

Авторский коллектив

Авдийский В. И., доктор юридических наук, профессор Финансового университета при Правительстве РФ — главы 2 (2.4), 3 (совместно с Р. В. Шагиевой), 6; 7 (совместно с Л. А. Букалеровой), 11 (11.4);

Бондарчук Р. Ч., кандидат юридических наук, доцент Всероссийского государственного университета юстиции (РПА Минюста России) — глава 5;

Букалерова Л. А., доктор юридических наук, профессор Российского университета дружбы народов — главы 7 (совместно с В. И. Авдийским), 8;

Горбунов М. А., кандидат юридических наук, доцент Всероссийского государственного университета юстиции (РПА Минюста России) — глава 1 (1.4 совместно с Р. В. Шагиевой);

Ерофеева Д. В., кандидат юридических наук, доцент Российской академии адвокатуры и нотариата — глава 2 (2.2 совместно с Н. Н. Лебедевой; 2.3);

Лебедева Н. Н., кандидат юридических наук, доцент Российского государственного университета инновационных технологий и предпринимательства — глава 2 (2.2 совместно с Д. В. Ерофеевой);

Остроушко А. В., кандидат юридических наук, доцент Финансового университета при Правительстве РФ — главы 10, 11 (11.1);

Ивакин В. И., кандидат юридических наук, доцент Российского государственного университета инновационных технологий и предпринимательства — глава 12;

Федорченко А. А., кандидат юридических наук, доцент Всероссийского государственного университета юстиции (РПА Минюста России) — главы 1 (1.2 совместно с Р. В. Шагиевой), 13;

Шагиев Б. В., кандидат юридических наук, доцент филиала Российского государственного социального университета в г. Люберцы доцент, доцент кафедры ТП и ОТД Московского государственного университета путей сообщения имени Николая II — главы 1 (1.1), 9, 11 (11.2, 11.3);

Шагиева Р. В., доктор юридических наук, профессор Финансового университета при Правительстве РФ — главы 1 (1.1; 1.2 совместно с А. А. Федорченко; 1.3; 1.4 совместно с М. А. Горбуновым), 2 (2.1), 3 (совместно с В. И. Авдийским), 4.

Предисловие

Из опыта становления и развития бизнеса следует, что за последние десятилетия крайне усложнился процесс управления экономикой. При этом, как показывает практика, совершенствование управления бизнесом находится в прямой зависимости от уровня развития экономики, происходящих в ней интеграционных процессов и т.д. Более того, в современной жизни динамичности в совершенствовании управления бизнесом обычно подвержены все компании, независимо от форм собственности и уровня их капитализации.

Начавшиеся в конце прошлого века в России экономические реформы, процесс правового закрепления демократических преобразований существенно изменили положение дел не только в структуре форм собственности, но и в методике управления бизнесом.

В свою очередь, рыночная экономика и возникшие на ее основе рыночные отношения в корне изменили статус многих государственных предприятий. В короткие сроки было создано значительное количество новых хозяйствующих субъектов, которые, в отличие от старых времен, стали пользоваться широкой экономической самостоятельностью. Однако отсутствие достаточного опыта работы в новых условиях, современных правовых норм, регламентирующих деятельность хозяйствующих субъектов в условиях рыночной экономики, привело к возникновению существенных проблем в организации государственного регулирования народным хозяйством и экономикой в целом, в том числе и непосредственно хозяйствующими субъектами. И, как следствие этого, наряду с другими объективными факторами в стране произошел повсеместный спад производства. Из-за крайне низкого уровня организации управления бизнесом стали разоряться многие еще не окрепшие экономически предприятия, а в отдельных регионах прекратили свою деятельность целые отрасли и начали в полном объеме разрушаться некоторые сегменты рынка.

Причиной сложившейся ситуации явилось, прежде всего, то, что на первом этапе реформ практически никто не имел не только понятия, но и элементарного опыта по эффективному управлению собственным капиталом. Старый менеджмент в основном руководствовался советской методологией управления, в основу которой была положена изжившая себя плановая система.

Практика прошедших лет показывает, что значительные потери и издержки в зарождающемся

бизнесе нередко происходили исключительно по той причине, что управление им нередко осуществлялось исключительно на основе личного опыта руководителя предприятия, его субъективной оценки внешней и внутренней среды функционирования бизнеса при отсутствии достаточных юридических познаний, т.е. без учета объективных экономических законов, основных требований рыночных отношений.

Потребность в юридических знаниях ощущает сегодня практически каждый человек, причем как в профессиональной, так и в общественно-политической и частной жизни. В условиях происходящих преобразований всех сфер общественной жизни: экономической, социальной, политической, духовной — роль государства и права особенно велика. Именно с их помощью обеспечивается соблюдение и защита прав и свобод граждан, полным ходом идет процесс формирования рыночной экономики: признается равенство участников товарно-денежных отношений, обеспечивается неприкосновенность собственности, развивается предпринимательская деятельность без вмешательства в частные дела кого-либо и др.

Цель настоящего учебника — дать студентам углубленные знания в области основных институтов права для последующего использования его возможностей в обеспечении и повышении эффективности экономической деятельности хозяйствующих субъектов и народного хозяйства страны в целом. Кроме этого, необходимо осмысление положения, согласно которому правовая система никогда не ограничивалась регулированием рынков. Значительная часть права касается тех сфер жизнедеятельности человека, где поведение кажется эмоциональным, импульсивным, нерациональным, не реагирующим на стимулы его деятельности. Нормы права — кодексы, отдельные законы; судебные решения и т.п. — составляют весомую часть формальных правил, регламентируя экономическое поведение с опорой на государство как организацию, имеющую обычно наиболее сильные позиции в осуществлении принуждения. В связи с этим правовые нормы и соответствующие им институты должны стать наиболее распространенными объектами экономического анализа в рамках неинституционального подхода.

В преобразовании России особую роль предстоит сыграть выпускникам высшей школы, особенно специалистам в области финансов и кредита, в системе подготовки которых Федеральный государственный образовательный стандарт важное место отводит правовой подготовке. Именно таким будущим специалистам — прежде всего, проходящим обучение по программам академического бакалавриата, — адресован данный учебник. Изучение учебной дисциплины «Правоведение», входящей в базовую часть образовательного стандарта, позволит решить следующие задачи:

— поможет овладеть юридическим инструментарием (т.е. основными правовыми понятиями и категориями), позволяющим студентам, обучающимся по неюридическим специальностям, квалифицированно ознакомиться с действующим российским законодательством и предпринимать на основе правовых знаний правильные шаги при освоении избранной профессии;

— предоставит обучающимся возможность изучить общегражданский минимум правовых знаний, необходимых в современных условиях каждому гражданину России для активной, полноценной жизни в своей стране;

— сформирует необходимый правовой фундамент, который понадобится выпускникам вузов экономического профиля в их будущей профессиональной деятельности.

В результате освоения дисциплины студенты будут:

знать

— закономерности развития общества, в том числе в политико-правовой сфере;

— основные нормативные правовые документы, регламентирующие его профессиональную деятельность;

уметь

— анализировать и оценивать исторические события и социально значимые проблемы и процессы, прогнозировать возможное их развитие в будущем, в том числе в сфере правового регулирования экономики;

— учитывать последствия управленческих решений и действий с позиций социальной (в том числе и юридической) ответственности;

— применять понятийно-категориальный аппарат, основные законы юридической науки в профессиональной деятельности;

— ориентироваться в системе законодательства и нормативных правовых актах, регламентирующих сферу профессиональной деятельности;

— использовать нормативные правовые документы в своей профессиональной и общественной деятельности;

владеть

— навыками целостного подхода к анализу проблем общества;

— умением отстаивать свою активную гражданскую позицию;

— методами разработки локальных нормативных актов, касающихся организации профессиональной деятельности;

— навыками понимания основных мотивов и механизмов принятия решений органами государственного регулирования экономической сферы.

