентов; в-четвертых, значительные изменения претерпели отдельные стадии избирательного процесса.**

В соответствии с Конституцией Российской Федерации и Федеральным законом от 18 мая 2005 года «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», в Государственную Думу избирается 450 депутатов. Депутаты Государственной Думы избираются по федеральному избирательному округу пропорционально числу голосов, поданных за федеральный список кандидатов в депутаты Государственной Думы, т.е. выборы депутатов Государственной Думы будут проводиться только на основе принципов пропорциональной избирательной системы.

Федеральный избирательный округ, по которому избираются депутаты Государственной Думы, включает в себя всю территорию Российской Федерации.

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. **Днем голосования является первое воскресенье месяца, в котором истекает конституционный срок, на который была избрана Государственная Дума предыдущего созыва.** Днем избрания Государственной Думы является день голосования, в результате которого она была избрана в правомочном составе.

Дальнейшая процедура хода избирательной кампании по выборам представительного органа – Государственной Думы – включает уже известные студентам действия: составление списков избирателей, формирование избирательных комиссий: участковых, территориальных; уточнение полномочий избирательных комиссий субъектов Российской Федерации, Центральной избирательной комиссии Российской Федерации.

Кандидаты в депутаты Государственной Думы выдвигаются в составе федерального списка кандидатов. **Выдвижение** кандидатов в составе федерального списка кандидатов **осуществляется** политическими партиями, имеющими в соответствии с Федеральным законом от 11 июля 2001 года «О политических партиях» (в ред. Федерального закона от 21 июля 2005 г.) право принимать участие в выборах, в том числе выдвигать кандидатов, списки кандидатов. Такое право получают политические партии, **в составе которых насчитывается не менее 50 тысяч членов партии.** Политические партии вправе выдвинуть в составе федерального списка кандидатов также и граждан Российской Федерации, **которые не являются членами**

данной политической партии; указанные лица могут составлять не более 50 процентов от числа кандидатов, включенных в федеральный список кандидатов.

Решение о выдвижении федерального списка кандидатов принимается тайным голосованием на съезде политической партии. **Федеральный список кандидатов может быть разбит** (полностью или частично) **на региональные группы кандидатов**, соответствующие субъекту Российской Федерации, группе субъектов Российской Федерации, части территории субъекта Российской Федерации; число региональных групп должно составлять не менее ста. Региональная часть федерального списка кандидатов должна охватывать все субъекты Российской Федерации. Кандидатуры, поддержанные конференцией регионального отделения политической партии, подлежат рассмотрению на съезде политической партии. В результате, **общее число кандидатов**, включенных в федеральный список кандидатов, **не может превышать пятисот человек**. При этом, в общефедеральную часть федерального списка кандидатов может быть включено не более трех кандидатов.

Выдвижение федерального списка кандидатов должно быть поддержано избирателями путем внесения ими своих подписей в подписной лист либо обеспечено избирательным залогом, внесенным политической партией. Если политическая партия собирает в поддержку выдвинутого ею федерального списка кандидатов подписи избирателей, она обязана собрать не менее 200 тысяч подписей, при этом на один субъект Российской Федерации должно приходиться не более 10 тысяч подписей избирателей, место жительства которых находится на территории данного субъекта Российской Федерации. **Избирательный залог составляет 15 процентов** от предельной суммы всех расходов из средств избирательного фонда, **т.е. от общей суммы в 450 миллионов**.

Политическая партия, федеральный список кандидатов которой допущен к распределению депутатских мандатов на последних выборах, **предшествующих данным выборам** депутатов Государственной Думы, вправе не собирать подписи избирателей или вносить избирательный залог для регистрации выдвинутого ею федерального списка кандидатов.

Сбор подписей избирателей в поддержку выдвижения федерального списка кандидатов политическая партия вправе начинать со дня, следую-

шего за днем заверения Центральной избирательной комиссией Российской Федерации этого списка.

До начала агитационного периода политическая партия, выдвинувшая федеральный список кандидатов, вправе назначить до одной тысячи доверенных лиц, которые также должны быть зарегистрированы Центральной избирательной комиссией Российской Федерации.

Агитационный период начинается со дня выдвижения политической партией федерального списка кандидатов и прекращается в ноль часов по местному времени за сутки до дня голосования. При проведении предвыборной агитации не допускается злоупотребление свободой массовой информации (радио-, телевидение, печатные средства и др.). Предвыборные программы политических партий, иные предвыборные агитационные материалы, выступления представителей политических партий на собраниях, митингах, в средствах массовой информации не должны содержать призывы к насильственному захвату власти, насильственному изменению конституционного строя и нарушению целостности Российской Федерации, а также не должны быть направлены на пропаганду войны. Запрещается предвыборная агитация, возбуждающая социальную, расовую, национальную или религиозную ненависть и вражду, а также злоупотребление свободой массовой информации в иной определенной законодательством Российской Федерации форме.

Расходы, связанные с подготовкой и проведением выборов депутатов Государственной Думы, обеспечением деятельности избирательных комиссий в течение срока их полномочий, осуществляются за счет средств, выделенных на эти цели из федерального бюджета. Политическая партия, выдвинувшая федеральный список кандидатов, обязана создать собственный избирательный фонд финансирования своей избирательной кампании. Источники финансирования которых определены в статье 64 Федерального закона. Это собственные средства политической партии и добровольные пожертвования граждан и юридических лиц. При этом, предельная сумма расходов из средств избирательного фонда политической партии не может превышать 400 миллионов рублей.

К определенному дню голосования по выборам депутатов Государственной Думы должны быть оборудованы избирательные участки, подготовлены избирательные бюллетени. В избирательном бюллетене в порядке, определенном жеребьевкой, помещаются краткие наименования поли-

тических партий, зарегистрировавших федеральные списки кандидатов, а также эмблемы этих политических партий. Под кратким наименованием политической партии помещаются фамилия, имя и отчество кандидатов, включенных в общефедеральную часть федерального списка кандидатов, выдвинутых данной политической партией. После этого в бюллетень включаются фамилия, имя и отчество первых трех кандидатов, включенных в соответствующий список региональной группы кандидатов.

В избирательном бюллетене должно содержаться разъяснение порядка его заполнения.

Голосование проводится с 8 до 20 часов по местному времени. Голосование проводится путем внесения избирателем в избирательный бюллетень любого знака в квадрат, относящийся к федеральному списку кандидатов, в пользу которого сделан выбор, либо в строке «Против всех федеральных списков кандидатов». Каждый избиратель голосует лично, голосование за других избирателей не допускается.

По окончании голосования подсчет голосов участковой избирательной комиссией проводится открыто и гласно; суммирование данных участковых избирательных комиссий проводит территориальная избирательная комиссия. На основании данных территориальных избирательных комиссий, итоги голосования на территории субъекта Российской Федерации проводит избирательная комиссия субъекта Российской Федерации отдельно по федеральной части федерального списка кандидатов и отдельно по региональной части федерального списка кандидатов.

Центральная избирательная комиссия Российской Федерации, на основании данных избирательных комиссий субъектов Российской Федерации, составляет протокол о результатах выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации.

Центральная избирательная комиссия Российской Федерации выборы депутатов Государственной Думы признает **несостоявшимися**:

а) если в выборах приняло участие менее 25 процентов избирателей, включенных в списки избирателей;

б) если ни один федеральный список кандидатов не набрал 7 (семь) и более процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании;

в) если все федеральные списки кандидатов получили в совокупности 60 и менее процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании.

При признании выборов **состоявшимися** Центральная избирательная комиссия Российской Федерации устанавливает, что к **распределению депутатских мандатов допускаются** федеральные списки кандидатов, каждый из которых получил 7 (семь) и более процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании, **при условии**, что таких списков было **не менее двух** и что за эти списки **подано в совокупности более 60 процентов голосов избирателей**, принявших участие в голосовании. В этом случае иные федеральные списки кандидатов к распределению депутатских мандатов не допускаются.

Число депутатских мандатов, которые получает каждый федеральный список кандидатов, допущенных к распределению депутатских мандатов, определяется:

во-первых, путем деления суммы голосов избирателей, поданных за федеральный список кандидатов, допущенных к распределению депутатских мандатов, на 450 – число депутатских мандатов, распределяемых по федеральному избирательному округу (иначе говоря, количество депутатов Государственной Думы). Полученный результат есть первое частное, которое используется в процессе распределения депутатских мандатов между федеральными списками кандидатов;

во-вторых, число голосов избирателей, полученных каждым федеральным списком кандидатов, допущенных к распределению депутатских мандатов, делится на первое избирательное частное. Целая часть числа, полученного в результате такого деления, есть число депутатских мандатов, которые получит соответствующий федеральный список кандидатов в результате первичного распределения депутатских мандатов;

в-третьих, если после проведенного первичного распределения депутатских мандатов остаются нераспределенные депутатские мандаты, проводится их вторичное распределение. В данном случае в силу вступает та самая система д'Ондта, о которой мы уже говорили⁶⁹. А именно, нераспределенные депутатские мандаты передаются по одному тем федеральным спискам кандидатов, у которых оказывается наибольшей дробная часть числа, полученного в результате первичного распределения депутатских мандатов.

⁶⁹ Подробней об этом см. с. 60-62 настоящей части «Учебного пособия».

Официальное опубликование результатов выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, а также данных о числе голосов избирателей, полученных каждым зарегистрированным списком кандидатов, осуществляется Центральной избирательной комиссией Российской Федерации в течение трех недель со дня голосования. После официального опубликования результатов выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, Центральная избирательная комиссия Российской Федерации регистрирует депутатов и выдает им удостоверения об избрании депутатом Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации.

В случае необходимости, когда выборы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации будут признаны не состоявшимися или недействительными, Центральная избирательная комиссия Российской Федерации **назначает повторные выборы** в порядке, установленном федеральным законом, которые проводятся не позднее чем через четыре месяца со дня признания выборов не состоявшимися или недействительными. При проведении повторных выборов сроки избирательных действий по решению Центральной избирательной комиссии Российской Федерации могут быть сокращены, но не более чем на одну треть.

По истечении срока полномочий Государственной Думы Федерального Собрания, Президент Российской Федерации назначает новые выборы депутатов Государственной Думы очередного созыва в порядке, предусмотренном в статье 84 Конституции Российской Федерации и в статье 6 Федерального закона от 18 мая 2005 г. «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации».

Досрочное прекращение полномочий Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. В Конституции Российской Федерации предусмотрена возможность роспуска Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации до окончания четырехлетнего срока ее полномочий. Такая возможность обусловлена следующими обстоятельствами:

во-первых, в части 4 статьи 111 Конституции Российской Федерации предусмотрено, что Государственная Дума может быть распущена Президентом Российской Федерации после трехкратного отклонения представленных кандидатур (это может быть одна и та же кандидатура, представленная в третий раз) Председателя Правительства Российской Федерации.

В этом случае Президент Российской Федерации назначает Председателя Правительства Российской Федерации, распускает Государственную Думу и назначает новые выборы;

во-вторых, в статье 117 Конституции Российской Федерации предусмотрены следующие случаи досрочного прекращения полномочий Государственной Думы:

1) Президент Российской Федерации может объявить об отставке Правительства Российской Федерации либо о роспуске Государственной Думы в случае, если Государственная Дума в течение трех месяцев повторно выразит недоверие Правительству Российской Федерации (часть 4 статья 117 Конституции Российской Федерации);

2) Председатель Правительства может поставить перед Государственной Думой вопрос о доверии Правительству Российской Федерации. Если Государственная Дума в доверии отказывается, Президент Российской Федерации в течение семи дней принимает решение об отставке Правительства Российской Федерации или о роспуске Государственной Думы и назначает новые выборы.

Статья 109 Конституции Российской Федерации предусматривает случаи, при наличии которых **Государственная Дума не может быть распущена:**

1) по основаниям, указанным в статье 117 в течение одного года после ее избрания;

2) с момента выдвижения обвинения против Президента Российской Федерации до принятия соответствующего решения Советом Федерации;

3) в период действия на территории Российской Федерации военного или чрезвычайного положения;

4) в течение шести месяцев до окончания срока полномочий Президента Российской Федерации.

II. Компетенция Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. В соответствии со статьей 103 Конституции Российской Федерации, к ведению Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации относится:

а) дача согласия Президенту Российской Федерации на назначение Председателя Правительства Российской Федерации;

- б) решение вопроса о доверии Правительству Российской Федерации;
- в) назначение на должность и освобождение от должности Председателя Центрального Банка Российской Федерации;
- г) назначение на должность и освобождение от должности Председателя Счетной палаты и половины состава ее аудиторов;
- д) назначение на должность и освобождение от должности Уполномоченного по правам человека, действующего в соответствии с Федеральным конституционным законом;
- е) объявление амнистии;
- ж) выдвижение обвинения против Президента Российской Федерации для отрешения его от должности.

Полномочия, содержащиеся в статье 103 Конституции Российской Федерации, относятся к группе специальных полномочий Государственной Думы, т.е. это вопросы, решения по которым может принимать только Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации.

Предметная группа полномочий Государственной Думы выражена в части 1 статьи 105 Конституции Российской Федерации: «Федеральные законы принимаются Государственной Думой».

Таким образом, перечень вопросов, отнесенных к ведению Государственной Думы статьей 103 Конституции Российской Федерации является исчерпывающим, т.е. он не может быть расширен текущим федеральным законодательством.

III. Организация работы Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. Порядок деятельности Государственной Думы определяется Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами и **Регламентом** Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, который принят Государственной Думой 22 января 1998 года⁷⁰.

Деятельность Государственной Думы основывается на принципах политического многообразия и многопартийности, свободного обсуждения и коллективного решения вопросов. Депутаты Государственной Думы работают **на профессиональной постоянной основе** и не могут находиться на государственной службе, заниматься другой оплачиваемой деятельностью,

⁷⁰ В «Учебном пособии» используется Регламент Государственной Думы с последними изменениями, которые внесены в него 30 марта 2005 г.

кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности; для совместной деятельности и выражения единой позиции по вопросам, рассматриваемым Государственной Думой, депутаты Государственной Думы образуют фракции и депутатские группы (депутатские объединения).

Внутренние руководящие и вспомогательные органы Государственной Думы. К числу таких органов относятся:

1) Председатель Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, первые заместители Председателя Государственной Думы, заместители Председателя Государственной Думы;

2) Совет Государственной Думы;

3) депутатские объединения (депутатские фракции и депутатские группы);

4) комитеты и комиссии Государственной Думы;

5) вспомогательный аппарат Государственной Думы.

Председатель Государственной Думы, первые заместители Председателя Государственной Думы, заместители Председателя Государственной Думы. Названные должностные лица Государственной Думы избираются Государственной Думой из числа депутатов Государственной Думы тайным голосованием с использованием бюллетеней.

Кандидатов на должность Председателя Государственной Думы, первых заместителей Председателя Государственной Думы, заместителей Председателя Государственной Думы вправе выдвигать депутатские объединения и депутаты Государственной Думы.

В Государственной Думе **четвертого созыва** избраны: Председатель Государственной Думы, два первых заместителя Председателя Государственной Думы, восемь заместителей Председателя Государственной Думы.