Учебник включает ответы на все вопросы, включенные государственным образовательным стандартом в содержание учебной дисциплины «Правоведение». Структурно он состоит из двух разделов. В Общей части излагаются общетеоретические юридические знания относительно государства и права. Особенная часть посвящена правовому материалу, касающемуся современного российского права, и основана на новейших нормативных правовых актах РФ. Во втором разделе основной акцент сделан на тех законодательных актах, которые составляют правовую основу будущей профессиональной деятельности студентов, обучающихся по экономическим специальностям.

Раздел II

ОСОБЕННАЯ ЧАСТЬ

Глава 5

ОСНОВЫ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В результате изучения данной главы студенты будут:

знать

— теорию конституционного права, аспекты функционирования различных конституционно-правовых институтов в режиме их конституционно-правового регулирования;

уметь

— анализировать особенности отдельных конституционно-правовых институтов;

— анализировать специфику основных источников конституционного права;

— определять понятие и предмет науки и отрасли конституционного права;

владеть

— навыками самостоятельной работы с учебной и научной литературой по рассматриваемым вопросам;

— навыками свободного оперирования научными понятиями и категориями.

Конституционное (государственное) право является ведущей отраслью права России и представляет совокупность норм, которые закрепляют и регулируют общественные отношения, определяющие организационное и функциональное единство общества, основы конституционного строя, основы правового статуса человека и гражданина, федеративное устройство, систему органов государственной власти и местного самоуправления.

Основываясь на принципах и нормах конституционного законодательства, получают свое развитие все другие отрасли российского права (например, гражданское, налоговое, предпринимательское и др.), нормы которых не могут противоречить нормам конституционного законодательства.

Предметом конституционного права являются общественные отношения, урегулированные нормами конституционного права, среди которых:

отношения, определяющие основы взаимоотношений человека с государством, а также права, свободы и обязанности человека и гражданина;

между Российской Федерацией и ее субъектами;

регулирующие систему органов государственной власти и местного самоуправления.

Основным источником, в котором закреплены нормы конституционного права, является Конституция РФ — основной закон государства.

5.1. Конституция Российской Федерации — основной закон государства

Конституция как закон высшей юридической силы, определяя основы в регулировании важнейших сфер деятельности государства, общества и отдельных граждан, помогает им решать многочисленные вопросы, в том числе и в экономической сфере. В каких пределах граждане могут распоряжаться принадлежащим им имуществом? Могут ли предприятия сами определять, какие товары производить и по каким ценам их продавать? Кто устанавливает налоги и сборы, которые обязан платить каждый из нас? Ответы на эти вопросы можно найти и в обычных законах, но в конечном итоге они определяются теми положениями, которые заложены в Конституции.

Термин «конституция» происходит от латинского *constitutio* — установление, учреждение, устройство. В Древнем Риме отдельные акты императорской власти, которыми учреждались новые порядки, именовались конституциями. Однако современное звучание этому термину стали придавать лишь в период возникновения буржуазных государств, когда при помощи конституции в той или иной стране учреждались буржуазные порядки. Первой писаной конституцией (т.е. представляющей единый основной закон с внутренней структурой, которому должны были соответствовать все другие правовые акты в стране) можно назвать Конституцию США, принятую в 1787 г. и действующую до сих пор. В Европе первыми писаными конституциями были Конституции Франции и Польши 1791 г. В настоящее время Конституция не только правовой акт; в ее содержании присутствуют ориентиры справедливости для всего общества.

Конституции как любому нормативно-правовому акту присущи следующие признаки: общеобязательность, формальная определенность, многократность применения ее норм к общественным отношениям одного вида, защищенность принудительной силой государства. Конституция обладает и особыми юридическими свойствами, отличающими ее от всех иных правовых актов. Это связано с тем, что в современных условиях Конституция является основным законом государства и, в отличие от других законов, актом правового учредительства. В ней весь уклад жизни общества и государства приобретает первоначальную правовую форму. Конституция как основной закон государства учреждает, юридически оформляет политическую форму существования общества, систему органов государственной власти, устанавливает порядок их формирования и способ функционирования, закрепляет права и свободы человека и гражданина в социальной, политической, экономической сферах.

В отличие от обычных законов Основной закон государства должен быть стабильным и долговременным, поэтому нормы конституции носят общий характер, а сама конституция принимается путем референдума (Россия, Франция, Греция, Испания), конвентом (США), учредительным собранием (Индия, Италия) или специально созываемым Конституционным собранием страны. Конституция РФ может быть отменена, т.е. введена в одностороннем порядке актом исполнительной власти — главой государства.

Действующая в нашей стране Конституция РФ была принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г. и вступила в действие 25 декабря 1993 г. после официального подсчета голосов Центральной избирательной комиссией, которая признала референдум состоявшимся, а Конституцию РФ принятой. В связи с этим прекратила свое действие Конституция РСФСР, принятая 12 апреля 1978 г., с последующими изменениями и дополнениями. Это был очень важный шаг в осуществлении конституционной реформы.

Однако с принятием Основного закона конституционная реформа в России не закончилась. Ее продолжением является принятие предусмотренных Конституцией РФ федеральных конституционных законов (некоторые уже приняты, например, о Конституционном Суде РФ, о Правительстве РФ), приведение законодательства в соответствие с Основным законом, а также возможные и допустимые изменения самой Конституции РФ.

Конституция России состоит из преамбулы и двух разделов.

Преамбула, т.е. вводная часть, не содержит правовых норм, однако она имеет существенное значение, так как в ней указаны основания и обстоятельства, послужившие поводом к принятию Конституции РФ. Первый раздел, состоящий из девяти глав, является основной частью Конституции РФ. Второй раздел предусматривает ряд норм заключительного и временного характера.

В Конституции РФ получило закрепление новая концепция организации государственной власти, в основу которой положена идея разделения властей.

В гл. 1 «Основы конституционного строя» утверждаются основные принципы организации

и деятельности государства. В частности, признаются находящаяся под защитой государства наряду с государственной и муниципальной частная собственность (ст. 8), многопартийность, идеологическое многообразие (ст. 13).

Глава 2 «Права и свободы человека и гражданина» в точном соответствии с общепризнанными нормами и принципами международного права утверждает приоритет прав и свобод граждан над интересами государства. Эта идея является одной из основополагающих в Конституции РФ.

Третья глава — «Федеративное устройство». После подписания Федеративного договора 31 марта 1992 г. Российское государство стало федеративным не только по форме, но и по содержанию. В настоящее время территория РФ состоит из территорий ее субъектов, в состав которых входят: республики, края, области, города федерального значения Москва, Санкт-Петербург и Севастополь, автономная область и автономные округа. В настоящее время субъектам РФ удалось найти компромиссную формулу сочетания общих и частных интересов, каждый из них получает конституционные возможности для своего полноценного развития.

Остальные главы посвящены системе государственной власти и принципам организации местного самоуправления в России.

Анализируя положения Конституции РФ, необходимо отметить, что вопросы экономики не сведены в ней в какой-то один раздел, они пронизывают почти весь ее текст. Важнейшие конституционные принципы (признание частной собственности, в том числе на землю; единство экономического пространства; свобода экономической деятельности) установлены в главе «Основы конституционного строя». Свободное использование своего имущества для не запрещенной законом экономической деятельности, право на свободный труд и другие социальные и экономические права граждан закреплены в главе «Права и свободы человека и гражданина». В главе «Федеративное устройство» распределяются полномочия между федеральными органами власти и органами власти субъектов РФ в вопросах экономического регулирования.

Конституция РФ 1993 г., в отличие от прежних конституций, носит либеральный характер. Она в большей степени, чем когда-либо ранее, предоставляет гражданам свободу действий и стимулирует частную инициативу. Все прежние конституции принимались в России при советском строе, который полностью отрицал частную собственность и свободу экономической деятельности. В советских конституциях декларировались основные личные и политические свободы, но в экономике провозглашался полный приоритет государства. Так, например, Конституция РСФСР 1937 г. полностью отрицала экономическую свободу. Земля, ее недра, воды, леса, все заводы и фабрики, транспорт, банки, средства связи, а также коммунальные предприятия и основной жилищный фонд могли находиться только в государственной собственности. В соответствии с этой Конституцией вся экономическая жизнь страны регулировалась государственным планом. О какой, например, свободе слова можно было говорить, если все СМИ и типографии находились только в государственной собственности? В таких условиях просто невозможно было выразить точку зрения, отличающуюся от официальной государственной.

По-настоящему конституция может быть названа демократической лишь в том случае, если она создает предпосылки для свободной, конкурентной, рыночной экономики. Конституция РФ 1993 г. отвечает данному требованию в достаточной степени. Впервые в российской истории Основной закон предоставляет гражданам свободу действий и право выбора сразу в трех сферах: политической (многопартийность и политическая свобода), экономической (равенство форм собственности и свобода предпринимательства), идеологической (запрет установления единой общеобязательной идеологии). Именно это является основой для остальных принципов, идей и положений Конституции РФ.

В ст. 13 Конституции РФ установлено, что в России признается политическое и идеологическое многообразие. Все общественные объединения равны перед законом, и никакая идеология не может быть установлена в качестве государственной или общеобязательной.

Что касается экономических основ, то в тексте Конституции РФ мы нигде не встретим слов «рыночная экономика». Вместе с тем ст. 8 Конституции РФ достаточно полно раскрывает содержание этого термина, закрепляя и гарантируя в России основные элементы рыночной экономики: гарантии прав собственности, свободу экономической деятельности, поддержку конкуренции, единство экономического пространства. Конституция РФ полностью меняет роль государства в экономике по сравнению с тем, что было в СССР. Если раньше государство управляло всем и вся, то теперь оно регулирует экономику в пределах, установленных конституционными принципами и законами. Вмешательство государства в дела предприятий и частных лиц ограничено законом. В тех же случаях, когда государство напрямую осуществляет экономическую деятельность (например, заключает договоры для государственных нужд), оно обязано действовать на равных началах с другими лицами и организациями, как того требует Конституция РФ.

Конституция как Основной закон нашей страны обладает важными юридическими признаками.

В отличие от других законодательных актов, Конституция РФ имеет учредительный,

основополагающий характер, регулирует широкую сферу наиболее важных общественных отношений, затрагивающих коренные интересы всех членов общества. Предметом конституционного регулирования являются основные свойства политической, экономической, социальной и духовной сфер жизни общества, поэтому конституционные нормы — основополагающие для деятельности государственных органов, политических партий, общественных организаций, должностных лиц и граждан. Нормы Конституции РФ первичны по отношению ко всем другим правовым нормам.

Верховенство как юридическое свойство Конституции РФ означает, что она по значимости регулируемых отношений и правовой силе норм составляет вершину системы права и действует на всей территории России. Как основной источник права Конституция РФ содержит исходные начала всей системы права. Все законы и иные акты государственных органов издаются на основе и в соответствии с ней. Текущее законодательство развивает положения Конституции РФ. В ряде случаев Конституция РФ содержит указания о необходимости принятия того или иного закона (например, ст. 70 Конституции РФ закрепляет, что статус столицы нашего государства устанавливается федеральным законом). Как юридическая база законодательства Конституция РФ — центр правового пространства, она определяет согласованность развития и систематизации права.

Высшая юридическая сила Конституции РФ определяется степенью ее обязательности. Соблюдать Конституцию РФ должны все органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения (ч. 2 ст. 15). Ее нарушение признается правонарушением, а виновные лица в зависимости от тяжести содеянного привлекаются к различным видам ответственности. Строгое и точное соблюдение Конституции РФ — наивысшая норма поведения для всех субъектов права.

Прямое действие Конституции РФ означает, что установленные ею нормы, принципы используются прямо и непосредственно при регулировании конкретных отношений и не требуется принятия дополнительных нормативных актов. В применении Конституции РФ не может быть отказано под предлогом отсутствия федерального закона, иного нормативного акта, призванного определить порядок действия соответствующей конституционной нормы.

Стабильность Конституции РФ обеспечивается особым порядком ее принятия и изменения. Конституция РФ характеризуется устойчивостью и защищена от поспешных корректировок особым порядком внесения в нее поправок. Согласно нормам гл. 9, Конституцию РФ можно принять либо на референдуме, либо на специально созванном Конституционном Собрании. Поправки к гл. 3—8 Конституции РФ принимаются в порядке, установленном для принятия федерального конституционного закона (необходимо, чтобы за поправку проголосовало $\frac{2}{3}$ депутатов Государственной Думы и $\frac{3}{4}$ членов Совета Федерации). Затем требуется одобрение поправок органами законодательной (представительной) власти не менее чем $\frac{2}{3}$ субъектов РФ. Предложения о новой редакции глав 1, 2, 9 Конституции РФ рассматриваются Конституционным Собранием либо могут быть вынесены на всенародное голосование — референдум; поправки в них не вносятся. Пересмотр глав 1, 2, 9 Конституции РФ имеет принципиальное значение, которое влечет существенное изменение Конституции РФ, почти равносильное принятию новой. Поэтому названные главы не могут быть пересмотрены Федеральным Собранием (ч. 1 ст. 135).

5.2. Особенности федеративного устройства России

Как уже отмечалось, по форме государственного устройства государства разделяют на унитарные и федеративные. Форма государственного устройства — это территориально-политическая организация государства, которая включает в себя политико-правовой статус его частей и принципы взаимоотношений центральных и региональных органов власти.

Унитарное государство — более простая форма государственного устройства, при которой действует единая конституция, единая система государственных органов, единое гражданство.

Унитарное государство подразделяется на административно-территориальные единицы (провинции, районы, области и т.д.).

Федеративное государство менее централизовано. Это единое союзное государство, состоящее из государственных образований, не являющихся самостоятельными государствами, с собственной компетенцией и системой органов власти и управления. Эти образования — субъекты федерации — носят названия штатов (США, Индия), земель (Германия, Австрия), республик, краев, областей, городов федерального значения, автономных областей и округов (Россия) и т.д.

Для федерации характерно наличие общей конституции и федеральных законов, единой денежной единицы, но субъекты федерации обладают гораздо большей самостоятельностью, чем административно-территориальные образования в унитарном государстве. Наряду с единым гражданством может существовать гражданство субъектов федерации, помимо союзных (федеральных)

органов государственной власти в субъектах действуют свои органы власти и управления. Субъекты федерации могут иметь собственную конституцию (например, республики в России), которая, однако, не должна противоречить федеральной конституции, принимать собственные законы в пределах тех предметов ведения, которые закреплены за ними в федеральной конституции. Разграничение предметов ведения федерации и ее субъектов основывается на принципе равенства всех субъектов. В ведении федерации находятся важнейшие вопросы жизни государства: внешняя политика, оборона и руководство вооруженными силами, объявление войны и мира, денежно-валютное обращение, федеральные финансы и налоги, федеральная система правоохранительных и судебных органов и др.