В соответствии со статьей 11 Регламента Государственной Думы, **Председатель Государственной Думы:**

ведет заседание палаты;

ведает вопросами внутреннего распорядка палаты;

организует работу Совета Государственной Думы;

представляет палату во взаимоотношениях с Президентом Российской Федерации, другими государственными органами Российской Федерации и ее субъектов, общественными объединениями, парламентами зарубежных государств и в международных парламентских организациях;

участвует в согласительных процедурах, используемых Президентом Российской Федерации для разрешения разногласий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, а также между органами государственной власти субъектов Российской Федерации;

подписывает постановления Государственной Думы;

направляет в Совет Федерации для рассмотрения одобренные Государственной Думой проекты законов Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации, федеральные конституционные законы и принятые федеральные законы;

направляет Президенту Российской Федерации федеральные законы, принятые Государственной Думой;

издает распоряжения и дает поручения по вопросам, отнесенным к его компетенции.

Заместители Председателя Государственной Думы замещают Председателя Государственной Думы в его отсутствие; по поручению Председателя Государственной Думы ведут заседания палаты; координируют деятельность комитетов и комиссий Государственной Думы; решают другие вопросы внутреннего распорядка деятельности палаты в соответствии с Регламентом и распределением обязанностей между заместителями Председателя Государственной Думы.

Совет 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, первые заместители Председателя Государственной Думы, заместители Председателя Государственной Думы. Заседания Совета Государственной Думы ведет Председатель Государственной Думы. В работе Совета Государственной Думы с правом совещательного голоса вправе принимать участие председатели комитетов Государственной Думы.

Совет Государственной Думы:

формирует проект примерной программы законопроектной работы Государственной Думы на текущую сессию;

принимает решение о включении законопроекта в примерную программу законопроектной работы Государственной Думы на текущую сессию;

формирует проект порядка работы Государственной Думы на очередное заседание;

назначает соответствующий комитет Государственной Думы ответственным за подготовку законопроекта, внесенного в Государственную Думу субъектом права законодательной инициативы;

направляет законопроект, подготовленный ответственным комитетом палаты к рассмотрению Государственной Думой, и материалы к нему Президенту Российской Федерации, субъекту права законодательной инициативы, внесшему в Государственную Думу данный законопроект, в Правительство Российской Федерации;

принимает решение о проведении парламентских слушаний.

Государственная Дума вправе отменить решение Совета Государственной Думы.

Депутатские объединения. Депутатскими объединениями являются фракции и депутатские группы, которые обладают равными правами, определенными в Регламенте.

Статус фракции в Государственной Думе определен в статье 7 Федерального закона от 8 мая 1994 г. (в редакции Федерального закона от 5 июля 1999 г., с изменениями, внесенными Федеральным законом от 21 июля 2005 г.). Фракцией является объединение депутатов Государственной Думы, избранных в составе федерального списка кандидатов, который был допущен к распределению депутатских мандатов в Государственной Думе. Во фракцию входят все депутаты Государственной Думы, избранные в составе соответствующего федерального списка кандидатов. Фракции в Государственной Думе регистрируются в соответствии с Регламентом Государственной Думы. Деятельность фракции в Государственной Думе организуется в соответствии с Федеральным законом от 8 мая 1994 г., Федеральным законом «О политических партиях» и Регламентом Государственной Думы.

В соответствии со статьей 101 Конституции Российской Федерации Государственная Дума образует из числа депутатов палаты **комитеты** Государственной Думы. Для подготовки отдельных вопросов, выносимых на рассмотрение Государственной Думы, Государственная Дума может создавать комиссии (подробней вопросы о комитетах и комиссиях палат Федерального Собрания будут рассмотрены в следующем параграфе настоящей главы).

Общий порядок работы Государственной Думы. В соответствии со статьей 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 Государственной Думы.** В дальнейшем до избрания Председателя Государственной Думы или его заместителя заседания Государственной Думы могут вести поочередно представители депутатских объединений по согласованию между ними.

Заседания Государственной Думы проводятся открыто, гласно и освещаются средствами массовой информации. Государственная Дума может принять решение о проведении закрытого заседания.

Государственная Дума собирается на сессии, как правило:

- а) весеннюю** – с 12 января по 20 июня;
- б) осеннюю** – с 1 сентября по 25 декабря.

Во время сессии Государственной Думы 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. Каждая последняя неделя месяца предназначается для работы депутатов с избирателями.

Заседание Государственной Думы является правомочным, если на нем присутствует большинство от общего числа депутатов палаты. Депутат Государственной Думы **обязан** присутствовать на ее заседаниях.

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 указанных правил, председательствующий предупреждает выступающего, а при повторном нарушении лишает его права выступления в течение всего дня заседания. В случае грубого нарушения указанных правил, депутат может быть лишен права выступления **на срок до одного месяца** решением палаты, принимаемым большинством от общего числа депутатов. Если приглашенные на заседание Государственной Думы лица мешают работе Государственной Думы,

председательствующий на заседании Государственной Думы имеет право удалять из зала указанных лиц.

Работа в Государственной Думе осуществляется на русском языке. Выступление на ином языке народов Российской Федерации обеспечивается переводом.

§ 5. Комитеты и комиссии палат Федерального Собрания Российской Федерации. Парламентские слушания

В соответствии с ч.3 статьи 101 Конституции Российской Федерации Совет Федерации и Государственная Дума **образуют комитеты и комиссии.**

Комитеты и комиссии палат – это, в основном, вспомогательные органы, которые состоят из депутатов – членов соответствующей палаты и содействуют палатам в осуществлении их полномочий. Особенность правового положения комитетов и комиссий в том, что они, являясь органами только образовавшей их палаты, не представляют собой самостоятельную систему государственных органов. Комитеты и комиссии подчинены только сформировавшей их палате, ей они подотчетны и перед ней ответственны. Отношения между комитетами и комиссиями палат строятся на основе сотрудничества.

Правовое положение комитетов и комиссий палат, регулирование их организации и деятельности определяется Регламентами каждой палаты. В Регламентах также содержится перечень комитетов и комиссий каждой палаты. Численный состав комиссии и комитета определяется соответствующей палатой. Персональный состав комитетов и комиссий утверждается палатой после того, как депутат Государственной Думы или член Совета Федерации определит свое желание работать в том или ином комитете, в той или иной комиссии. И Совет Федерации, и Государственная Дума устанавливают: каждый член Совета Федерации и каждый депутат Государственной Думы **обязан состоять в одном из комитетов палаты.** В комитет Совета Федерации должны входить не менее семи членов Совета Федерации; в состав комитета Государственной Думы, как правило, – не менее 12 и не более 35 депутатов палаты. Председатели комитетов и комиссий палат избираются соответствующей палатой.

Комитеты палаты – это специализированные, постоянно действующие органы палат, которые образуются, как правило, по функциональному или отраслевому признакам.

Функциональные комитеты осуществляют одну или несколько функций; их деятельность распространяется на все или многие сферы государственной жизни. К числу **функциональных комитетов** Государственной Думы относятся: Комитет Государственной Думы по конституционному законодательству и государственному строительству; Комитет Государственной Думы по гражданскому, уголовному, арбитражному и процессуальному законодательству; Комитет Государственной Думы по бюджету и налогам; Комитет Государственной Думы по делам женщин, семьи и детей и др.; к числу **отраслевых комитетов** Государственной Думы относятся комитеты: по промышленности, строительству и наукоемким технологиям; по образованию и науке; по аграрным вопросам и др. Всего в Государственной Думе четвертого созыва 29 комитетов.

Соответствующие комитеты образованы и в Совете Федерации. После того, как Совет Федерации приобрел статус постоянно действующего органа, увеличилось количество и специализация создаваемых им комитетов, как функциональных, так и отраслевых. Помимо комитетов по конституционному законодательству, по правовым и судебным вопросам, в Совете Федерации образованы специализированные комитеты: по делам Федерации и региональной политике; по делам Содружества Независимых Государств; по делам Севера и малочисленных народов, что, в определенной степени, отражает специфику Совета Федерации как одной из палат Федерального Собрания Российской Федерации.

Комитеты и комиссия палат:

осуществляют предварительное рассмотрение законопроектов и их подготовку к рассмотрению палатой;

осуществляют подготовку заключений по законопроектам;

в соответствии с решениями палаты, подготавливают запросы в Конституционный Суд Российской Федерации;

дают заключения и предложения по соответствующим разделам проекта Федерального бюджета;

рассматривают и исполняют поручения, соответственно, Совета Федерации или Государственной Думы;

организуют парламентские слушания;

решают вопросы организации своей работы.

Совет Федерации, кроме того, может предварительно рассматривать по согласованию с субъектами Российской Федерации проекты законов субъектов Российской Федерации по вопросам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации; рассматривает ежегодный доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и готовит по нему заключения.

Работа комитетов и комиссий палат протекает с соблюдением процедуры, предусмотренной Регламентами палаты; отдельные правила устанавливаются комитетами и комиссиями самостоятельно. Заседания комитета, комиссии правомочны, если на них присутствует более половины от общего числа членов комитета, комиссии. Депутаты обязаны присутствовать на заседаниях комитета, комиссии, членами которой они являются. Решения комитета, комиссии принимаются большинством голосов от общего числа членов комитета, комиссии.

Комитеты, комиссии вправе: приглашать на заседания должностных лиц федеральных органов исполнительной власти; направлять письменные обращения по вопросам своего ведения членам Правительства Российской Федерации, а результаты рассмотрения письменных обращений должны быть сообщены соответствующему комитету, комиссии; затребовать документы и материалы, необходимые им для работы.

Для подготовки отдельных вопросов парламентских слушаний комитеты, комиссии палат могут создавать рабочие группы не только из членов соответствующих комитета, комиссии, но и других депутатов палаты, а также представителей государственных органов, общественных объединений, научных учреждений, специалистов. Комитеты, комиссии, в случае необходимости, могут привлекать к своей работе экспертов, вправе проводить независимую экспертизу законопроектов.

Комиссии палат также формируются из числа членов соответствующей палаты.

В Государственной Думе четвертого созыва из числа депутатов были избраны временные комиссии: Счетная комиссия Государственной Думы; Временная комиссия Государственной Думы по Регламенту и организации работы Государственной Думы; Временный секретариат Государственной Думы. Эти Комиссии прекращают свою деятельность после избрания Пред-

седателя Государственной Думы и образования Комитета Государственной Думы по Регламенту и организации работы Государственной Думы.

Совет Федерации образует постоянные комиссии и может создавать временные комиссии. Постоянные комиссии Совета Федерации являются постоянно действующими органами палаты и образуются они, как и комитеты, для разработки базовых концептуальных предложений по реализации конституционных полномочий Совета Федерации. К ним относятся: Комиссия Совета Федерации по методологии реализации конституционных полномочий Совета Федерации; Комиссия Совета Федерации по делам молодежи и спорту; Комиссия Совета Федерации по естественным монополиям; всего таких комиссии в Совете Федерации – семь.

Временные комиссии создаются Советом Федерации для решения конкретной задачи и (или) на определенный срок. Создание временной комиссии согласовывается с соответствующим постоянным (постоянной) комитетом (комиссией) Совета Федерации.

В Федеральном Собрании Российской Федерации как двухпалатном законодательном (представительном) государственном органе может возникнуть необходимость **в создании объединенных комиссий двух палат** в целях обеспечения более эффективной и согласованной работы, прежде всего, в области законодательной деятельности. Это своего рода механизм, позволяющий выносить согласованные решения по законопроектам, проходящим через обе палаты. В случае возникновения разногласий между палатами, для рассмотрения спорного вопроса может быть учреждена объединенная комиссия. Такая комиссия является временной и прекращает свое существование, как только выполнена ее задача, т.е. достигнуто компромиссное решение или доложено палатам о том, что соглашения достигнуть не удалось.

В Федеральном Собрании Российской Федерации для преодоления возникших разногласий по федеральному закону, принятому Государственной Думой и отклоненному Советом Федерации, создается **согласительная комиссия**. Комиссия может быть создана как по инициативе Совета Федерации, поддержанной Государственной Думой, так и по инициативе Государственной Думы, поддержанной Советом Федерации. Она образуется на паритетных началах из представителей двух палат. Члены согласительной комиссии и ее сопредседатель от каждой палаты избираются палатами и образуют их **депутации** в комиссии. Согласительная комиссия

рассматривает лишь те положения закона, по которым возникли разногласия между Советом Федерации и Государственной Думой, стремясь выработать согласованные предложения в виде единого текста соответствующих положений, разделов, глав, статей, а также частей и пунктов статей рассматриваемого федерального закона. Решение согласительной комиссии принимается путем отдельного голосования депутатов Совета Федерации и Государственной Думы. Если согласительная комиссия добивается преодоления возникших разногласий, то решение об этом вносится на рассмотрение Государственной Думы. В дальнейшем наступают последствия, предусмотренные ч.5 статьи 105 Конституции Российской Федерации: свое несогласие с Советом Федерации Государственная Дума может преодолеть, если при повторном голосовании за него проголосовало не менее двух третей от общего числа депутатов Государственной Думы.

Парламентские слушания. В соответствии со статьей 101 Конституции Российской Федерации Государственная Дума и Совет Федерации проводят парламентские слушания.

Парламентские слушания в Совете Федерации проводятся по инициативе Председателя палаты, его заместителей, комитетов и комиссий Совета Федерации в пределах их полномочий.

Парламентские слушания в Государственной Думе проводятся по инициативе Совета Государственной Думы, комитетов и комиссии палаты, депутатских объединений в Государственной Думе.

Состав лиц, приглашенных на парламентские слушания, определяется инициаторами их проведения. Предметом рассмотрения на парламентских слушаниях может стать весь круг тех вопросов, которые относятся к ведению соответствующего комитета, комиссии. На парламентских слушаниях могут рассматриваться законопроекты, требующие публичного обсуждения; международные договоры Российской Федерации, представленные на ратификацию; проект федерального бюджета и отчет о его исполнении; другие важнейшие вопросы внутренней и внешней политики.

Парламентские слушания могут заканчиваться принятием **рекомендаций** по обсуждаемому вопросу. Рекомендации на парламентских слушаниях принимаются путем одобрения большинством принявших участие в парламентских слушаниях. Парламентские слушания, как правило, открыты для представителей средств массовой информации и общественности.

§ 6. Законодательный процесс в Федеральном Собрании Российской Федерации

1. Компетенция Федерального Собрания Российской Федерации в области законодательства. Мы уже неоднократно говорили, что статья 94 Конституции Российской Федерации определяет Федеральное Собрание Российской Федерации в качестве представительного и законодательного государственного органа. В предыдущих параграфах настоящей главы рассматривались вопросы так называемой предметной компетенции палат Федерального Собрания (ст.ст.102 и 103 Конституции Российской Федерации). **Что касается самого Федерального Собрания – парламента Российской Федерации, то именно законодательство относится к его специальной компетенции,** что только и может характеризовать его в качестве законодательного органа государственной власти Российской Федерации.

Говоря о компетенции Федерального Собрания в области законодательства, следует помнить, что, как и в любом федеративном государстве, Федеральное Собрание Российской Федерации может принимать федеральные законы только в тех пределах, которые определены Конституцией государства.

Статья 71 Конституции Российской Федерации устанавливает предметы ведения собственно Российской Федерации, **т.е. предметы ее исключительного ведения.** Решения по определенному в статье 71 Конституции Российской Федерации кругу вопросов могут приниматься **только** федеральными органами государственной власти, в том числе и Федеральным Собранием Российской Федерации. Именно поэтому в части 1 статьи 76 Конституции Российской Федерации закреплено: «По предметам ведения Российской Федерации принимаются федеральные конституционные законы и федеральные законы, имеющие прямое действие на всей территории Российской Федерации».

В статье 72 Конституции Российской Федерации речь идет **о предметах совместного ведения** Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. В связи с этим, часть 2 статьи 76 Конституции Российской Федерации устанавливает, что по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации **издаются** федеральные законы и **принимаются** в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации. То есть **первичным** в

данном случае является издание соответствующих федеральных законов и только после этого – принятие соответствующего нормативного правового акта субъекта Российской Федерации.

Таким образом, законодательные полномочия Федерального Собрания Российской Федерации хотя и достаточно широки, однако области общественных отношений его законодательной деятельности **не являются неограниченными**. Отмеченные ограничения, вызванные федеративным устройством российского государства, как мы об этом уже говорили, подтверждают положение об ограниченности полномочий Федерального Собрания в области законодательства. Определенные ограничения содержатся также и в части 6 статьи 76 Конституции Российской Федерации, а именно: Федеральное Собрание не вправе принимать федеральные законы по вопросам, отнесенным к предметам исключительного ведения субъектов Российской Федерации.

Несмотря на то, что законодательные полномочия принадлежат Федеральному Собранию, реализует их каждая палата Федерального Собрания самостоятельно и только в ей присущих правовых и организационных формах, что и определяет содержание законодательного процесса в Федеральном Собрании.

II. Законодательный процесс в Федеральном Собрании Российской Федерации: понятие, этапы, стадии. Законодательный процесс, как и любой юридический процесс, имеет два значения: **во-первых**, это порядок деятельности уполномоченного государственного органа по созданию законов и, **во-вторых**, это сама деятельность уполномоченного на то государственного органа по принятию законов. В «Учебном пособии» мы будем рассматривать законодательный процесс как порядок деятельности Федерального Собрания Российской Федерации, его палат – Государственной Думы и Совета Федерации – по созданию законов.

Законодательный процесс в Федеральном Собрании Российской Федерации имеет свои **этапы** и свои **стадии**.

Основными этапами законодательного процесса в Федеральном Собрании Российской Федерации являются:

во-первых, законодательный процесс в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации;

во-вторых, роль Совета Федерации в законодательном процессе в Федеральном Собрании Российской Федерации;

в-третьих, роль Президента Российской Федерации в законодательном процессе.

П.1 Законодательный процесс в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации. В части 1 статьи 105 Конституции Российской Федерации установлено: **Федеральные законы принимаются Государственной Думой.** Именно в Государственной Думе проводится основная работа по подготовке и принятию федеральных законов, а это предполагает наличие определенных **стадий** законодательного процесса в Государственной Думе. **Такими стадиями законодательного процесса в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации являются:**

- а) законодательная инициатива;
- б) рассмотрение законопроекта в комитетах Государственной Думы;
- в) принятие федерального закона.

1 а. – Законодательная инициатива. Это официальное внесение в Государственную Думу **уполномоченными на то субъектами** законопроекта или законопредложения. Наличие у субъекта права законодательной инициативы означает, что Государственная Дума **обязана** принять к своему рассмотрению предложение по изданию закона. Разумеется, Государственная Дума не обязана сразу же принять соответствующий закон. Предложение о необходимости принятия соответствующего федерального закона **обязательно включается только** в повестку дня заседания Государственной Думы.

В статье 104 Конституции Российской Федерации установлено, что **право законодательной инициативы** в Государственной Думе **принадлежит:**

- Президенту Российской Федерации;
- Совету Федерации Федерального Собрания Российской Федерации;
- членам Совета Федерации;
- депутатам Государственной Думы;
- Правительству Российской Федерации;
- законодательным (представительным) органам государственной власти субъектов Российской Федерации;

Конституционному Суду Российской Федерации, Верховному Суду Российской Федерации, Высшему Арбитражному Суду Российской Федерации **по** вопросам своей компетенции.

Что касается депутатов Государственной Думы и членов Совета Федерации, то это право принадлежит как индивидуально каждому члену Совета Федерации и депутату Государственной Думы, так и группе членов Совета Федерации, группе депутатов Государственной Думы, а также комитетам и комиссиям палат Федерального Собрания.

П. 1 б. – Обсуждение законопроектов. В Конституции Российской Федерации об этой стадии законодательного процесса ничего не сказано. Соответствующая процедура нашла свое отражение в главе 13 Регламента Государственной Думы. Рассмотрение законопроектов Государственной Думой осуществляется **в трех чтениях**⁷¹, если иное не предусмотрено действующим законодательством или Регламентом Государственной Думы (четвертое чтение проводится только для принятия Государственного бюджета).

При рассмотрении Государственной Думой законопроекта **в первом чтении** обсуждается его концепция, дается оценка соответствия основных положений законопроекта Конституции Российской Федерации, его актуальности и практической значимости. По результатам обсуждения законопроекта в первом чтении Государственная Дума может:

принять законопроект и продолжить работу над ним с учетом предложений и замечаний;

принять закон (за исключением законопроектов по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации);

отклонить законопроект.

В ходе первого чтения могут вноситься поправки, которые затем изучает и обобщает **ответственный комитет**.

В начале **второго чтения** законопроекта с докладом выступает представитель ответственного комитета Государственной Думы, который сообщает об итогах рассмотрения проекта закона в комитете, о поступивших поправках и результатах их рассмотрения. Государственная Дума рассматривает все поправки, рекомендуемые ответственным комитетом к отклонению, а затем и поправки, по которым ответственный комитет решения не принял. Принятый во втором чтении законопроект направляется в ответственный комитет Государственной Думы для устранения возможных

⁷¹ В Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации, как и в парламентах других государств, под «**чтением**» понимается **рассмотрение** законопроекта **на заседании палаты**.

внутренних противоречий, установления правильных взаимосвязей статей и редакционной правки. При завершении этой работы законопроект в течение семи дней представляется в Совет Государственной Думы, который назначает день проведения третьего чтения, в целях его принятия в качестве закона.

При третьем чтении не допускается внесение в законопроект поправок и возвращение его в целом или по отдельным частям для нового обсуждения. Только в исключительных случаях, по требованию депутатских объединений, представляющих большинство депутатов Государственной Думы, председательствующий обязан поставить на голосование вопрос о возвращении к процедуре второго чтения. Во всех остальных случаях законопроект ставится на голосование для принятия его в качестве закона.

П. 1 в. – Принятие закона. Статья 105 Конституции Российской Федерации устанавливает, что федеральные законы принимаются Государственной Думой. Для этого необходимо, чтобы закон был принят большинством от общего числа депутатов Государственной Думы, если иное не предусмотрено Конституцией Российской Федерации. Принятый Государственной Думой федеральный закон в течение пяти дней передается на рассмотрение Совета Федерации.

П. 2. Кроме трех основных стадий законодательного процесса, Государственная Дума может возвратиться к повторному обсуждению уже принятого федерального закона в двух случаях: во-первых, при повторном рассмотрении федеральных законов, отклоненных Советом Федерации и, во-вторых, для рассмотрения федеральных законов, отклоненных Президентом Российской Федерации.

Мы уже отмечали, что если при повторном рассмотрении федерального закона, отклоненного Советом Федерации, Государственная Дума не приняла предложенный вариант согласительной комиссии и выразила свое несогласие с решением Совета Федерации об отклонении закона, он ставится на голосование в ранее принятой редакции и будет считаться принятым, если за него проголосовало **не менее двух третей** от общего числа депутатов Государственной Думы.

За принятие поправок, сделанных Президентом Российской Федерации, должно высказаться большинство от общего числа депутатов Государственной Думы; за одобрение федерального закона в прежней редакции

должны высказаться также **не менее двух третей** от общего числа депутатов Государственной Думы.

III. Роль Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации в законодательном процессе. Это уже **второй** этап законодательного процесса в Федеральном Собрании Российской Федерации.

Функции Совета Федерации в законодательном процессе состоят главным образом, в последующем рассмотрении федеральных законов, **уже принятых Государственной Думой, и их одобрении или неодобрении.**

Федеральный закон считается одобренным: **во-первых**, если за него проголосовало более половины от общего числа членов Совета Федерации; **во-вторых**, если в течение четырнадцати дней он не был рассмотрен, но не отклонен Советом Федерации. В случае отклонения федерального закона Советом Федерации, палаты могут создать согласительную комиссию для преодоления возникших разногласий, после чего федеральный закон подлежит повторному голосованию в Государственной Думе, которая может принять одно из двух уже отмеченных решений (ч. 4 ст. 105 Конституции Российской Федерации).

Это означает, что Совет Федерации не имеет возможности самостоятельно внести текстуальные изменения в уже принятый Государственной Думой федеральный закон. Тем не менее, наличие такого «внутреннего» вето дает возможность Совету Федерации оказывать достаточно серьезное влияние на содержание законодательных актов, принятых Государственной Думой.

Для Совета Федерации характерна еще одна особенность его роли в законодательном процессе. В статье 106 Конституции Российской Федерации определен круг вопросов, **которые подлежат обязательному рассмотрению их Советом Федерации.** Иначе говоря, Совет Федерации **не вправе уклоняться** от рассмотрения федеральных законов, принятых Государственной Думой **по следующим вопросам:**

федерального бюджета; федеральных налогов и сборов; финансового, валютного, кредитного, таможенного регулирования, денежной эмиссии;

а также от рассмотрения вопросов:

ратификации и денонсации международных договоров; статуса и защиты государственной границы Российской Федерации; вопросов войны и мира.

В данном случае также действует правило, что одобренный Советом Федерации федеральный закон в течение четырнадцати дней направляется Президенту Российской Федерации для подписания и обнародования.

В Регламенте Совета Федерации определен порядок повторного рассмотрения Советом Федерации федеральных законов, отклоненных Президентом Российской Федерации. Одобренным в данном случае считается федеральный закон, если решение об этом принято не менее чем двумя третями от общего числа членов Совета Федерации.

IV. Роль Президента Российской Федерации в законодательном процессе. Третий этап законодательного процесса.

В соответствии с частью 1 статьи 107 Конституции Российской Федерации, принятый федеральный закон в течение четырнадцати дней направляется Президенту Российской Федерации для подписания и обнародования. Президент Российской Федерации в течение указанного срока подписывает федеральный закон и обнародует его. Если Президент Российской Федерации в течение четырнадцати дней с момента поступления Федерального закона отклонит его, то Государственная Дума и Совет Федерации в установленном Конституцией Российской Федерации порядке вновь рассматривают его. Если при повторном рассмотрении федеральный закон будет одобрен в ранее принятой редакции большинством не менее двух третей депутатов Государственной Думы и членов Совета Федерации, **он подлежит подписанию** Президентом Российской Федерации в течение семи дней и обнародованию (ч. 3. статьи 107 Конституции Российской Федерации).

V. Обнародование и опубликование федеральных законов.

Под обнародованием понимается официальное провозглашение закона, принятого Федеральным Собранием. То есть, это санкционирование закона главой государства в установленные Конституцией РФ сроки, а также представление его для опубликования в официальном издании.

Опубликование федерального закона – это напечатание его в установленном официальном издании, в котором воспроизводится полный аутентичный текст федерального закона. Дата опубликования имеет важное значение для действия закона, от нее зависит отсчет срока, установленного для вступления закона в силу (введения в действие).

В части 3 статьи 15 Конституции Российской Федерации установлено, что закон подлежит обязательному официальному опубликованию. **Не-**

опубликованный закон не применяется. Любые нормативные акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения.

Порядок опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов и актов палат Федерального Собрания установлен Федеральным законом от 14 июня 1994 г. «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов и актов палат Федерального Собрания». В статье 2 названного Федерального закона сказано, что датой принятия федерального закона считается день принятия его Государственной Думой в окончательной редакции. Датой принятия федерального конституционного закона считается день, когда он одобрен палатами Федерального Собрания в порядке, установленном Конституцией Российской Федерации.

В статье 3 Федерального закона от 14 июня 1994 г. сказано, что федеральные конституционные законы, федеральные законы подлежат официальному опубликованию в течение семи дней после дня их подписания Президентом Российской Федерации. Акты палат Федерального Собрания публикуются не позднее десяти дней после дня их принятия.

Федеральные конституционные законы, федеральные законы, акты палат Федерального Собрания **вступают в силу одновременно на всей территории Российской Федерации по истечении десяти дней после дня их официального опубликования, если самими законами или актами палат не установлен другой порядок** вступления их в силу. Например, мы уже говорили, что принятый 18 мая 2005 г. Федеральный закон «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» вступает в силу 7 декабря 2006 г.

Официальным опубликованием федерального конституционного закона, федерального закона, акта палаты Федерального Собрания считается первая публикация полного текста в «Парламентской газете», «Российской газете» или «Собрании законодательства Российской Федерации» (аббревиатура – СЗ РФ).

§ 7. Федеральные законы: виды, юридические свойства. Акты палат Федерального Собрания Российской Федерации.

Правовыми формами реализации компетенции Федерального Собрания Российской Федерации являются принимаемые им акты. Конституция Российской Федерации устанавливает, что основным актом Федерального Собрания является **федеральный закон** (собирательный термин), который может выступать **в виде федерального (персонифицированного) закона** и **в виде федерального конституционного закона**. Федеральный (персонифицированный правовой акт) закон и федеральный конституционный закон обладают целым рядом общих свойств, но для каждого из них характерны свои определенные особенности.

II. Федеральный закон и его юридические свойства. Мы уже говорили, что в части 1 статьи 76 Конституции Российской Федерации сказано, что по предметам ведения Российской Федерации принимаются федеральные конституционные законы и федеральные законы.

Федеральный закон характеризуется особенностями своей юридической природы, что проявляется в следующих его свойствах:

во-первых, федеральный закон принимается палатами федерального Собрания Российской Федерации в порядке, установленном статьей 105 Конституции Российской Федерации;

во-вторых, федеральный закон содержит нормативные предписания, т.е. всегда является нормативным правовым актом;

в-третьих, федеральный закон имеет прямое действие и обязателен к исполнению на всей территории Российской Федерации всеми государственными органами Российской Федерации, государственными органами субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями, должностными лицами и гражданами;

в-четвертых, федеральному закону не должны противоречить акты, принимаемые Президентом Российской Федерации, федеральными органами исполнительной власти, государственными органами субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления;

в-пятых, в случае противоречия между федеральным законом и нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации, изданным по предметам ведения субъекта Российской Федерации, действует нормативный правовой акт субъекта Российской Федерации;

в-шестых, по вопросам, отнесенным частью 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации к предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, издаются федеральные законы, **определяющие основы (общие принципы)** правового регулирования, **включая** принципы разграничения полномочий между государственными органами Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, а также федеральные законы, направленные на реализацию полномочий Федеральных органов государственной власти;

в-седьмых, федеральные законы не могут быть приняты, если принятие указанных актов ведет к изменению конституционно-правового статуса субъекта Российской Федерации, ущемлению или утрате установленных Конституцией Российской Федерации прав и свобод человека и гражданина, нарушению государственной целостности Российской Федерации и единства системы государственной власти в Российской Федерации;

в-восьмых, федеральные законы не могут противоречить федеральным конституционным законам.

II. Федеральные конституционные законы, их юридические свойства. Этим законам также свойственны те общие признаки, которые присущи всем федеральным законам и отмечены в п.п. 1-4 характеристики федерального закона. Но для федеральных конституционных законов необходимо выделить те специфические черты, которые ставят их в особый ряд федеральных законов.