Экономико-правовые отношения в федеративном государстве, разумеется, сложнее, чем в унитарном. Одним из важнейших вопросов при этом является создание общего экономического пространства, поскольку в рамках федерации существуют свои внутренние границы между субъектами, помимо федеральных законов субъекты федерации имеют свои законы, регулирующие различные аспекты экономической деятельности. Кроме того, субъекты федерации часто имеют свою экономическую специализацию. Существование общего экономического пространства необходимо для свободного перемещения товаров и финансовых средств на территории государства, что, в свою очередь, способствует развитию экономики государства в целом и экономики регионов.

Общее экономическое пространство сложилось в развитых федеративных государствах к концу XIX — началу XX вв., и в настоящее время его развитие уже не сдерживается рамками, обусловленными федеративной формой государственного устройства.

Конституционной основой процессов экономической интеграции послужили статьи конституций, которые закрепили право федеральных органов устанавливать единую систему денежного оборота, вводить налоги на всей территории федерации и регулировать торговлю между субъектами федерации. Особое значение в создании общего экономического пространства имели полномочия центральных органов по регулированию торговли. В США право регулировать торговлю между штатами передано Конгрессу (разд. 8 ст. I Конституции). В процессе толкования Конституции США это право было наполнено широким содержанием. Еще в 1824 г. Верховный суд США подчеркнул: «Торговля... — это нечто большее, чем просто торговля. Это — движение товаров и отношения».

Аналогичные формулы о регулировании торговли содержатся в конституциях Австралии и Канады, где имеют близкое сходство и судебные решения о толковании соответствующих конституционных норм.

Несколько иные конструкции и формулировки применены в некоторых других государствах. Например, Конституция Мексики предусматривает право конгресса предотвращать установление ограничений в торговле между штатами (п. IX ст. 73). В Конституции Швейцарии установлено, что федеральные власти осуществляют задачи, требующие единообразного регулирования (ч. 2 ст. 42).

В развитии общего экономического пространства немалую роль сыграло создание системы денежного оборота. Это означает, что в рамках одного государства должна существовать единая валюта, обращение которой осуществляется по единым правилам. Данная сфера находится под полным контролем федеральных властей, главным образом центральных банков. Они осуществляют эмиссию денег (т.е. выпуск в обращение новых денежных знаков), определяют условия предоставления кредитов другим банкам и предприятиям и основы функционирования банковской системы.

Субъекты федерации лишены какой-либо реальной финансовой власти, что нередко особо подчеркивается в текстах конституций. Так, Конституция Швейцарии указывает, что денежная монополия принадлежит Союзу и осуществляется Банком Швейцарии (ст. 99).

Общее экономическое пространство обеспечивается единством правового регулирования, которое достигается путем расширения сферы действия федеральных законов и других нормативных актов.

В современных федерациях сняты практически все ограничения на передвижение лиц, товаров, капиталов и услуг. Наиболее последовательна в этом вопросе Конституция Австрии: «Территория Федерации едина в области валютных, хозяйственных и таможенных отношений. Внутри Федерации не могут устанавливаться таможенные или иные транспортные ограничения» (ст. 4).

Впрочем, федеральные конституции допускают отдельные ограничительные меры. Субъекты федераций имеют право устанавливать ограничения на занятие определенными профессиями, вводить местные налоги, предъявлять соответствующие требования к деятельности физических и юридических лиц, но при этом не допускается дискриминация жителей других штатов, провинций, земель или кантонов. Не могут быть применены и «обременяющие» торговлю ограничения, за исключением тех, которые оправданы законной целью (охрана окружающей среды, карантин, безопасность дорожного движения и т.п.).

Механизмы регулирования общего экономического пространства нередко имеют достаточно развитые централизованные формы. Во многих сферах экономической жизни центральные органы утверждают за собой исключительные права, оттесняя субъекты федерации на второй план. В ведении субъектов остаются регулирование мелкого бизнеса, сельского хозяйства, разработка природных

ресурсов для внутреннего рынка и т.д.

Неравномерность развития экономики государства порождает неравенство в экономическом потенциале субъектов федерации и диспропорции в структуре экономики. С целью скорректировать развитие последней во всех федеративных государствах оказывается финансовая поддержка «слабым» или «бедным» штатам, провинциям или землям за счет централизованных финансовых средств. Наиболее подробно эти вопросы закреплены в Основном законе ФРГ, в ст. 106 которого отмечается: «Федерация может предоставить землям финансовую помощь для покрытия особо важных расходов земель и общин (объединений общин), которые необходимы для того, чтобы избежать нарушения общего экономического равновесия или чтобы компенсировать возможные экономические различия на территории федерации...». Также представляет интерес ст. 109 Основного закона, в которой подчеркивается, что «федерация и земли должны учитывать при ведении своего бюджетного хозяйства требования общего экономического баланса».

Регулируя федеративные отношения, федеральное законодательство распространяет свое действие на всю федерацию, и ни в одной из них штаты, провинции, земли или кантоны не могут препятствовать его применению. Конституция РФ США следующим образом разрешает коллизии (противоречия) между законодательством федерации и штатов: «Настоящая Конституция РФ и законы Соединенных Штатов, принимаемые во исполнение оной, равно как и все договоры, которые заключены или будут заключены от имени Соединенных Штатов, являются верховным правом страны, и судьи в каждом штате обязаны следовать такому праву, что бы ему ни противоречило в конституции и законах любого штата» (ст. VI).

Аналогичные формулировки содержатся в конституциях Аргентины (ст. 31), Мексики (ст. 133), Венесуэлы (ст. 16), Канады (п. 1 ст. 52 в редакции 1982 г.), ряда других государств, предусматривающих, как и США, создание федеральных судов на территории субъектов федерации.

Единое правовое регулирование экономики в федерациях достигается посредством расширения компетенции центральных органов власти, ограничения законодательства субъектов федерации, принятия субъектами единообразных или унифицированных актов, которые обычно создаются на уровне федерации, а субъекты затем принимают их или же принимают на их основе свои акты. Одним из итогов процессов экономико-правовой интеграции становится расширение полномочий органов федерации. В одних странах (США, Канада, Австралия) оно происходит в основном в процессе толкования конституционных норм верховными судами. В других федерациях — преимущественно посредством принятия новых конституций (например, Конституция Бразилии 1988 г.) либо путем внесения поправок в тексты Конституций (Индия). В пределах компетенции союзных органов федеральное право заменяет разрозненные и противоречивые нормы штатов, провинций, земель и кантонов, а возникающие между ними коллизии разрешаются на основе конституционных требований, часть из которых была изложена выше.

Федеральные конституции нередко устанавливают особые перечни запретов, тем самым ограничивая принятие субъектами федераций законодательных актов, нарушающих, в частности, обязательства по договорам, привилегии и льготы граждан. Принятие субъектами федерации единообразных или унифицированных законодательных актов является одной из форм обеспечения единого правового регулирования. В США они разрабатываются Национальной конференцией уполномоченных по унификации законов штатов, за всю историю которой было разработано более 100 законопроектов, в том числе Единообразный торговый кодекс США. В ФРГ, Канаде и Австралии унифицированные законодательные акты разрабатываются на конференциях глав или представителей исполнительной власти. Разработанные таким образом законопроекты передаются на утверждение представительным органам субъектов федерации.

В целом развитие общенационального права — достаточно сложный вопрос. Нередко оно отстает от экономики, тем самым препятствуя дальнейшему ее развитию, что может сказаться на устойчивости федерации как формы государственного устройства. В экономике очень важен баланс централизующих и децентрализующих сил. Временами более превалируют одни, временами — другие. Однако это еще не повод для изменения государственного устройства, например замены федерации на унитарное государство. В упомянутом ранее отчете Всемирного Банка сказано: «Децентрализация дает значительные положительные результаты в Китае, Индии, большинстве стран Латинской Америки и многих других странах. Она позволяет повысить качество управления, а также улучшить представительство интересов местных граждан. Конкуренция между различными регионами, городами и территориями может подстегнуть разработку более эффективных программ».

В то же время на пути децентрализации встречаются серьезные проблемы.

Во-первых, во время проведения экономических реформ может усиливаться уже существующее неравенство в развитии разных субъектов федерации, особенно в сфере финансов.

Во-вторых, чрезмерные полномочия местных властей могут привести к повышенным затратам на чисто региональные интересы, что ведет к потерям в доходах федерального бюджета, необходимых

для поддержания общей экономической стабильности в стране. Вместе с тем истории известны и другие примеры, когда право не только прокладывало дорогу для новых экономических отношений, но и создавало оптимальные формы их существования, и именно это служило одним из основных факторов сохранения и укрепления федераций.

Федерализм является важнейшим принципом организации и функционирования российской государственной и общественной системы, что находит отражение в положениях Конституции РФ 1993 г., начиная с ее преамбулы и первой статьи. Основной закон определяет состав и основные характеристики федерации, разграничивает предметы ведения между Российской Федерацией и ее субъектами, устанавливает компетенцию органов государственной власти и местного самоуправления. Три момента Конституции РФ особенно важны для понимания экономических особенностей федерализма.

1. Признание единства экономического пространства в качестве фундаментального принципа. Статья 8 Конституции РФ гласит: «В Российской Федерации гарантируются единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержка конкуренции, свобода экономической деятельности». Сформулированное в гл. 1, это положение позволяет федеральному правительству противодействовать любым попыткам введения внутренних таможенных границ и обособления регионов. Подобного рода действия, начиная с рубежа 1980—1990-х гг., периодически предпринимались руководителями отдельных регионов, что, правда, нередко объяснялось не сепаратистскими настроениями, а стремлением ограничить влияние экономического кризиса на отдельно взятые регионы. Вместе с тем указанное положение Конституции РФ имеет отношение и к деятельности федеральной власти. Принцип единства экономического пространства содержит в себе требование о недопущении каких-либо преимуществ или привилегий для отдельных регионов, а также принятия таких экономико-политических мер, которые подталкивают регионы к закрытию своего внутреннего рынка. Указанный общий конституционный принцип подкрепляется положениями ч. 1 ст. 74, в соответствии с которыми «на территории Российской Федерации не допускается установление таможенных границ, пошлин, сборов и каких-либо иных препятствий для свободного перемещения товаров, услуг и финансовых средств».

2. Признание в качестве основополагающего принципа федерализма равенства субъектов РФ. К субъектам РФ, которых по состоянию на 2016 г. — 85, относятся: республика, край, область, города федерального значения, автономная область, автономные округа. По Конституции РФ все они являются равноправными субъектами Федерации (ч. 1 ст. 5). Более того, Конституция РФ особо подчеркивает, что «во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти все субъекты Российской Федерации между собой равноправны» (ч. 4 ст. 5). Основной закон закрепляет ряд особенностей статуса субъектов Федерации. В частности, республикам предоставлено право иметь собственный государственный язык; конституции, а не уставы. Автономные округа входят в состав края или области. На вопросы экономики такие различия не оказывают какого-либо заметного влияния и ни в коей мере не нарушают основополагающего принципа равноправия субъектов РФ. Все они наделены равными правами и возможностями, что, в частности, подтверждается установлением Конституцией РФ общего для всех субъектов РФ перечня предметов их ведения (ст. 71—73).

3. Единство денежно-кредитной системы страны. По Конституции РФ рубль является денежной единицей РФ. Введение и эмиссия других денег не допускаются. За ЦБР признается монопольное право на денежную эмиссию. При этом, как отмечалось выше, Конституция РФ запрещает вмешательство каких-либо органов в осуществление конституционной функции ЦБР по защите и обеспечению рубля (ст. 75). Особенно важным моментом для федеративных отношений является провозглашение независимости ЦБР. Не менее важным является то, что с точки зрения федеративных отношений ЦБР в равной мере отдален как от федеральных, так и от региональных властей. Фактически ему отводится роль одного из основных системообразующих или связующих элементов российского федерализма, который обеспечивает не только единство общего экономического пространства, но и сохранение баланса власти между Российской Федерацией и ее субъектами.

Особым вопросом является организация и роль местного самоуправления (ст. 130—133), которое выведено Конституцией РФ из системы органов государственной власти, т.е. органы местного самоуправления не являются органами государственной власти (ст. 12).

Таким образом, управление на местах осуществляется двумя видами органов: органами государственной власти и органами местного самоуправления.

Местное самоуправление в Российской Федерации — это признаваемая и гарантируемая Конституцией РФ самостоятельная и под свою ответственность деятельность населения по решению непосредственно или через органы местного самоуправления вопросов местного значения, исходя из интересов населения, его исторических и иных местных традиций. При этом имеется в виду деятельность населения, проживающего на определенной территории — в муниципальном образовании. Органы местного самоуправления избираются населением, проживающим на территории

данного муниципального образования, и обладают относительной самостоятельностью в руководстве делами местного значения. К числу вопросов местного значения относятся, в частности: принятие и изменение уставов муниципальных образований, контроль за их соблюдением; владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью; местные финансы, формирование, утверждение и исполнение местного бюджета, установление местных налогов и сборов, решение других финансовых вопросов местного значения; организация, содержание и развитие муниципальных образовательных учреждений; организация, содержание и развитие муниципальных учреждений здравоохранения, обеспечение санитарного благополучия населения; охрана общественного порядка, организация и содержание муниципальных органов охраны общественного порядка, осуществление контроля за их деятельностью; муниципальное дорожное строительство и содержание дорог местного значения и др.

Муниципалитеты могут наделяться отдельными государственными полномочиями, для реализации которых в этом случае им должны передаваться соответствующие материальные и финансовые ресурсы. Более того, местному самоуправлению должна предоставляться компенсация дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти. Это весьма важный момент, существенным образом отличающий положение муниципалитетов от положения региональных органов власти, по отношению к которым по Конституции РФ также возможно делегирование полномочий, но никакие компенсации не предусматриваются (ст. 78).

Завершая рассмотрение вопроса о федерализме в Российской Федерации, следует подчеркнуть, что решение проблем федерализма должно осуществляться не только и не столько политическими или административными, сколько конституционно-экономическими методами. Только в этом случае можно добиться устойчивости и вместе с тем динамичного развития федеративной формы российской государственности.