К таким индивидуальным особенностям федеральных конституционных законов относятся:

во-первых, федеральные конституционные законы принимаются по вопросам, предусмотренным в Конституции Российской Федерации. Таких конституционных предписаний – 15. В их числе: статья 56 – принятие федерального конституционного закона о чрезвычайном положении (уже принят); часть 1 статьи 70 – о государственной символике (уже приняты); не принят еще федеральный конституционный закон о статусе Конституционного Собрания (ч. 2 статьи 135 Конституции Российской Федерации);

во-вторых, в Конституции Российской Федерации установлен особый порядок принятия федеральных конституционных законов. В части 2 статьи 108 Конституции Российской Федерации установлено, что федеральный конституционный закон **считается принятым**, если он **одобрен**

большинством **не менее трех четвертей** голосов от общего числа членов Совета Федерации и **не менее двух третей** голосов от общего числа депутатов Государственной Думы;

в-третьих, принятый федеральный конституционный закон в течение четырнадцати дней **подлежит (!)** подписанию Президентом Российской Федерации и обнародованию. Из сказанного следует, что на федеральный конституционный закон **вето** Президента Российской Федерации **не распространяется**:

в-четвертых, в части 3 статьи 76 Конституции Российской Федерации установлено, что федеральные законы не могут противоречить федеральным конституционным законам. Этим подтверждается верховенство федеральных конституционных законов по отношению ко всем нормативным правовым актам в государстве, т.е. в иерархии нормативных правовых актов Федеральные конституционные законы они занимают следующее после Конституции Российской Федерации место;

в-пятых, федеральные конституционные законы не могут перераспределять, т.е. видоизменять, передавать, исключать, установленные Конституцией Российской Федерации предметы ведения Российской Федерации, предметы совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Федеральные конституционные законы предназначены для обеспечения стабильности Конституции Российской Федерации как Основного закона государства.

III. Особая разновидность закона Российской Федерации предусмотрена ч. 1 статьи 2 Федерального закона от 4 марта 1998 г. «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации». В названной статье Федерального закона установлено, что поправки к главам 3–8 Конституции Российской Федерации **принимаются в форме закона Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации**. Процедура принятия этого закона Российской Федерации определена, в основном, в статье 136 Конституции Российской Федерации и детализируется в Регламентах палат Федерального Собрания: **во-первых**, поправки к главам 3–8 Конституции Российской Федерации принимаются Государственной Думой и Советом Федерации в порядке, предусмотренном для принятия федерального конституционного закона; **во-вторых**, закон должен быть одобрен органами законодательной вла-

стью не менее двух третей субъектов Российской Федерации. Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации считается одобренным законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации, **если этот орган одобрил его в целом, без дополнительных предложений о внесении в него изменений и дополнений** и направил соответствующее постановление в Совет Федерации в срок, установленный Федеральным законом «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации» (п.2 статьи 136 Регламента Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации); **в-третьих**, с указанными одобрениями закон поступает обратно в Совет Федерации, который устанавливает результаты рассмотрения закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации и оформляет их постановлением Совета Федерации; **в-четвертых**, Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации, одобренный законодательными (представительными) органами государственной власти не менее чем двух третей субъектов Российской Федерации, в семидневный срок со дня установления результатов его рассмотрения законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации Председателем Совета Федерации направляется Президенту Российской Федерации для подписания и обнародования; **в-пятых**, Президент Российской Федерации в установленные сроки подписывает Закон Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации и представляет его для опубликования и обнародования.

IV. Акты палат Федерального Собрания Российской Федерации. Государственная Дума и Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации по вопросам, отнесенным к их ведению Конституцией Российской Федерации, **принимают постановления.**

Постановлением Совета Федерации оформляются также: принятие Регламента палаты; изменения и дополнения к Регламенту палаты; результаты голосования об избрании Председателя Совета Федерации и заместителей Председателя Совета Федерации; результаты тайного голосования в палате; решения по другим вопросам внутренней деятельности палаты.

Постановления Государственной Думы принимаются по вопросам ее внутренней организации и, кроме того, по следующим вопросам:

об одобрении проекта закона Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации, федерального конституционного закона, о принятии федерального закона;

о даче Президенту Российской Федерации согласия на назначение Председателя Правительства Российской Федерации; о выражении недоверия Правительству Российской Федерации; о выражении доверия Правительству Российской Федерации;

о назначении на должность и об освобождении от должности Председателя Государственного банка Российской Федерации; Председателя Счетной палаты Российской Федерации и половины состава ее аудиторов; Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации;

об объявлении амнистии;

о выдвижении обвинения против Президента Российской Федерации;

по другим вопросам своей компетенции (статья 93 Регламента Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации).

Постановления Совета Федерации и Государственной Думы принимаются большинством голосов от общего числа членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы, если иной порядок не предусмотрен Конституцией Российской Федерации или Регламентами палат, и подписываются Председателями соответствующей палаты.

По процедурным вопросам решения принимаются большинством голосов членов палаты, принявших участие в голосовании, если иной порядок не предусмотрен Регламентом палаты.

Совет Федерации и Государственная Дума вправе принимать заявления и обращения, которые также оформляются постановлениями палаты. Заявления палат, как правило, посвящены внешнеполитическим вопросам; обращения, как свидетельствует практика, принимаются в связи с определенными юбилейными датами.

Порядок опубликования и вступления в силу актов палат Федерального Собрания Российской Федерации также определяются федеральными законами от 14 июня 1994 г., в части 2 статьи 3 которого установлено, что акты палат Федерального Собрания публикуются не позднее десяти дней после дня их принятия; вступают в силу они с момента их принятия.

§ 8. Контрольные полномочия палат Федерального Собрания Российской Федерации

Контрольная функция и обусловленные ею полномочия присущи всем парламентам независимо от формы правления. Однако различным может быть объем самих полномочий, что и получает свое отражение в конституциях, законах, регламентах соответствующих представительных (законодательных) органов.

Объектом парламентского контроля в Российской Федерации **выступает** прежде всего исполнительная власть и, **главным образом, Правительство Российской Федерации**. При этом, контроль за исполнительной властью носит, в большей степени, **политический характер**, т.е. обращен на политическую деятельность Правительства, хотя, разумеется, осуществляется он **в юридических формах**. Политическая ответственность Правительства Российской Федерации перед парламентом – единственным органом, олицетворяющим народное представительство в государстве, – является лучшим выражением принципов, которые должны лежать в основе демократического правового государства. Следствием парламентского контроля может быть отставка Правительства.

В Конституции Российской Федерации эти функции парламентского контроля отражены крайне слабо, и вытекают они прежде всего из требований отдельных статей Конституции Российской Федерации.

I. К числу контрольных полномочий Федерального Собрания Российской Федерации и его палат, которые закреплены в Конституции Российской Федерации, следует отнести:

во-первых, право палат Федерального Собрания создавать орган контроля за исполнением государственного бюджета. Таким органом в настоящее время является Счетная палата Российской Федерации, статус которой определен Федеральным законом от 11 января 1995 г. На Счетную палату возложено осуществление контроля за исполнением доходных и расходных статей федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов, определение эффективности и целесообразности расходования государственных средств и федеральной собственности и др.;

во-вторых, право палат Федерального Собрания создавать специальную комиссию по подготовке заключения об отрешении от должности

Президента Российской Федерации (ч. 2 статьи 93 Конституции Российской Федерации);

в-третьих, право палат обеспечивать контроль за кадровой политикой Президента Российской Федерации. Каждая из палат Федерального Собрания имеет в данном случае определенные рычаги влияния на назначение Президентом Российской Федерации на должность судей федеральных судов, дипломатических представителей Российской Федерации в иностранных государствах и др.;

в-четвертых, право контроля за деятельностью Президента Российской Федерации в области внешней политики путем принятия федерального закона о ратификации или денонсации международных договоров;

в-пятых, право Совета Федерации и Государственной Думы Федерального Собрания утверждать или не утверждать указы Президента Российской Федерации о введении военного или чрезвычайного положения;

в-шестых, Председатель Правительства Российской Федерации вправе поставить перед Государственной Думой вопрос о доверии Правительству Российской Федерации. При этом, освобождение от должности Председателя Правительства Российской Федерации влечет за собой отставку всего Правительства Российской Федерации.

II. В Федеральном конституционном законе «О Правительстве Российской Федерации» от 17 декабря 1997 г. предусмотрено:

во-первых, члены Правительства Российской Федерации по приглашению палат Федерального Собрания обязаны присутствовать на их заседаниях и отвечать на вопросы членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы. С этой целью Регламентом Государственной Думы предусмотрено, что каждую пятницу на заседании Государственной Думы, как правило, проводится «правительственный час» для ответов Председателя Правительства Российской Федерации, его заместителей и других членов Правительства Российской Федерации на вопросы и запросы депутатов Государственной Думы. Для ответа Председателю Правительства Российской Федерации и другим членам Правительства Российской Федерации на вопрос депутата Государственной Думы предоставляется не более 15 минут.

На заседание Государственной Думы могут быть приглашены также Генеральный прокурор Российской Федерации, Председатель Центрального банка Российской Федерации, Председатель Центральной избиратель-

ной комиссии Российской Федерации в целях получения информации по вопросам, носящим чрезвычайный характер. Государственная Дума вправе заслушать информацию приглашенного должностного лица, его ответы на вопросы депутатов Государственной Думы.

По результатам обсуждения вопросов Государственная Дума может дать профильному комитету поручение подготовить проект постановления Государственной Думы, который вносится затем на рассмотрение Государственной Думы.

По вопросам, рассмотренным в рамках «правительственного часа», Совет Федерации может принимать решения, в которых содержатся обращения к Президенту Российской Федерации, к Правительству Российской Федерации; могут быть даны поручения Счетной палате Российской Федерации; рекомендации должностным лицам и возглавляемым ими органам; принято решение о подготовке парламентского запроса Совета Федерации; о принятии информации приглашенного должностного лица к сведению.

Во-вторых, комитеты и комиссии палат Федерального Собрания вправе направлять письменные обращения по вопросам своего ведения органам исполнительной власти. При этом, о результатах рассмотрения письменных обращений палат **и о принятых мерах** член Правительства и руководители федеральных органов исполнительной власти **обязаны сообщить** соответствующим комитетам и комиссиям в согласованные с ними сроки.

В-третьих, члены Совета Федерации и депутаты Государственной Думы имеют право **запроса** (интерпелляции) к достаточно большому кругу должностных лиц федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, а также и органов местного самоуправления.

В настоящее время порядок внесения и реализации запроса установлен в статье 47 Регламента Государственной Думы и в статье 81 Регламента Совета Федерации.

Что такое запрос? Запрос является одним из наиболее важных и эффективных средств воздействия законодательного органа на правительство, другие исполнительные органы государственной власти, поскольку министрам и другим должностным лицам **предлагается** непосредственно отчитаться в своих действиях. Это не просто способ получения информа-

ции, а **форма прямого контроля**, которая неразрывно связана со всей историей парламентской системы.

Регламентом Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации предусмотрены два вида запроса – **парламентский запрос и депутатский запрос**.

Субъектом парламентского запроса является сама Государственная Дума. Проект парламентского запроса рассматривается палатой, решение о принятии и направлении парламентского запроса оформляется постановлением Государственной Думы. Должностное лицо, которому направлен парламентский запрос, должно дать ответ на него в устной (на заседании палаты) или письменной форме не позднее чем через 15 дней со дня получения парламентского запроса. Письменный ответ на парламентский запрос оглашается председательствующим на заседании палаты.

Субъектами депутатского запроса являются члены Совета Федерации или депутаты Государственной Думы (индивидуально – инициатор запроса), которые вправе направлять запрос аналогичному кругу должностных лиц федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления. Запрос направляется членом Совета Федерации или депутатом Государственной Думы самостоятельно и не требует оглашения на заседании соответствующей палаты. Должностное лицо, которому направлен запрос, должно дать ответ в письменной форме не позднее чем через 30 дней со дня его получения.

Формы парламентского контроля, которые используются в практике работы Совета Федерации и Государственной Думы, дают возможность Федеральному Собранию Российской Федерации получать необходимую для их работы информацию о работе органов исполнительной власти и на этом основании выражать Правительству Российской Федерации, соответствующим министрам и другим должностным лицам свое доверие или отказ в доверии, использовать другие способы возможного расследования, что образует целую систему связей с органами исполнительной власти.

§ 9. Правовое положение членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации

Правовое положение члена Совета Федерации и депутата Государственной Думы определяется статьями 97 и 98 Конституции Российской Федерации, Федеральным законом от 8 мая 1994 г. «О статусе члена Совета Федерации и депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (в редакции Федерального закона от 5 июля 1999 г., с последующими изменениями, включая изменения, внесенные Федеральным законом от 21 июля 2005 г.), а также Регламентами Совета Федерации и Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации.

Членом Совета Федерации является представитель от субъекта Российской Федерации, **уполномоченный** в соответствии с Федеральным законом от 5 августа 2000 г. осуществлять в Совете Федерации законодательные и иные полномочия, предусмотренные Конституцией Российской Федерации и федеральным законом о статусе члена Совета Федерации и депутата Государственной Думы.

Депутатом Государственной Думы является **избранный** в соответствии с Федеральным законом о выборах депутатов Государственной Думы представитель народа, уполномоченный осуществлять в Государственной Думе законодательные и иные полномочия, предусмотренные Конституцией Российской Федерации и Федеральным законом от 8 мая 1994 г.

I. Что следует понимать под правовым положением депутата Государственной Думы и члена Совета Федерации. Правовое положение депутата Государственной Думы и члена Совета Федерации – это, прежде всего, положение, которое является юридическим выражением его функций как полномочного представителя народа, члена законодательного (представительного) органа государственной власти. В понятие правового положения обычно включают: сам характер депутатского мандата (императивный или свободный); основания его возникновения и прекращения; срок действия; права, обязанности и особые формы ответственности депутатов Государственной Думы и членов Совета Федерации.

Однако следует учитывать и то, что многие отношения, в которых выступают члены парламента Российской Федерации в процессе осуществле-

ния своих функций, регулируются не только нормами права, но и нормами морали, нормами политических партий и общественных объединений, иными социальными нормами. Поэтому правовое положение депутата Государственной Думы и члена Совета Федерации **как целостность** включает в себя не только его правовое положение, но и положение **общественно-политическое** и, в определенной мере, **нравственное**.

Именно в сочетании правового положения и положения общественно-политического, нравственного характера в полной мере проявляется правовое положение членов парламента Российской Федерации – членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы.

Что такое депутатский мандат? Понятие «мандат» означает осуществление представительной функции членом парламента, избранным депутатом или уполномоченным быть членом законодательного (представительного) органа государственной власти. **Депутатский мандат может быть императивным или свободным.**

Императивный мандат предполагает, что народный представитель **под угрозой** лишения мандата обязан выполнять свои функции. В содержание императивного мандата обычно включаются такие элементы, как наказания избирателей, отчет депутата перед избирателями, его избравшими, отзыв депутата.

Конституция Российской Федерации 1993 г. отказалась от императивного мандата членов законодательного (представительного) органа государственной власти. На смену императивному мандату пришел **свободный мандат**, отрицающий юридическую и иную ответственность депутата перед избирателями. Это означает, что депутат не связан поручениями избирателей и действует в парламенте **сообразуясь** со своими представлениями **о должном и собственной совестию**. Вместе с тем, свободный мандат не означает полную свободу действий депутата. В своей деятельности он зависит от установок партийного руководства **партии**, членом которой он является, от партийного руководства **фракции** в парламенте.