5.3. Система органов государственной власти в Российской Федерации

В гл. 4—7 Конституции РФ устанавливается система органов государственной власти, определяется порядок их формирования, фиксируются основы компетенции и принципы их деятельности. Систему высших органов власти образуют: Президент РФ, высшее должностное лицо и глава государства; Федеральное Собрание РФ (Государственная Дума и Совет Федерации), высший представительный (законодательный) орган власти; Правительство РФ, высший исполнительный орган власти; Конституционный Суд РФ, Верховный Суд РФ, осуществляющие высшую судебную власть; прокуратура РФ как высший орган, осуществляющий надзор за законностью действий граждан, органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Высшие органы государственной власти образуют государственный аппарат.

Органы государственной власти России характеризуются следующими общими чертами: образуются в установленном законом порядке (Президент РФ и Государственная Дума избираются народом; Правительство РФ формируется Президентом РФ, Председатель Правительства назначается Президентом РФ с согласия Государственной Думы; судьи Конституционного Суда назначаются Советом Федерации по представлению Президента РФ); уполномочены государством осуществлять свои задачи и функции; наделены государственно-властными полномочиями, которые воплощаются в их компетенции, определяемой Конституцией РФ и другими законами; действуют в установленном для них законом порядке (для представительных органов — пленарное заседание и заседание комиссий и комитетов, для судов — судебное заседание и т.д.); являются частями единого государственного аппарата, образуют единую систему; представляют собой коллективы граждан Российской Федерации, поскольку иностранные граждане не вправе занимать должности в высших органах государственной власти; система государственной власти РФ строится на принципе разделения властей.

Президент РФ. Особое место во властных структурах принадлежит Президенту РФ. Следует учитывать, что со времени избрания первого Президента России этот институт претерпел значительные изменения. Из чисто номинальной Президент РФ превратился в ключевую фигуру с широкими полномочиями сдерживания законодательной власти, контроля за деятельностью исполнительной и формирования судебной власти. Нормы действующей Конституции РФ дают четкое представление о правовом статусе Президента, требованиях, предъявляемых к кандидату на пост главы государства, определяют его полномочия.

Конституционно-правовой статус Президента РФ включает определение места этого органа в системе органов государственной власти, его предназначение и роль в системе распределения властных полномочий, особые требования, предъявляемые к кандидату на пост Президента. Так,

согласно ст. 80 Конституции РФ, Президент РФ является главой государства и обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти. Он не входит ни в одну из трех ветвей власти и выступает в отношении них как арбитр. Президенту отведена роль гаранта Конституции РФ, прав и свобод человека и гражданина. В установленном порядке он принимает меры по охране суверенитета государства, его независимости и целостности. Президент определяет основные направления внутренней и внешней политики государства и как глава государства представляет Россию внутри страны и на международной арене. К кандидату на пост главы государства и лицу, занимающему должность Президента, предъявляются особые требования: им может быть избран гражданин России не моложе 35 лет, постоянно проживающий на территории РФ не менее 10 лет; одно и то же лицо не может занимать эту должность более двух сроков подряд; при вступлении в должность Президент приносит народу присягу. Президент обладает всей полнотой прав, свобод и обязанностей, свойственных правовому статусу обычного гражданина, но вместе с тем статус Президента дополнен одной важной деталью, отличающей его от иных граждан: Президент РФ обладает неприкосновенностью.

В соответствии с внесенными в Конституцию РФ поправками Президент РФ избирается на шесть лет гражданами России на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Он приступает к исполнению полномочий с момента принесения им присяги, текст которой определен в ст. 82 Конституции РФ, и прекращает их исполнение с истечением срока его пребывания в должности с момента принесения присяги вновь избранным Президентом РФ. Таким образом, Конституция РФ исключает какие-либо перерывы в осуществлении президентской власти на территории государства. Исполнение полномочий Президентом может быть прекращено досрочно в случае его отставки, стойкой нетрудоспособности по состоянию здоровья или отрешения от должности. Во всех указанных случаях полномочия Президента РФ временно исполняет Председатель Правительства РФ, который не имеет права распускать Государственную Думу, назначать референдум, а также вносить предложения о поправках и пересмотре положений Конституции РФ. При этом выборы Президента РФ должны состояться не позднее трех месяцев с момента досрочного прекращения исполнения полномочий Президента.

Особой характеристикой правового статуса Президента РФ является возможность отрешения его от должности. Конституция РФ устанавливает не только основания, порядок процедуры отрешения, но и указывает круг высших органов государственной власти, участвующих в этой процедуре, а также полномочия каждого органа. Так, Президент может быть отрешен от должности только на основании выдвинутого Государственной Думой обвинения в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления. При этом сама Государственная Дума не вправе принимать решение об отрешении Президента, которое по существу принимается другой палатой Федерального Собрания — Советом Федерации — после заключения Верховного Суда РФ, подтверждающего законность и обоснованность выдвинутого Государственной Думой обвинения о наличии в действиях Президента признаков преступления. Весь процесс находится под контролем Конституционного Суда РФ, который дает заключение о соблюдении установленного Конституцией РФ порядка выдвижения обвинения против Президента РФ.

Конституционные полномочия Президента РФ можно объединить в следующие группы; права и обязанности, связанные с формированием и деятельностью Федерального Собрания РФ;

полномочия, связанные с формированием и деятельностью Правительства РФ;

полномочия, связанные с формированием судебной системы и деятельностью Прокуратуры РФ;

полномочия в области обороны, безопасности и внешних сношений;

полномочия, связанные с координацией деятельности властных структур государства;

иные полномочия.

В соответствии со ст. 84 Конституции РФ Президент РФ:

назначает выборы Государственной Думы;

распускает Государственную Думу в случаях и порядке, предусмотренных Конституцией РФ;

назначает референдум в порядке, установленном федеральным конституционным законом (референдумы являются формой прямой демократии, т.е. формой осуществления народом законодательной власти непосредственно);

вносит законопроекты в Государственную Думу;

подписывает и обнародует федеральные законы;

обращается к Федеральному Собранию с ежегодными посланиями о положении в стране, об основных направлениях внутренней и внешней политики государства.

В отношении органов исполнительной власти Президент:

назначает с согласия Государственной Думы Председателя Правительства РФ; утверждает по предложению Председателя Правительства РФ структуру федеральных органов исполнительной власти;

по предложению Председателя Правительства назначает на должность и освобождает от должности заместителей Председателя Правительства и федеральных министров; принимает решение об отставке Правительства РФ; имеет право председательствовать на заседаниях Правительства.

К этой группе относятся и полномочия, связанные с непосредственным участием Президента в управлении:

формирование Совета Безопасности РФ, который возглавляется Президентом; формирование Администрации Президента РФ; назначение и освобождение полномочных представителей Президента РФ; назначение и освобождение высшего командования Вооруженных Сил РФ; назначение и отзыв (после консультаций с соответствующими комитетами и комиссиями палат Федерального собрания) дипломатических представителей России в иностранных государствах и международных организациях.

Наличие этих полномочий говорит о близости Президента к исполнительной ветви власти, что свидетельствует в пользу мнения, что наша республика более президентская, чем парламентская, несмотря на возможность Президента РФ распустить Государственную Думу.

В отношении судебной власти и прокуратуры РФ Президент обладает следующими полномочиями: представляет Совету Федерации кандидатуры для назначения на должности судей Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ, а также кандидатуру Генерального прокурора РФ и его заместителей, вносит в Совет Федерации предложение об освобождении от должности Генерального прокурора РФ;

назначает судей других федеральных судов.