С какого момента начинаются полномочия депутата Государственной Думы и члена Совета Федерации в Федеральном Собрании Российской Федерации?

Срок полномочий депутата Государственной Думы **начинается** со дня избрания его депутатом Государственной Думы нового созыва. **Прекращаются** полномочия депутата Государственной Думы: с момента на-

чала работы Государственной Думы нового созыва; роспуска Государственной Думы, предусмотренного статьями 111 и 117 Конституции Российской Федерации; выхода по личному заявлению из состава фракции, в которой он состоит, а также в случаях, которые определены в статье 7.1. Федерального закона. Решение о прекращении полномочий депутата Государственной Думы оформляются постановлением Государственной Думы.

Полномочия члена Совета Федерации начинаются со дня принятия Советом Федерации решения о подтверждении его полномочий в качестве члена Совета Федерации. Полномочия члена Совета Федерации **прекращаются**: а) со дня принятия Советом Федерации решения о подтверждении полномочий нового члена Совета Федерации, представителя от того же органа государственной власти субъекта Российской Федерации; б) полномочия члена Совета Федерации могут быть прекращены досрочно избравшим (назначившим) его, соответственно, законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации или высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации, в том же порядке, в котором осуществляется его избрание (назначение) членом Совета Федерации, по представлению Председателя Совета Федерации.

II. Формы деятельности членов Совета Федерации и депутатов Государственной власти в палатах Федерального Собрания. Такими формами являются:

участие в заседании соответствующей палаты и в совместных заседаниях палат;

участие в работе комитетов и комиссий палат; в работе согласительной комиссии, членом которой избран депутат Государственной Думы или член Совета Федерации.

В Регламентах палат Федерального Собрания установлено, что участие в работе палаты, комитетах и комиссиях соответствующих палат **является обязанностью** депутата Государственной Думы и члена Совета Федерации.

Другими формами деятельности членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы являются:

- участие в выполнении поручений соответствующей палаты;
- участие в парламентских слушаниях;

внесение законопроектов в Государственную Думу, т.е. реализация права законодательной инициативы;

внесение парламентского запроса, а также депутатского запроса члена Совета Федерации и депутата Государственной Думы;

обращение с вопросами к членам Правительства Российской Федерации и соответствующим должностным лицам с требованием принять меры по немедленному прекращению обнаруженных нарушений прав и свобод гражданина и человека.

К формам деятельности депутата Государственной Думы также следует отнести предусмотренные новой редакцией статьи 7 Федерального закона «О статусе члена Совета Федерации и депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (в редакции от 21 июля 2005 г.): обязанность депутата Государственной Думы поддерживать связь с избирателями на территории, которой соответствует зарегистрированная группа кандидатов, т.е. с избирателями в соответствующем субъекте Российской Федерации; депутат Государственной Думы, входивший в качестве кандидата в общефедеральную часть федерального списка кандидатов, поддерживает связь с избирателями в субъекте Российской Федерации, не охваченном региональными группами кандидатов указанного списка, между которыми распределены депутатские мандаты.

Депутат Государственной Думы обязан рассматривать обращения избирателей, лично вести прием граждан в порядке и в сроки, установленные Регламентом Государственной Думы, проводить встречи с избирателями.

III. Основные гарантии депутатской деятельности. Содержанием правового положения членов парламента выступают разнообразные права, обязанности и гарантии их осуществления, т.е. различные средства обеспечения эффективности деятельности депутатов Государственной Думы и членов Совета Федерации, которые закреплены в Конституции Российской Федерации и соответствующих федеральных законах.

Первая группа гарантий – внутрипарламентские гарантии, к которым относятся:

право законодательной инициативы в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации; право решающего голоса по всем вопросам, рассматриваемым палатами, членом которой он является; право депутата Государственной Думы присутствовать на заседаниях Совета Федерации, а члена Совета Федерации – присутствовать на заседания

Государственной Думы; право участвовать в работе комитетов и комиссий палаты, а также в работе согласительных и других специальных комиссий, образуемых палатами.

Вторая группа гарантий – организационные гарантии. Эти гарантии обеспечивают членам Совета Федерации и депутатам Государственной Думы возможность для выполнения долга члена законодательного (представительного) органа государственной власти. **В этом случае члены Совета Федерации и депутаты Государственной Думы:**

по вопросам своей деятельности пользуются правом безотлагательно приема руководителями и другими должностными лицами расположенных на территории Российской Федерации органов государственной власти, органов местного самоуправления, предприятий, учреждений, общественных объединений; в установленном порядке обеспечиваются документами, принятыми палатами Федерального Собрания, другими информационными и справочными материалами, распространяемыми Администрацией Президента Российской Федерации, Правительством Российской Федерации и другими федеральными органами исполнительной власти, органами местного самоуправления и др.; все государственные органы, к которым обратился член Совета Федерации, депутат Государственной Думы по вопросам, связанным с его деятельностью в Федеральном Собрании, обязаны дать ответ на его обращение или предоставить запрашиваемые им сведения безотлагательно.

К числу организационных гарантий члена Совета Федерации и депутата Государственной Думы следует отнести их право иметь помощников. Так, член Совета Федерации вправе иметь помощников по работе в субъекте Российской Федерации и по работе в Совете Федерации. Депутат Государственной Думы вправе иметь помощников по работе в Государственной Думе и по работе на территории, определенной депутату Государственной Думой. Член Совета Федерации и депутат Государственной Думы могут иметь **до пяти помощников**, работающих по срочному служебному контракту или срочному трудовому договору **на территории**. Число помощников члена Совета Федерации и депутата Государственной Думы, работающих по срочному служебному контракту или срочному трудовому договору, **по работе соответственно в Совете Федерации, Государственной Думе не может быть более двух**. Член Совета Федерации, депутат

Государственной Думы могут иметь помощников, работающих на общественных началах; таких помощников может быть до тридцати.

Третья группа гарантий – гарантии трудовых прав члена Совета Федерации и депутата Государственной Думы:

срок полномочий члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы засчитывается в стаж федеральной государственной службы, в общий или непрерывный трудовой стаж или срок службы. Члену Совета Федерации, депутату Государственной Думы, работавшим до избрания (назначения) депутатом Государственной Думы или членом Совета Федерации по трудовому договору, после прекращения их деятельности в Федеральном Собрании предоставляется прежняя работа (должность) по предыдущему месту работы или, с их согласия, равнозначная работа (должность) в другой организации.

Четвертая группа гарантий – материальные гарантии:

членам Совета Федерации, депутатам Государственной Думы выплачивается ежемесячное денежное вознаграждение в размере ежемесячного денежного вознаграждения федерального министра (кроме Председателей палат); члену Совета Федерации и депутату Государственной Думы возмещаются связанные с проживанием вне его постоянного места жительства в связи с осуществлением им депутатской деятельности расходы на проживание в гостинице или по найму жилого помещения; на территории Российской Федерации им предоставляется право бесплатного пользования воздушным, железнодорожным, автомобильным, водным транспортом и всеми видами городского и пригородного транспорта, кроме такси; предоставляются также определенные льготы на медицинское, бытовое и пенсионное обеспечение.

Пятая группа гарантий – гарантии личной неприкосновенности и ответственности члена Совета Федерации и депутата Государственной Думы, т.е. депутатский иммунитет.

Неприкосновенность и ответственность члена Совета Федерации и депутата Государственной Думы закреплена в статье 98 Конституции Российской Федерации, а также в статьях 19, 20 и 21 Федерального закона о статусе члена Совета Федерации и депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. Это один из основных элементов правового положения членов парламента, важнейшая гарантия их деятельности. Вместе с тем, **она не является личной привилегией**, а имеет

публично-правовой характер, которая призвана служить публичным интересам, обеспечивая повышенную охрану законом личности членов парламента в силу осуществления ими государственных функций, ограждая их от необоснованных преследований, способствуя беспрепятственной деятельности членов парламента и тем самым – самого парламента, их самостоятельности и независимости.

Член Совета Федерации и депутат Государственной Думы **обладают неприкосновенностью в течение всего срока своих полномочий** и без согласия соответствующей палаты **не могут быть**:

а) привлечены к уголовной или 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 членов парламента распространяется на занимаемые ими жилые и служебные помещения, используемые ими личные и служебные транспортные средства, средства связи, принадлежащие им документы, 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 в трехдневный срок сообщают об этом Генеральному прокурору Российской Федерации. Если уголовное дело возбуждено или производство по делу об административном правонарушении начато, Генеральный прокурор в недельный срок после получения сообщения органа дознания или следователя **обязан** внести в соответствующую палату Федерального Собрания представление о лишении члена парламента депутатской неприкосновенности. После окончания дознания, предварительного следствия или производства по делу об административном правонарушении, дело **не может** быть передано в суд **без** согласия соответствующей палаты Федерального Собрания.

Вопрос о лишении члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы неприкосновенности **решается** по представлению Генерального

прокурора Российской Федерации соответствующей палатой Федерального Собрания Российской Федерации в порядке, установленном Регламентом палаты. Палата в трехдневный срок принимает мотивированное решение и сообщает о нем Генеральному Прокурору Российской Федерации.

Отказ соответствующей палаты Федерального Собрания дать согласие на лишение члена парламента неприкосновенности является обстоятельством, исключающим производство по уголовному делу или производство по делу об административном правонарушении, предусматривающем административную ответственность, налагаемую в судебном порядке. Решение о прекращении производства по соответствующему делу **может быть отменено только** лишь при наличии вновь открывшихся обстоятельств.

Член Совета Федерации, депутат Государственной Думы вправе отказаться от дачи свидетельских показаний по гражданскому или уголовному делу об обстоятельствах, ставших ему известными в связи с осуществлением своих полномочий.

Второй составляющей депутатского иммунитета является **неответственность** члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы. В п. 6 статьи 19 Федерального закона о статусе члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы установлено, что член Совета Федерации, депутат Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации **не может быть привлечен к уголовной или административной ответственности (в любом случае) за высказывание мнений или выражение позиции при голосовании в соответствующей палате** и другие действия, соответствующие статусу члена парламента, **в том числе и по истечении срока его полномочий**. Если в связи с такими действиями член Совета Федерации, депутат Государственной Думы **допустил публичное оскорбление, клевету или иные правонарушения**, ответственность за которые предусмотрена федеральным законом, **возбуждение** уголовного дела, производство дознания, предварительное следствие или начало производства по делу об административном правонарушении, предусматривающем административную ответственность, налагаемую в судебном порядке, **осуществляется** только в случае лишения члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы неприкосновенности.

Итак, депутатский иммунитет включает в себя, что необходимо помнить студентам, два структурных элемента: депутатскую неприкосновенность и депутатскую неответственность.

В специальной юридической литературе часто встречается и термин «индемнитет». Этот термин имеет два значения: во-первых, только неответственность за высказывания и иные действия при осуществлении полномочий в палате, комитете, комиссии, при голосовании, вопросе, запросе и т.д.; во-вторых, этим термином характеризуется также вознаграждение парламентариев. Поэтому при использовании этого термина надо быть внимательным к тому или иному используемому тексту.

Обратите внимание и на то, что депутатская неответственность носит абсолютный и пожизненный характер, т.е. не прекращается с окончанием срока деятельности в соответствующей палате Федерального Собрания Российской Федерации.

ГЛАВА V. ПРАВИТЕЛЬСТВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В строгом понимании, правительство – это коллегиальный орган государственной власти общей компетенции, который призван осуществлять руководство **исполнительной и распорядительной**, т.е, управленческой деятельностью в стране. Именно управление является сферой исполнительной власти. В исполнительной власти заключено то звено государственно-властной деятельности, которое практически организует жизнь народа. Исполнение законов, являющееся по концепции правового государства главной функцией исполнительной власти, объективно требует, как мы уже об этом говорили, осуществления большой распорядительной деятельности, которая неизбежно затрагивает права и интересы не только государства, но и граждан. Эту деятельность и призвано осуществлять правительство.

Правительство в разных странах носит различные конституционные наименования, отличается особым порядком формирования и его составом, объемом полномочий и степенью самостоятельности в системе власти и целым рядом других свойств и особенностей.

Конституция Российской Федерации 1993 г., сохраняя определенную преемственность законодательной регламентации деятельности Правительства РСФСР, установленную в Конституции РСФСР 1978 г., существенно изменила его правовое положение и место в системе федеральных органов государственной власти⁷².

⁷² В России первый Совет Министров был учрежден Александром II в 1861 г.; он сам же вел и его заседания. Александр III Совет Министров не собирал. Поэтому принято считать, что первым Председателем Совета Министров в России стал в 1905 г. граф Сергей Юльевич Витте. За период с 1905 г. по октябрь 1917 г. в России Правительство возглавляли 12 человек. С октября 1917 г. по 21 августа 1991 г. – 11 человек. С 21 августа 1991 г. по 17 февраля 2004 г. Правительство в Российской Федерации возглавляли – 8 человек. Поэтому утвержденный в мае 2004 г. Председатель Правительства Российской Федерации является 32-ым Главой Правительства в России.

Что касается официального наименования этого органа, то первоначально он именовался Советом Министров; с принятием Конституции РСФСР 1918 г. и до 1946 г. – Советом Народных Комиссаров. С 1946 г. и до учреждения в России поста Президента – Советом Министров – Правительством Российской Федерации. Конституция Российской Федерации 1993 года установила, что **официальное наименование** этого органа – **Правительство Российской Федерации**.

§ 1. Правительство в системе органов государственной власти Российской Федерации

В соответствии с п. 1 статьи 11 Конституции Российской Федерации Правительство Российской Федерации осуществляет государственную власть в Российской Федерации наряду с Президентом Российской Федерации, Федеральным Собранием Российской Федерации и судами Российской Федерации. Согласно статье 110 Конституции Российской Федерации Правительство Российской Федерации осуществляет исполнительную власть Российской Федерации. Из содержания приведенных конституционных положений следует, что Правительство Российской Федерации – это высший орган в системе исполнительной власти Российской Федерации, хотя слово «высший» применительно к этому федеральному органу государственной власти в Конституции Российской Федерации не употребляется.

В отличие от прежней Конституции Российской Федерации 1978 г., в редакции от 9-10 декабря 1992 г., которая возлагала непосредственное руководство исполнительной властью на Президента Российской Федерации, а также предусматривала подотчетность Правительства федеральным законодательным (представительным) органам государственной власти, т.е. Съезду народных депутатов, Верховному Совету, а также и Президенту Российской Федерации, Конституция Российской Федерации 1993 года исходит из принципа **самостоятельности** всех ветвей власти и подобной субординации и подчиненности не предусматривает.

В подобном правовом положении Правительства Российской Федерации более последовательно выражены прерогативы федеральной исполнительной власти с учетом принципа разделения властей, а также ответственность Правительства Российской Федерации за проведение социально-экономических преобразований в стране, осуществление единой государственной политики в отраслях и сферах экономической и социальной структуры общества, отнесенных к ведению Российской Федерации, к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

От других федеральных органов государственной власти Правительство Российской Федерации отличается, прежде всего, предметом и сферой деятельности. Основными функциями Правительства Российской Фе-

дерации, которые закреплены в Федеральном конституционном законе от 17 декабря 1997 г. (в редакции Федеральных конституционных законов от 31 декабря 1997 г. и 19 июня 2004 г.) «О Правительстве Российской Федерации» являются: обеспечение управления экономикой, социально-культурной сферой и административно-политической деятельностью страны; организация исполнения федеральных законов и нормативных правовых актов Президента Российской Федерации; систематический контроль за их исполнением органами исполнительной власти всех уровней и принятие необходимых мер по устранению допущенных нарушений. На федеральном уровне Правительство Российской Федерации объединяет, направляет, координирует и контролирует работу федеральных министерств и других подведомственных ему федеральных органов исполнительной власти.

Исключив верховенство одной власти над другой, Конституция Российской Федерации 1993 г. кардинально изменила характер взаимоотношений органов законодательной власти с исполнительными органами государственной власти, а также сам механизм подотчетности Правительства Российской Федерации, контроль за его деятельностью. Закрепив самостоятельность каждой из ветвей власти, Конституция Российской Федерации 1993 г. вывела Правительство Российской Федерации из своеобразного «двойного» подчинения.

Для определения места Правительства Российской Федерации в системе органов государственной власти Российской Федерации необходимо проанализировать особенности его взаимодействий с Президентом Российской Федерации, Федеральным Собранием Российской Федерации, судами Российской Федерации, а также и с исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

I. Что характерно для взаимоотношений Правительства Российской Федерации с Президентом Российской Федерации. Мы уже отмечали, что Президент Российской Федерации, хотя и не является главой исполнительной власти, сохранил мощные рычаги воздействия на Правительство Российской Федерации. Особое значение в определении характера взаимоотношений Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации имеют следующие его полномочия:

Во-первых, часть 1 статьи 110 Конституции Российской Федерации гласит: «Исполнительную власть Российской Федерации осуществляет Правительство Российской Федерации». Хотя данная конституционная

норма на первый взгляд достаточно определена, она не означает, что вся полнота исполнительной власти на федеральном уровне сосредоточена в руках Правительства Российской Федерации. Понятие «осуществляет» не исключает его интерпретации в том смысле, что Правительство Российской Федерации осуществляет **практически** исполнительную власть, а Президент Российской Федерации **имеет над ней** фактически высший контроль.

Можно сказать также, что для организации исполнительной власти Российской Федерации характерно своеобразное «разделение труда» между Президентом Российской Федерации и Правительством Российской Федерации. В руках главы государства сосредоточено **политическое руководство**, т.е. определение основных направлений внутренней и внешней политики, утверждение военной доктрины, общее руководство политикой государства. Иначе говоря, цель политического руководства – не только поставить задачу, но и определить критерии успеха. В то же время, **проведение мер** по обеспечению обороны страны, государственной безопасности, реализации внешней политики Конституция Российской Федерации возлагает на Правительство Российской Федерации;

Во-вторых, при формировании исполнительной власти глава российского государства не нуждается в получении согласия Государственной Думы; он должен получить согласие Государственной Думы только для назначения на должность Председателя Правительства Российской Федерации, но при трехкратном отклонении президентских кандидатур назначение Председателя Правительства Российской Федерации может состояться и без последующего согласования. Президент Российской Федерации вправе отправить в отставку Правительство Российской Федерации тогда, когда посчитает это нужным, не спрашивая согласия у парламента; это также относится и к отдельным федеральным министрам. Право Президента Российской Федерации на **освобождение от должности** любого федерального министра является абсолютным, оно не обязательно должно быть связано с какой бы то ни было процедурой. При этом, освобождение от должности федерального министра – это акт Президента Российской Федерации; это, так же, – **санкция**, с помощью которой обеспечивается ответственность министров перед Президентом Российской Федерации. Таким образом, освобождение от должности является автономным правом

главы государства, которое может быть направлено не только против какого-либо одного министра, но и против всего правительства;

В-третьих, несмотря на то, что по Конституции Российской Федерации Правительством Российской Федерации с входящими в его состав федеральными министрами руководит Председатель Правительства, ряд федеральных министерств и других федеральных органов исполнительной власти подведомственны не только Председателю Правительства Российской Федерации, но и Президенту Российской Федерации по вопросам, закрепленными за ним Конституцией Российской Федерации.

В-четвертых, конституционные нормы устанавливают прямую ответственность Председателя Правительства перед Президентом Российской Федерации и достаточно – слабую перед парламентом. Хотя формально ответственность у Правительства Российской Федерации «двойная», практика работы Правительства Российской Федерации подтверждает, что даже если противники Президента Российской Федерации представляют парламентское большинство, Президент Российской Федерации может просто управлять государством, не обращая на них никакого внимания (мы имеем в виду период с 1993 г. по декабрь 1999 г.);

В-пятых, хотя Президент Российской Федерации и не является главой исполнительной власти, многие его полномочия и решения касаются сферы деятельности Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти. На практике это означает, что Президент Российской Федерации путем издания **указов** по вопросам, отнесенным к ведению Правительства Российской Федерации, берет на себя роль высшей исполнительной власти. Это свидетельствует о том, что текущая деятельность Правительства Российской Федерации вообще направляется не только действиями, но и нормативно-правовыми актами Президента Российской Федерации;

В-шестых, в соответствии с п. «б» статьи 83 Конституции Российской Федерации, Президент Российской Федерации **имеет право председательствовать** на заседаниях Правительства Российской Федерации;

В-седьмых, согласно ч. 3 статьи 92 Конституции Российской Федерации, во всех случаях, когда Президент Российской Федерации не в состоянии выполнять свои обязанности, их временно исполняет Председатель Правительства Российской Федерации. Но при этом его полномочия строго ограничены: он не имеет права распускать Государственную Думу, на-

значать референдум, а также вносить предложения о поправках и пересмотре Конституции Российской Федерации;

В-восьмых, в настоящее время существенное влияние на определение стратегического направления деятельности высшей исполнительной власти имеет Администрация Президента Российской Федерации. При этом, Управление делами Президента Российской Федерации и некоторые другие структурные подразделения Администрации Президента Российской Федерации входят в систему федеральных органов исполнительной власти.

Таким образом, рассмотрение вопроса о характере взаимоотношений Правительства Российской Федерации и Президента Российской Федерации свидетельствует о том, что независимость Правительства Российской Федерации, его самостоятельность допустима в тех случаях и в тех пределах, пока его курс отвечает интересам Президента Российской Федерации, определяемым им направлениям внутренней и внешней политики. При возникновении разногласий между Правительством Российской Федерации и Президентом Российской Федерации о путях и способах достижения целей **последнее слово** остается за Президентом Российской Федерации. Президент Российской Федерации в таких случаях может принять решение об отставке Правительства Российской Федерации, отменить тот или иной акт Правительства Российской Федерации (ст. 115 Конституции Российской Федерации), наконец, издать указ по вопросу, отнесенному к ведению Правительства Российской Федерации.

II. Что характерно для взаимоотношений Правительства Российской Федерации с Федеральным Собранием Российской Федерации. Отношения Правительства Российской Федерации и Федерального Собрания Российской Федерации определяются, прежде всего, через принимаемые парламентом Российской Федерации федеральные законы, которые Правительство, как исполнительная власть на федеральном уровне, должно исполнять и проводить в жизнь.

Во-вторых, серьезным рычагом воздействия Федерального Собрания Российской Федерации на Правительство Российской Федерации является утверждение федерального бюджета и отчета о его исполнении, что обеспечивает возможность финансового контроля за деятельностью Правительства Российской Федерации;

в-третьих, Государственной Думе принадлежит право давать согласие на назначение Председателя Правительства Российской Федерации;

в-четвертых, члены Правительства Российской Федерации обязаны по приглашению палат Федерального Собрания Российской Федерации присутствовать на их заседаниях и отвечать на вопросы членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы;

в-пятых, Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации вправе выразить недоверие Правительству Российской Федерации (ч.ч. 3 и 4 статьи 117 Конституции Российской Федерации).

III. Взаимодействие Правительства Российской Федерации с органами судебной власти реализуются по следующим направлениям:

во-первых, в соответствии с Федеральным конституционным законом от 31 декабря 1996 г. «О судебной системе Российской Федерации» Правительство Российской Федерации разрабатывает проект федерального бюджета в части финансирования судов во взаимодействии с Конституционным Судом Российской Федерации, Верховным Судом Российской Федерации, Высшим Арбитражным Судом Российской Федерации, Генеральным директором Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации и с Советом судей Российской Федерации;

во-вторых, в случае признания Конституционным Судом Российской Федерации федеральных законов или их отдельных положений неконституционными, Правительство Российской Федерации в пределах своих полномочий принимает меры по обеспечению должного правового регулирования общественных отношений, которые затрагиваются решением Конституционного Суда Российской Федерации;

в-третьих, в случае признания соответствующими судами Российской Федерации актов Правительства Российской Федерации или их отдельных положений не соответствующими Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, федеральным законам и указам Президента Российской Федерации, Правительство Российской Федерации принимает меры к приведению указанных нормативных правовых актов в соответствие с федеральным законодательством. Решения судов незамедлительно доводятся Правительством Российской Федерации до сведения всех органов и организаций, которым рассылаются соответствующие акты Правительства Российской Федерации (см.: Регламент Правительства Российской Федерации. Утвержден Постановлением Правительства Российской Федерации от 1 июня 2004 г.).

IV. Основы взаимодействия Правительства Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Конституция Российской Федерации 1993 г. упрочила вертикаль исполнительной власти в пределах полномочий Российской Федерации и предметов совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Законодательное закрепление единой системы исполнительной власти (вертикаль власти) в этих сферах ставит Правительство Российской Федерации в положение органа, возглавляющего, объединяющего и координирующего деятельность всех исполнительных властных структур, отвечающего за состояние управления делами государства. То есть, Правительство Российской Федерации представляет собой тот орган государственной власти, который обеспечивает единство исполнительной власти в Российской Федерации на основе строгого соблюдения Конституции Российской Федерации, сочетания интересов Федерации и ее субъектов. Это – одна из первоочередных задач Правительства Российской Федерации в данной сфере его деятельности.

Осуществляя свою деятельность в данной области, Правительство Российской Федерации:

во-первых, рассматривает в установленные сроки **предложения** законодательных (представительных) или исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам ведения Российской Федерации и предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации;

во-вторых, направляет в законодательные (представительные) и исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации **проекты своих решений** по вопросам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации;

в-третьих, осуществляет контроль за деятельностью органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по вопросам, отнесенным к ведению Российской Федерации и полномочиям Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации;

в-четвертых, в пределах своих полномочий **разрешает споры** и устраняет разногласия между федеральными органами государственной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Для разрешения споров и устранения разногласий создаются согласительные комиссии из представителей заинтересованных сторон;

в-пятых, вносит предложения Президенту Российской Федерации о **приостановлении** действия актов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в случае их противоречия Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, федеральным законам, международным обязательствам Российской Федерации или нарушения прав и свобод человека и гражданина.

V. Насколько самостоятельным может быть Правительство Российской Федерации. Постановка этого вопроса, после рассмотрения предыдущих вопросов о характере взаимоотношений Правительства Российской Федерации с Президентом Российской Федерации, Федеральным Собранием Российской Федерации, судами Российской Федерации, а также и с субъектами Российской Федерации, связана с необходимостью ответить на вопрос: имеет ли Правительство Российской Федерации, в рамках Конституции Российской Федерации 1993 г., реальные возможности самостоятельно, независимо от Президента Российской Федерации, проводить свою политику? Отвечая на поставленный вопрос, следует отметить, что у Президента Российской Федерации и у **Правительства Российской Федерации имеется целый ряд вполне самостоятельных полномочий**, относящихся к предметам ведения федеральных органов исполнительной власти. **К ним следует отнести:**

во-первых, именно Правительство Российской Федерации, а не Президент Российской Федерации разрабатывает и представляет Государственной Думе проект федерального бюджета на очередной год. Это одно из ключевых полномочий федеральных органов исполнительной власти, поскольку от его финансовой обеспеченности во многом зависит возможность и степень реализации всех направлений государственной политики;

во-вторых, Конституция Российской Федерации предоставила право законодательной инициативы не только Президенту Российской Федерации, но и Правительству Российской Федерации, что позволяет Правительству предлагать свои законодательные приоритеты;

в-третьих, важной прерогативой Председателя Правительства Российской Федерации является то, что именно его Конституция Российской Федерации наделяет правом представлять Президенту Российской Федерации предложения о системе и структуре федеральных органов исполни-

тельной власти. По существу это означает, что вопросы о создании, реорганизации или упразднении того или иного федерального органа исполнительной власти входят изначально в компетенцию Правительства Российской Федерации;

в-четвертых, за Правительством Российской Федерации Конституция Российской Федерации закрепляет управление таким крупномасштабным элементом социально-экономической инфраструктуры страны, как федеральная собственность (п. «т» ч. 1 статьи 114 Конституции Российской Федерации);

в-пятых, часть 4 статьи 78 Конституции Российской Федерации возлагает и на Президента Российской Федерации, и на Правительство Российской Федерации общую ответственность за осуществление полномочий государственной власти на всей территории Российской Федерации.

Таким образом, действующая Конституция Российской Федерации предусматривает наличие целого ряда важных прерогатив Правительства Российской Федерации в сфере осуществления функций высшей исполнительной власти, что позволяет ему действовать достаточно инициативно и самостоятельно. Вместе с тем, следует подчеркнуть, что Конституция Российской Федерации в статьях, посвященных федеральным органам исполнительной власти, проводит мысль *о единстве* Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации – **в смысле политическом и об их четкой субординации** – **в смысле государственно-правовом.**

§ 2. Формирование и состав Правительства Российской Федерации.

Основания досрочного прекращения полномочий Правительства Российской Федерации

В зависимости от формы правления и в связи со степенью участия парламента в формировании правительства в современных странах правительство образуется двумя способами:

во-первых, это парламентская модель формирования правительства, которая предусматривает образование правительства на базе итогов парламентских выборов, обычно выборов в нижнюю палату парламента. В этих странах полномочие на формирование правительства получает та партия или партийная коалиция, которая добилась на выборах большинства

мест в парламенте. Именно парламентское большинство является тем критерием, который определяет победителя в конституционной борьбе за осуществление государственной власти;

во-вторых, это внепарламентский способ формирования правительства, который характерен для президентских республик. В данном случае правительство формируется внепарламентским путем и не из членов парламента. В некоторых странах парламент все же может принимать участие в формировании центральной исполнительной власти. Это, прежде всего, США, а затем и Франция. При этом, Конституция Франции устанавливает несовместимость депутатского мандата с министерским портфелем.

I. Каким является порядок формирования Правительства Российской Федерации. Как мы уже неоднократно говорили, в части 1 статьи 110 Конституции Российской Федерации установлено, что исполнительная власть в Российской Федерации осуществляется Правительством Российской Федерации.

В части 2 этой же статьи 110 Конституции Российской Федерации определен и состав Правительства Российской Федерации. В ней сказано, что Правительство Российской Федерации состоит из:

Председателя Правительства Российской Федерации;
заместителей Председателя Правительства Российской Федерации;
федеральных министров.

Председатель Правительства Российской Федерации назначается Президентом Российской Федерации **из числа граждан Российской Федерации**, не имеющих гражданства иностранного государства, **с согласия Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации.** Предложение о кандидатуре Председателя Правительства Российской Федерации вносится не позднее двухнедельного срока после вступления в должность вновь избранного Президента Российской Федерации **или** после отставки Правительства Российской Федерации **либо** в течение недели со дня отклонения кандидатуры Государственной Думой. (ч.ч. 1 и 2 статьи 111 Конституции Российской Федерации).