В области обороны, безопасности и внешних сношений Президент РФ:

является Верховным Главнокомандующим Вооруженными Силами РФ;

утверждает военную доктрину России;

назначает и освобождает высшее командование Вооруженных Сил;

формирует и возглавляет Совет Безопасности РФ (последние два полномочия относятся одновременно к его правам, связанным с исполнительными органами);

вводит на территории России или в отдельных ее местностях военное положение в случае агрессии против Российской Федерации с незамедлительным сообщением об этом Совету Федерации и Государственной Думе;

вводит на территории РФ или в отдельных ее местностях чрезвычайное положение при обстоятельствах и в порядке, предусмотренном федеральным конституционным законом, с незамедлительным сообщением об этом палатам Федерального Собрания. Указы Президента РФ по последним двум вопросам подлежат утверждению Советом Федерации;

осуществляет руководство внешней политикой РФ:

ведет переговоры и подписывают международные договоры РФ,

подписывает ратификационные грамоты,

принимает верительные и отзывные грамоты аккредитуемых при нем дипломатических представителей,

назначает дипломатических представителей РФ.

Президент РФ осуществляет координацию деятельности всех иных властных структур в государстве. Прежде всего это относится к разрешению конфликтных ситуаций между ветвями законодательной и исполнительной власти. Так, после трехкратного отклонения представленных кандидатур на должность Председателя Правительства РФ Государственной Думой Президент РФ назначает Председателя Правительства РФ, но распускает Государственную Думу и назначает новые выборы депутатов.

Конституция называет и иные варианты разногласий между исполнительной и законодательной ветвями власти, при разрешении которых Президент РФ выбирает одно из решений: отправить в отставку Правительство РФ или распустить Государственную Думу (ст. 117).

Президент может использовать согласительные процедуры для разрешения разногласий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ, а также между органами государственной власти субъектов РФ. В случае недостижения согласованного решения он может передать разрешение спора на рассмотрение соответствующего суда. При этом Президент РФ может приостанавливать действие актов органов исполнительной власти субъектов РФ в случае противоречия последних Конституции РФ и федеральным законам, международным обязательствам России или нарушения прав и свобод человека и гражданина до решения этого вопроса

судом.

Президент РФ осуществляет также следующие полномочия, связанные с правовым статусом личности:

решает вопросы гражданства России и предоставления политического убежища;
награждает государственными наградами РФ, присваивает почетные звания РФ, высшие воинские и высшие специальные звания;
осуществляет помилование.

По вопросам, относящимся к его компетенции, Президент РФ издает указы и распоряжения, которые обязательны для исполнения на всей территории России. Они являются подзаконными актами и не должны противоречить Конституции РФ и федеральным законам. Указы Президента РФ о введении военного и чрезвычайного положения утверждаются Советом Федерации.

Федеральное Собрание. Избрание 12 декабря 1993 г. Федерального Собрания РФ открыло новую страницу в развитии парламентаризма в России. Федеральное Собрание является представительным и законодательным органом России, состоящим из двух палат — Совета Федерации и Государственной Думы. Наличие двухпалатной структуры Федерального Собрания отражает федеративный характер государственного устройства России.

В Совет Федерации входят по два представителя от каждого субъекта РФ: по одному от представительного и исполнительного органа государственной власти, а также представители Российской Федерации, назначаемые Президентом Российской Федерации, число которых составляет не более десяти процентов от числа членов Совета Федерации - представителей от законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Член Совета Федерации — представитель от законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ наделяется полномочиями законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ на срок полномочий этого органа. Президент Российской Федерации не может освободить назначенного до его вступления в должность члена Совета Федерации - представителя Российской Федерации в течение первого срока своих полномочий, за исключением случаев, предусмотренных федеральным законом.

Член Совета Федерации — представитель от двухпалатного законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ наделяется полномочиями поочередно от каждой палаты на половину срока полномочий соответствующей палаты. Кандидатуры для наделения полномочиями представителя в Совете Федерации от законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ вносятся на рассмотрение этого органа его председателем фракцией или группой депутатов численностью не менее 1/5 от общего числа депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ.

Представитель в Совете Федерации от исполнительного органа государственной власти субъекта РФ наделяется полномочиями высшим должностным лицом субъекта РФ (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) на срок его полномочий из числа трех кандидатур, предложенных им при выдвижении на должность руководителя высшего исполнительного органа.

Члены Совета Федерации, таким образом, представляют интересы своей территории и ее населения.

Государственная Дума состоит из 450 депутатов и избирается сроком на 5 лет. Депутатом Государственной Думы может быть избран гражданин Российской Федерации, достигший 21 года и имеющий право участвовать в выборах. Одно и то же лицо не может одновременно являться членом Совета Федерации и депутатом Государственной Думы. Депутат Государственной Думы не может быть депутатом иных представительных органов государственной власти и органов местного самоуправления. Он не может также находиться на государственной службе, заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности. Все депутаты Государственной Думы работают на профессиональной постоянной основе.

Правовой статус члена Совета Федерации и депутата Государственной Думы отличается от правового статуса обычного гражданина наличием неприкосновенности, которой они обладают в течение всего срока их полномочий. Они не могут быть задержаны, арестованы, подвергнуты обыску, кроме случаев задержания на месте преступления, а также подвергнуты личному досмотру, за исключением случаев, когда это предусмотрено федеральным законом для обеспечения безопасности других людей. Вопрос о лишении депутатской неприкосновенности решается Государственной Думой, а члена Совета Федерации, соответственно, Советом Федерации по представлению Генерального прокурора РФ.

Палаты Федерального Собрания различает ряд признаков: особенности представительской природы палат, рассмотренные выше; различный порядок их формирования и неодинаковая компетенция палат.

Федеральное Собрание является постоянно действующим органом. На тридцатый день после избрания Государственная Дума собирается на свое первое заседание, которое открывает старейший по возрасту депутат. Президент РФ может созвать заседание Государственной Думы и ранее этого

срока. С момента начала работы Государственной Думы нового созыва полномочия Государственной Думы прежнего созыва прекращаются. Палаты Парламента заседают раздельно, при этом заседания являются открытыми. Каждая из палат принимает регламент — нормативный акт внутреннего пользования, определяющий порядок деятельности палаты, парламентские процедуры, осуществление законодательного процесса, вопросы депутатской этики и другие внутренние вопросы деятельности палаты и ее комиссий и комитетов. В случаях, предусмотренных регламентами палат, они могут проводить закрытые заседания. На совместные заседания палаты могут собираться для заслушивания посланий Президента РФ, посланий Конституционного Суда РФ, выступлений руководителей иностранных государств.

Каждая из палат Парламента имеет свою внутреннюю структуру. Совет Федерации из своего состава избирает Председателя и его заместителей, а Государственная Дума, соответственно, из числа депутатов избирает Председателя и его заместителей. Председатели палат и их заместители ведут заседания палат и ведают внутренним распорядком палаты. Из своего состава палаты образуют комиссии и комитеты, которые проводят по вопросам своего ведения парламентские слушания.

Комитеты и комиссии палат не представляют собой самостоятельные государственные органы. Это органы палат, являющиеся одной из форм организации работы депутатов и способствующие более полному осуществлению прав и обязанностей депутатов. В них проходит подготовка и предварительное рассмотрение законопроектов, рассматриваются иные вопросы, относящиеся к ведению палат.

В составе Председателя Государственной Думы, руководителей фракций и депутатских групп действует Совет Государственной Думы. Он осуществляет предварительную подготовку организационных решений по вопросам деятельности этой палаты, разрабатывает проект общей программы работы Государственной Думы на очередную сессию, составляет календарь рассмотрения вопросов на очередной месяц.