Государственная Дума рассматривает представленную Президентом Российской Федерации кандидатуру Председателя Правительства Российской Федерации **в течение недели** со дня внесения предложения о кандидатуре (ч. 3 статьи 111 Конституции Российской Федерации).

Согласно статьям 145–146 Регламента Государственной Думы, кандидат на должность Председателя Правительства Российской Федерации представляет Государственной Думе **программу** основных направлений деятельности будущего Правительства Российской Федерации, отвечает на вопросы депутатов. По окончании ответов на вопросы, представители фракций и депутатских групп высказываются «за» выдвинутую кандидатуру или «против». Решение о согласии депутатов на назначение Председателя Правительства Российской Федерации **принимается тайным голосованием**, путем подачи бюллетеней или с применением электронной системы (по выбору депутатов). Если за предложенную кандидатуру проголосовало большинство от общего числа депутатов Государственной Думы, согласие на назначение Председателя Правительства Российской Федерации считается полученным. Оно оформляется постановлением Государственной Думы по результатам голосования.

Председатель Правительства Российской Федерации **не позднее недельного срока** после назначения **представляет** Президенту Российской Федерации **предложение о структуре** федеральных органов исполнительной власти, **а также кандидатуры** на должности заместителей Председателя Правительства Российской Федерации и федеральных министров (статья 112 Конституции Российской Федерации). При этом, **под структурой** федеральных органов исполнительной власти следует понимать **перечень конкретных органов**, входящих в систему федеральных органов исполнительной власти. Структура федеральных органов исполнительной власти **предлагается** Председателем Правительства Российской Федерации.

Что касается понятия «**система федеральных органов исполнительной власти**», то в нее входят: **во-первых**, Правительство Российской Федерации, состоящее из Председателя Правительства Российской Федерации, заместителей Председателя Правительства Российской Федерации и федеральных министров; **во-вторых**, поименно, федеральные министерства и другие федеральные органы исполнительной власти (федеральные службы, федеральные агентства и др.), которые определяются на основании Конституции Российской Федерации, Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации» и других федеральных законов. По вопросам, касающимся системы федеральных органов исполнительной власти, не урегулированным законодателем, Президент Рос-

сийской Федерации **вправе** издавать указы, с помощью которых **учреждаются** новые федеральные органы исполнительной власти.

На вопрос о том, **что наступает** в случае, если Государственная Дума **трижды** отклонит предложенную кандидатуру Председателя Правительства Российской Федерации, **отвечает** часть 4 статьи 111 Конституции Российской Федерации – «... Президент Российской Федерации назначает Председателя Правительства Российской Федерации, распускает Государственную Думу и назначает новые выборы»⁷³.

Одновременно со структурой Федеральных органов исполнительной власти Председатель Правительства Российской Федерации, в соответствии с частью 2 статьи 112 Конституции Российской Федерации **предлагает** Президенту Российской Федерации **кандидатуры** на должности заместителей Председателя Правительства Российской Федерации и федеральных министров. **Окончательное решение** по утверждению персонального состава Правительства Российской Федерации **оформляется Указами** Президента Российской Федерации. Действующий ныне состав Правительства Российской Федерации был утвержден Указом Президента Российской Федерации 17 мая 2004 г., т.е. сразу же после вступления в должность вновь избранного Президента Российской Федерации, изданным в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти»⁷⁴. Состав Правительства Российской Федерации был утвержден в следующем составе: Председатель Правительства Российской Федерации, за-

⁷³ Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 11 декабря 1998 г. по делу о толковании части 4 статьи 111 Конституции Российской Федерации разъяснил, что Президент Российской Федерации при внесении в Государственную Думу предложения о кандидатурах на должность Председателя Правительства Российской Федерации вправе предлагать одного и того же кандидата дважды или трижды либо представлять каждый раз другого кандидата. Право Президента Российской Федерации предлагать ту или иную кандидатуру и настаивать на ее одобрении с одной стороны, и право Государственной Думы рассматривать представленную кандидатуру – с другой, должны реализоваться с учетом конституционных требований о согласованном функционировании и взаимодействии участников этого процесса... И уже после трехкратного отклонения Государственной Думой представленных Президентом Российской Федерации кандидатур Председателя Правительства Российской Федерации – независимо от того, представлялся ли каждый раз новый кандидат либо один и тот же кандидат дважды или трижды – Государственная Дума подлежит роспуску (см.: Конституция Российской Федерации с комментариями Конституционного Суда. – М., 2000. – С. 116–130).

⁷⁴ См.: Российская газета. 11 марта 2004 г.

меститель Председателя Правительства Российской Федерации и 14 федеральных министров. Практика свидетельствует, что **изменения структуры** Правительства Российской Федерации (сокращение, увеличение, реорганизация федеральных министерств), **состава** Правительства Российской Федерации может проводиться и в последующем. Так, Указом Президента Российской Федерации от 14 ноября 2005 г. «Вопросы Правительства Российской Федерации» Председателю Правительства Российской Федерации предоставлено право иметь уже не одного заместителя Председателя Правительства Российской Федерации, а – одного **Первого** заместителя Председателя Правительства Российской Федерации и заместителей Председателя Правительства Российской Федерации, при этом, некоторые из них могут сохранить за собой статус федерального министра⁷⁵.

II. Основания досрочного прекращения полномочий Правительства Российской Федерации. Прежде всего следует иметь в виду положения статьи 116 Конституции Российской Федерации, в соответствии с которой Правительство Российской Федерации слагает свои полномочия перед вновь избранным Президентом Российской Федерации. Это означает, что Правительство Российской Федерации действует в пределах срока полномочий Президента Российской Федерации, то есть, в пределах 4 лет. В соответствии с частью 5 статьи 117 Конституции Российской Федерации в случае сложения полномочий Правительство Российской Федерации **по поручению** Президента Российской Федерации **продолжает действовать** до формирования нового Правительства Российской Федерации.

Это истечение конституционного срока полномочий Правительства Российской Федерации.

Вместе с тем, срок полномочий Правительства Российской Федерации может быть **досрочно прекращен** при наличии определенных условий.

Одним из таких условий досрочного прекращения полномочий Правительства Российской Федерации **является досрочное прекращение полномочий** Президента Российской Федерации, в случаях **отставки** Президента Российской Федерации, его стойкой неспособности по состоянию здоровья осуществлять принадлежащие ему полномочия или отрешения Президента Российской Федерации от должности. Эту группу обстоятельств, вызвавших в последующем досрочное прекращение полномочий

⁷⁵ См.: Российская газета. 16 ноября 2005 г.

Правительства Российской Федерации, следует отнести к числу оснований, **которые не связаны** с характером деятельности Правительства Российской Федерации.

В статье 117 Конституции Российской Федерации **предусмотрены основания досрочного прекращения** полномочий Правительства Российской Федерации в зависимости от того, кто был инициатором постановки вопроса о досрочном прекращении полномочий Правительства Российской Федерации.

Первый случай – это заявление Правительства **об уходе в отставку** (ч. 1 статьи 117 Конституции Российской Федерации). В данном случае отставка является добровольной, т.е. выражает мнение большинства членов Правительства Российской Федерации сложить полномочия досрочно. Однако подобное решение об отставке еще не означает автоматического прекращения деятельности Правительства Российской Федерации, поскольку она может приниматься или отклоняться Президентом Российской Федерации. В то же время, в соответствии со статьей 7 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации» **отставка Председателя Правительства Российской Федерации влечет за собой отставку всего состава** Правительства Российской Федерации. В данном случае Президент Российской Федерации уведомляет Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации об освобождении от должности Председателя Правительства Российской Федерации в день принятия решения. В случае освобождения от должности Председателя Правительства Российской Федерации Президент Российской Федерации **вправе** до назначения нового Председателя Правительства Российской Федерации **поручить исполнение обязанностей** Председателя Правительства Российской Федерации одному из заместителей Председателя Правительства Российской Федерации на срок до двух месяцев (статья 8 Федерального Конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации»).

Федеральный конституционный закон допускает также возможность ухода в отставку **отдельных членов** Правительства Российской Федерации по личной просьбе. Персональная отставка отдельных членов Правительства Российской Федерации **не влечет** за собой отставки всего Правительства Российской Федерации **и в принципе должна рассматриваться как нормальное явление в государственной жизни.**

Другое основание отставки это инициатива Президента Российской Федерации о принятии такого решения. Причины вынужденной отставки Правительства Российской Федерации по инициативе Президента Российской Федерации могут быть самые разные, но, как правило, это следствие обострения противоречий между Президентом Российской Федерации и Правительством Российской Федерации. Отставка Правительства Российской Федерации по инициативе Президента Российской Федерации не требует соблюдения каких-либо предварительных условий, например, предупреждения об отставке и др. Она может быть осуществлена в любое время и независимо от отношений Государственной Думы к деятельности Правительства Российской Федерации.

Третье основание отставки Правительства Российской Федерации связано с выражением недоверия ему Государственной Думой. Вотум недоверия это один из наиболее сильных способов воздействия парламента на Правительство. В данном случае можно говорить **об ответственности** Правительства Российской Федерации перед Государственной Думой на условиях, предусмотренных п.п. 3 и 4 статьи 117 Конституции Российской Федерации. По Конституции Российской Федерации, пределы этой ответственности определяются фактически Президентом Российской Федерации. При выражении недоверия или отказе в доверии Правительству Российской Федерации Президент Российской Федерации **принимает решение об отставке** Правительства Российской Федерации, **либо о досрочном роспуске** Государственной Думы.

Мотивированное предложение о выражении недоверия Правительству Российской Федерации может вносить группа численностью не менее одной пятой от общего числа депутатов Государственной Думы. Председатель Правительства Российской Федерации вправе выступить на заседании Государственной Думы с заявлением в связи с внесенным предложением о выражении недоверия Правительству Российской Федерации. Государственная Дума принимает постановление о недоверии Правительству Российской Федерации большинством голосов от общего числа депутатов Государственной Думы.

Четвертое основание отставки Правительства Российской Федерации – **постановка** Правительством Российской Федерации **вопроса о доверии** перед Государственной Думой. Это может быть вызвано необходимостью получить одобрение Государственной Думы программы Прави-

тельства или быть связано с принятием конкретного законопроекта. Если Государственная Дума в доверии отказывает, **Президент Российской Федерации** в течение семи дней **принимает решение об отставке** Правительства Российской Федерации **или о роспуске** Государственной Думы. Выражение Государственной Думой недоверия Правительству Российской Федерации, даже его отставка, формально не обязывает Президента Российской Федерации представить на рассмотрение Государственной Думы и утверждение нового состава Правительства Российской Федерации. Речь может идти только о кандидатуре Председателя Правительства Российской Федерации. В случае принятия Государственной Думой постановления о недоверии Правительству Российской Федерации и возможном объявлении Президентом Российской Федерации о несогласии с решением Государственной Думы, представление Председателя Правительства Российской Федерации повторно рассматривается по истечении трех месяцев со дня его внесения (глава 18 Регламента Государственной Думы).

§ 3. Компетенция Правительства Российской Федерации. Акты Правительства Российской Федерации

Определение объема полномочий Правительства Российской Федерации, т.е. той сферы, в пределах которой Правительство Российской Федерации осуществляет свою властную деятельность, зависит не только от фактического разграничения функционально-предметной компетенции органов законодательной и исполнительной власти, но и от распределения компетенции между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации. Следует иметь в виду, что в области осуществления внешней политики и международных отношений Правительство федеративного государства обладает такими же полномочиями, как и Правительство унитарного государства. В сфере осуществления внутренних функций объем полномочий федеративного Правительства меньше, чем Правительства унитарного государства.

Это относится и к Правительству Российской Федерации, которое вправе решать все вопросы, отнесенные к ведению Российской Федерации статьями 71 и 72 Конституции Российской Федерации, кроме тех вопросов, которые отнесены к ведению Президента Российской Федерации, Федерального Собрания Российской Федерации и той части предметов совме-

стного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, которые отнесены к ведению субъектов Российской Федерации.

Правительство Российской Федерации в своей деятельности руководствуется принципами верховенства Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, принципами народовластия, федерализма, разделения властей, ответственности, гласности и обеспечения прав и свобод человека и гражданина.

Правительство Российской Федерации в пределах своих полномочий **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 Российской Федерации.

Все это говорит о том, что Правительство Российской Федерации является органом государственной власти с **многофункциональной** компетенцией. Оно ведает общими вопросами исполнительного и распорядительного характера, а не отдельными отраслями и направлениями управленческой деятельности.

Компетенция Правительства Российской Федерации определена статьей 114 Конституции Российской Федерации, главой третьей Федерального конституционного закона от 17 декабря 1997 г. (в ред. Федеральных конституционных законов от 31 декабря 1997 г. и 19 июня 2004 г.) «О Правительстве Российской Федерации», а может также определяться отдельными федеральными конституционными законами и федеральными законами, отдельными указами Президента Российской Федерации.

I. Конституционные полномочия Правительства Российской Федерации определены в статье 114 Конституции Российской Федерации. В соответствии с положениями статьи 114 Конституции Российской Федерации, Правительство Российской Федерации:

а) разрабатывает и представляет Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации **бюджет** и обеспечивает его исполнение; представляет Государственной Думе **отчет** об исполнении федерального бюджета;

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, общественного порядка, по борьбе с преступностью;

ж) осуществляет иные полномочия, возложенные на него Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, указами Президента Российской Федерации.

В соответствии со статьей 104 Конституции Российской Федерации, Правительству Российской Федерации принадлежит **право законодательной инициативы** в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации.

II. Развернутая характеристика компетенции Правительства Российской Федерации содержится в главе III Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации». В этой главе Федерального конституционного закона определены полномочия Правительства Российской Федерации в области экономики; в области бюджетной, финансовой, кредитной и денежной политики; в социальной сфере; в сфере науки, культуры, образования; в сфере природопользования и охраны окружающей среды; в области обеспечения законности, прав и свобод граждан, борьбы с преступностью; в области обеспечения обороноспособности и государственной безопасности Российской Федерации; в сфере внешней политики и международных отношений. Определены полномочия Правительства Российской Федерации в других областях жизнедеятельности государства, что со всей очевидностью подтверждает положение о многофункциональности деятельности Правительства Российской Федерации.

Особую группу полномочий Правительства Российской Федерации составляют **полномочия по руководству федеральными министерствами и иными федеральными органами исполнительной власти.**

В статье 12 Федерального конституционного закона о Правительстве Российской Федерации установлено, что Правительство Российской Федерации **руководит** работой федеральных министерств и иных федеральных органов исполнительной власти, контролирует их деятельность. Федеральные министерства и федеральные органы исполнительной власти подчиняются Правительству Российской Федерации и ответственны перед ним за выполнение порученных задач.

В этой сфере деятельности Правительство Российской Федерации: утверждает Положения о федеральных министерствах и об иных федеральных органах исполнительной власти, устанавливает предельную численность работников их аппарата и размер ассигнований на содержание этих аппаратов;

устанавливает порядок создания и деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти;

распределяет функции между федеральными органами исполнительной власти;

назначает на должность и освобождает от должности заместителей федеральных министров, руководителей федеральных органов исполнительной власти, находящихся в ведении Правительства Российской Федерации, и их заместителей, руководителей федеральных органов исполнительной власти, находящихся в ведении федеральных министерств, по представлению федеральных министров, руководителей органов и организаций при Правительстве Российской Федерации;

утверждает членов коллегий федеральных министерств и иных федеральных органов исполнительной власти.

Правительство Российской Федерации вправе **отменять** акты федеральных органов исполнительной власти или приостанавливать действие этих актов.

В структуре федеральных органов исполнительной власти выделяется их особая группа, руководство которой осуществляет Президент Российской Федерации. В статье 32 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации», в редакции Федерального конституционного закона от 19 июня 2004 г., установлено, что Президент Российской Федерации в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами **руководит** деятельностью федеральных органов исполнительной власти,

ведущих вопросами обороны, безопасности, внутренних дел, юстиции, иностранных дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий, утверждает по представлению Председателя Правительства Российской Федерации Положения о них и назначает руководителей и заместителей руководителей этих органов, а также осуществляет иные полномочия как Верховный Главнокомандующий Вооруженными Силами Российской Федерации и Председатель Совета Безопасности Российской Федерации. Президент Российской Федерации руководит непосредственно и через федеральные министерства деятельностью тех федеральных исполнительных органов, которые находятся в ведении соответствующих федеральных министерств.

Правительство Российской Федерации в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами, указами и распоряжениями Президента Российской Федерации **координирует** деятельность федеральных органов исполнительной власти, руководство которыми осуществляет Президент Российской Федерации.

III. Акты Правительства Российской Федерации. Компетенция Правительства Российской Федерации реализуется посредством **его актов – постановлений и распоряжений**, которые издаются на основании Конституции Российской Федерации, **на основе и во исполнение** федеральных конституционных законов, федеральных законов, нормативных указов Президента Российской Федерации. Они издаются по всем вопросам компетенции Правительства Российской Федерации. По своей юридической природе акты Правительства Российской Федерации – это **подзаконные акты**, но широта функций Правительства Российской Федерации как федерального органа государственной власти **общей** компетенции **предопределяет** особенности их юридической природы.

Конституция Российской Федерации 1993 г., как и ранее действовавшие Конституции РСФСР, не определяет различия между постановлениями и распоряжениями Правительства Российской Федерации. Такое разграничение, хотя и в самой общей форме, дано в статье 23 Федерального конституционного закона о Правительстве Российской Федерации.

В части 2 статьи 23 Федерального конституционного закона установлено, что **акты, имеющие нормативный характер, издаются в форме постановлений** Правительства Российской Федерации; подписываются

они Председателем Правительства. **Акты по оперативным вопросам** и другим текущим вопросам, не имеющие нормативного характера, принимаются **в форме распоряжения** Правительства Российской Федерации; они также подписываются Председателем Правительства.

Таким образом, в наиболее общем виде, **акты Правительства Российской Федерации это:**

подзаконные акты;

акты, которые обязательны к исполнению на всей территории Российской Федерации;

акты, которые имеют как функциональное, так и межотраслевое значение;

они разделяются на постановления, как решения, имеющие нормативный характер или изданы по вопросам, имеющим наиболее важное значение, и на распоряжения, как решения по оперативным и другим текущим вопросам;

не имеет особого различия и процедура подготовки и принятия как постановлений, так и распоряжений.

Постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации обязательны к исполнению на всей территории Российской Федерации. В случае их противоречия Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, федеральным законам и указам Президента Российской Федерации они **могут быть отменены** Президентом Российской Федерации (статья 115 Конституции Российской Федерации).

Датой официального опубликования постановления или распоряжения Правительства Российской Федерации считается день первой публикации текста соответствующего акта в одном из официальных изданий Российской Федерации.

Постановления Правительства Российской Федерации, за исключением постановлений, содержащих сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера, **подлежат** официальному опубликованию **не позднее пятнадцати дней** со дня их принятия, а при необходимости немедленного широкого их обнародования доводятся до всеобщего сведения через средства массовой информации безотлагательно.

Постановления Правительства Российской Федерации, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, вступают в силу не ранее дня их официального опубликования. Иные постановления

Правительства Российской Федерации вступают в силу со дня их подписания, если самим постановлением Правительства Российской Федерации не предусмотрен иной порядок их вступления в силу. Распоряжения Правительства Российской Федерации вступают в силу со дня их подписания (статья 23 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации»).

Акты Правительства Российской Федерации могут быть обжалованы в суде.

Правительство Российской Федерации вправе принимать обращения, заявления и иные акты, не имеющие правового характера.

§ 4. Организация работы Правительства Российской Федерации

Порядок организации деятельности Правительства Российской Федерации определен Регламентом Правительства Российской Федерации, который утвержден Постановлением Правительства Российской Федерации от 1 июня 2004 г.⁷⁶

Правительство Российской Федерации является **коллегиальным** органом и **основную свою работу проводит на заседаниях Правительства Российской Федерации**, которые, в соответствии с требованиями Федерального конституционного закона, проводятся не реже одного раза в месяц. Однако в статье 25 Регламента Правительства Российской Федерации установлено: «Очередные заседания Правительства проводятся по утвержденному плану в определенный день недели, но не реже одного раза в месяц».

Заседания Правительства Российской Федерации проводятся под руководством Председателя Правительства, а в случае его отсутствия – председательствующим на заседании Правительства является Первый заместитель или один из заместителей Председателя Правительства.

В статье 35 Регламента Правительства Российской Федерации воспроизводятся положения п. «б» статьи 83 Конституции Российской Федерации, статьи 31 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации» о том, что: «Заседания Правительства могут проходить под председательством Президента Российской Федерации».

⁷⁶ См.: Российская газета. 8 июня 2004 г.

Заседания Правительства Российской Федерации считаются правомочными, если на них присутствует не менее половины членов Правительства. Заседания Правительства, как правило, открытые. Однако Правительство может принять решение о рассмотрении отдельных вопросов на своих закрытых заседаниях.

На заседаниях Правительства Российской Федерации могут быть рассмотрены любые вопросы, отнесенные к ведению Правительства Российской Федерации. Вместе с тем, в статье 35 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации» определен круг тех вопросов, решения по которым принимаются **исключительно** на заседаниях Правительства Российской Федерации.

К числу вопросов, решения по которым принимаются только на заседании Правительства Российской Федерации, в частности, относятся:

принятие решений о представлении Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации федерального бюджета и отчета об исполнении федерального бюджета, а также бюджета государственных внебюджетных фондов;

рассмотрение проектов программ экономического и социального развития, связанных с созданием свободных экономических зон;

принятие решений о внесении Правительством Российской Федерации законопроектов в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации;

рассмотрение вопросов заключения подлежащих ратификации международных договоров Российской Федерации;

принятие решений о подписании соглашений с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации;

утверждение положений о федеральных министерствах и об иных федеральных органах исполнительной власти, деятельностью которых руководит Правительство Российской Федерации.

На заседаниях Правительства Российской Федерации решения принимаются, как правило, **общим согласием**. На основании предложения члена Правительства, по предложению председательствующего может быть проведено голосование; в этом случае решение принимается большинством голосов присутствующих на заседании членов Правительства Российской Федерации. При равенстве голосов решающим является голос председательствующего на заседании.

Конституция Российской Федерации и Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации» **Председателю Правительства Российской Федерации отводят решающую роль** как в определении основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации, так и в организации его работы. Это означает, **что Председатель Правительства Российской Федерации вправе выбирать главные участки**, на которых будут сосредоточены усилия федеральной исполнительной власти, **и на него возлагается вся полнота ответственность за надлежащий выбор направлений и их реализации.**

Полномочия Председателя Правительства Российской Федерации по организации работы Правительства Российской Федерации определены статьей 24 Федерального конституционного закона.

Председатель Правительства Российской Федерации, в частности: представляет Правительство Российской Федерации в Российской Федерации и за пределами Российской Федерации;

ведет заседания Правительства Российской Федерации, обладает правом решающего голоса;

подписывает акты Правительства Российской Федерации;

представляет Президенту Российской Федерации предложения о структуре федеральных органов исполнительной власти, о назначении на должность и об освобождении от должности заместителей Председателя Правительства Российской Федерации и федеральных министров, о наложении на них дисциплинарных взысканий и об их поощрении.

Текущая деятельность Правительства Российской Федерации осуществляется с использованием таких организационных форм, как **президиум Правительства Российской Федерации, правительственные и межведомственные координационные и совещательные органы.**

Для представления позиций Правительства Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации, Верховном Суде Российской Федерации, Высшем Арбитражном Суде Российской Федерации Правительство из числа лиц, имеющих ученую степень по юридической специальности, назначает полномочного представителя Правительства Российской Федерации, действующего от имени Правительства Российской Федерации без доверенности.

Председатель Правительства Российской Федерации информирует Президента Российской Федерации о работе Правительства Российской Федерации.

§ 5. Федеральные органы исполнительной власти Российской Федерации

Структура федеральных органов исполнительной власти не ограничивается только Правительством Российской Федерации. В настоящее время в структуру федеральных органов исполнительной власти включаются федеральные министерства, федеральные надзоры и федеральные агентства. Подобная структура федеральных органов исполнительной власти явилась результатом принятых Президентом Российской Федерации мер по совершенствованию государственного управления в течение 2002–2004 гг. Целью совершенствования государственного управления было: оптимизация структуры и упорядочение функций федеральных органов исполнительной власти; исключение дублирования функций и полномочий федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации; совершенствование правового регулирования разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации; совершенствование деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти; реформирование государственной службы Российской Федерации.

Результаты проделанной работы нашли свое нормативное правовое выражение и закрепление в Указе Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти»⁷⁷, в соответствии с которым: вместо 23 федеральных министерств осталось 14; были упразднены государственные комитеты, федеральные надзоры и иные (5) федеральные органы исполнительной власти и др.

В результате проведенного совершенствования в структуру федеральных органов исполнительной власти включены федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства, общее количество которых составило 76, вместо ранее существовавших 39.

⁷⁷ См.: Российская газета. 11, 12 марта 2004 г.

Что характерно для каждого из видов Федеральных органов исполнительной власти?

Федеральное министерство – это государственный орган, который представляет собой основную организационную форму государственного руководства экономикой, социально-культурными и административно-политическими сферами жизнедеятельности государства. Иначе говоря, это федеральный орган исполнительной власти, проводимый государственную политику и осуществляющий управление в установленной сфере деятельности, а также координирующий деятельность в этой сфере иных федеральных органов исполнительной власти. Наиболее характерными признаками федерального министерства являются:

федеральное министерство возглавляет федеральный министр, входящий в состав Правительства Российской Федерации;

это федеральный орган исполнительной власти, деятельность которого распространяется на всю территорию Российской Федерации;

это федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке государственной политики, нормативно-правового регулирования в установленной сфере;

это федеральный орган исполнительной власти, деятельность которого строится на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации;

это федеральный орган исполнительной власти, который осуществляет координацию и контроль деятельности находящихся в его ведении федеральных служб и федеральных агентств;

это федеральный орган исполнительной власти, руководитель которого (федеральный министр) имеет право отменять противоречащие федеральному законодательству решения федерального агентства, федеральной службы; назначать на должность и освобождать от должности по представлению руководителей федеральных служб, федеральных агентств заместителей руководителей федеральных служб, федеральных агентств за исключением заместителей руководителей федеральных служб, федеральных агентств, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации.

Деятельность федерального министерства осуществляется на основе **сочетания единоначалия и коллегиальности**. Федеральное министерст-

во возглавляет единоначальник – федеральный министр. В качестве совещательного органа в министерстве образуется **коллегия**, в состав которой входят: федеральный министр, заместители федерального министра⁷⁸ (по должности), другие руководящие работники федерального министерства. Состав коллегии федерального министерства утверждается Правительством Российской Федерации. Решения коллегии проводятся в жизнь, как правило, приказами федерального министра. Федеральный министр издает инструкции, указания, которые могут быть отменены Правительством Российской Федерации.

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. Федеральную службу возглавляет руководитель (директор) федеральной службы, который, в пределах своей компетенции, издает индивидуальные правовые акты на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных законов, актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, нормативных правовых актов федерального министерства, осуществляющего координацию и контроль деятельности федеральной службы.

Федеральная служба может быть подведомственна Президенту Российской Федерации или находиться в ведении Правительства Российской Федерации. Федеральная служба по надзору в установленной сфере может иметь статус коллегиального органа.

Федеральное агентство – является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим в установленной сфере деятельности

⁷⁸ Указом Президента Российской Федерации от 26 июля 2005 г. «О статс-секретарях – заместителях руководителей федеральных органов исполнительной власти» введены в федеральные министерства, руководство которыми осуществляет Президент Российской Федерации, по одной должности статс-секретаря – заместителя федерального министра. Постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 2005 г. по одной должности статс-секретарей – заместителей федеральных министров введены в федеральных министерствах, руководство которыми осуществляет Правительство Российской Федерации. Другим Постановлением Правительства от 13 августа 2005 г. утвержден Типовой должностной регламент статс-секретарей – заместителей руководителей федеральных органов исполнительной власти. – См.: Российская газета. 19 августа 2005 г.

функции по оказанию государственных услуг, по управлению государственным имуществом и правоприменительные функции, за исключением функций по контролю и надзору. Федеральное агентство возглавляет руководитель (директор) федерального агентства. Федеральное агентство также может иметь статус коллегиального органа.

Федеральные службы и федеральные агентства, как правило, включаются в структуру соответствующего федерального министерства. Так, например, в структуру федерального министерства образования и науки входят: Федеральная служба по интеллектуальной собственности, патентам и товарным знакам; **Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки**; Федеральное агентство по науке; **Федеральное агентство по образованию**.

В наиболее обобщенном виде можно сказать, что федеральное министерство является прежде всего **правоустановительным** федеральным органом исполнительной власти; федеральное агентство – **правоприменительным** федеральным органом исполнительной власти; федеральная служба – **контрольно-надзорным** федеральным органом исполнительной власти.

В Указе Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» определены и те федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства, руководство которыми осуществляет Президент Российской Федерации. В Указе Президента Российской Федерации установлено, что:

руководители федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации, и их заместители назначаются на должность и освобождаются от должности Президентом Российской Федерации;

Положения об этих органах утверждаются Президентом Российской Федерации;

руководители федеральных служб, федеральных агентств, за исключением тех, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации, назначаются на должность и освобождаются от должности Правительством Российской Федерации по представлению федеральных министров, осуществляющих координацию и контроль деятельности федеральных служб, федеральных агентств. Их заместители назначаются на должность и освобождаются от должности соответствующим

федеральным министром по представлению руководителей федеральных служб, федеральных агентств.

К числу федеральных министерств, федеральных служб и федеральных агентств, **руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации**, относятся: Министерство внутренних дел (с Федеральной миграционной службой); МЧС; Министерство иностранных дел; Министерство обороны (в составе которого имеются три федеральные службы и одно федеральное агентство); Министерство юстиции (три федеральные службы); Служба внешней разведки Российской Федерации; Федеральная служба безопасности и др. Всего: 5 министерств, 12 – федеральных служб, 3 – федеральных агентства, т.е. 20 федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации.

Учебное издание

Игорь Трофимович Беспалый

ГОСУДАРСТВЕННОЕ ПРАВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Учебное пособие

Часть 3

Корректор Н.В. Голубева
Компьютерная верстка, макет В.И. Никонов

Подписано в печать 10.05.06

Гарнитура Times New Roman. Формат 60x84/16. Бумага офсетная. Печать оперативная.

Усл.-печ. л. 15,5. Уч.-изд. л. 13,54. Тираж 750 экз. Заказ № 480

Издательство «Универс-групп», 443011, Самара, ул. Академика Павлова, 1

Отпечатано ООО «Универс-групп»