Для совместной деятельности и выражения единой позиции депутаты Государственной Думы образуют депутатские объединения — фракции и депутатские группы, которые образуются, как правило, по политическим признакам и охватывают депутатов-единомышленников, придерживающихся одной политической ориентации.

Компетенция Федерального Собрания РФ характеризует положение этого законодательного органа в системе органов государственной власти России. Основу ее составляют полномочия в сфере законодательной деятельности и парламентского контроля. Палаты Федерального Собрания РФ обладают различной компетенцией.

К ведению Совета Федерации относятся:

- утверждение изменения границ между субъектами РФ;
- утверждение указов Президента РФ о введении военного и чрезвычайного положений;
- решение вопроса о возможности использования Вооруженных Сил РФ за пределами ее территории;
- назначение выборов Президента РФ;
- отрешение Президента РФ от должности;
- назначение на должность судей Конституционного Суда РФ и Верховного Суда РФ;
- назначение на должность и освобождение от должности Генерального прокурора РФ и его заместителей;
- назначение на должность и освобождение от должности заместителя Председателя Счетной палаты РФ и половины состава ее аудиторов.

По указанным вопросам Совет Федерации принимает постановления большинством голосов от общего числа членов Совета Федерации.

К ведению Государственной Думы относятся:

- дача согласия Президенту РФ на назначение Председателя Правительства РФ;
- решение вопроса о доверии Правительству РФ;
- назначение на должность и освобождение от должности Председателя ЦБР;
- назначение на должность и освобождение от должности Председателя Счетной палаты РФ и половины состава ее аудиторов;
- назначение на должность и освобождение от должности Уполномоченного по правам человека;
- объявление амнистии;
- выдвижение обвинения против Президента РФ для отрешения его от должности.

Государственная Дума по указанным вопросам принимает постановления большинством голосов от общего числа депутатов.

Законотворческая деятельность Парламента сосредоточена в Государственной Думе. В соответствии со ст. 105 Конституции РФ федеральные законы принимаются Государственной Думой

большинством голосов от общего числа депутатов. Процесс законотворчества по-иному называется законодательным процессом и состоит из ряда последовательных стадий, каждая из которых представляет собой определенный этап деятельности над законопроектом. Таким образом, **законодательный процесс** — это конституционно определенный порядок внесения законопроекта, его обсуждения, принятия и опубликования.

Внесение законопроекта (законодательная инициатива) осуществляется в соответствии со ст. 104 Конституции РФ только субъектами, наделенными правом законодательной инициативы, которое принадлежит Президенту РФ, Совету Федерации, членам Совета Федерации, депутатам Государственной Думы, Правительству РФ, законодательным (представительным) органам субъектов РФ. Право законодательной инициативы принадлежит также Конституционному Суду РФ и Верховному Суду РФ по вопросам их ведения.

Законопроекты вносятся в Государственную Думу. Если они касаются введения или отмены налогов, освобождения от их уплаты, выпуска государственных займов, изменения финансовых обязательств государств, а также предусматривают расходы, покрываемые за счет федерального бюджета, то могут быть внесены только при наличии заключения Правительства РФ. На этом первая стадия законодательного процесса заканчивается.

На второй стадии законодательного процесса осуществляется обсуждение законопроекта в комиссиях, комитетах и на пленарных заседаниях Государственной Думы. Оно происходит в трех чтениях. Обычно заслушивается доклад, содоклад по обсуждаемому законопроекту, проводятся прения, высказываются предложения и замечания.

Принятие закона происходит путем тайного или открытого голосования депутатов Государственной Думы. При этом федеральные законы принимаются простым большинством от общего числа депутатов Государственной Думы, а федеральные конституционные законы — квалифицированным большинством (не менее $2/3$ голосов от общего числа депутатов). Принятые Государственной Думой федеральные законы в течение пяти дней передаются на рассмотрение Совета Федерации. Федеральный закон считается одобренным Советом Федерации, если за него проголосовало более половины от общего числа членов этой палаты, либо если в течение 14 дней он не был рассмотрен Советом Федерации. При этом обязательному рассмотрению подлежат федеральные законы по вопросам федерального бюджета; федеральных налогов и сборов, финансового, валютного, кредитного, таможенного регулирования, денежной эмиссии; ратификации и денонсации международных договоров РФ; статуса и защиты государственной границы РФ; войны и мира. Федеральные конституционные законы одобряются не менее чем $3/4$ голосов от общего числа Совета Федерации.

В случае отклонения федерального закона Советом Федерации палаты могут создать согласительную комиссию для преодоления возникших разногласий. После этого федеральный закон повторно рассматривается Государственной Думой. В случае несогласия Государственной Думы с решением Совета Федерации, не одобрившим представленный закон, Государственная Дума может преодолеть решение Совета Федерации повторным голосованием. Закон считается принятым, если за него проголосовало не менее $2/3$ от общего числа депутатов Государственной Думы.

Окончательно принятым закон считается после подписания его Президентом РФ, который в течение 14 дней с момента поступления закона вправе отклонить его, т.е. применить «право вето»; в этом случае палаты Парламента вправе преодолеть «вето» при повторном голосовании квалифицированным большинством не менее $2/3$ голосов от общего числа членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы. В этом случае закон подлежит подписанию Президентом РФ в течение семи дней и обнародованию.

Заключительной стадией законодательного процесса является опубликование закона в соответствии с Федеральным законом от 14 июня 1994 г. № 5-ФЗ «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания» в официальных изданиях, которыми являются «Собрание законодательства Российской Федерации», «Российская газета» и «Парламентская газета». Официальным опубликованием считается также первое размещение (опубликование) на официальном интернет-портале правовой информации www.pravo.gov.ru.

Государственная Дума может быть распущена Президентом РФ, как уже указывалось выше, в случаях острых разногласий между законодательной и исполнительной ветвями власти, предусмотренных ст. 111 и 117 Конституции РФ. В то же время Конституция РФ устанавливает гарантии стабильной деятельности Государственной Думы, которая не может быть распущена в течение года после ее избрания (за исключением ситуации с трехкратным отклонением представленных Президентом РФ кандидатур на пост Председателя Правительства РФ); с момента выдвижения ею обвинения против Президента РФ до принятия соответствующего решения Советом Федерации; в период действия на всей территории России военного или чрезвычайного положения,

а также в течение шести месяцев до окончания срока полномочий Президента РФ. В случае роспуска Государственной Думы Президент РФ назначает дату выборов, чтобы вновь избранная Государственная Дума собралась не позднее чем через четыре месяца с момента роспуска.

Правительство РФ. Исполнительную власть в России осуществляет Правительство РФ, правовой статус которого определяется Конституцией РФ и федеральным конституционным законом. Правительство РФ представляет собой федеральный орган власти общей компетенции, так как осуществляет все функции государства. Это коллегиальный орган, который состоит из Председателя Правительства, его заместителей и федеральных министров. Председатель Правительства РФ назначается Президентом РФ с согласия Государственной Думы. Заместители Председателя Правительства и федеральные министры назначаются на должность Президентом по предложению главы Правительства. Лица, входящие в состав Правительства, не вправе заниматься никакой другой деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности. Член Правительства не может одновременно быть депутатом Государственной Думы.

Правительство действует в пределах срока полномочий Президента и слагает свои полномочия перед вновь избранным Президентом.

Конституция РФ предусматривает следующие возможности отставки Правительства РФ до истечения срока его полномочий:

Правительство само подает в отставку, и Президент принимает или отклоняет ее;

Президент по собственной инициативе принимает решение об отставке Правительства;

Государственная Дума выражает недоверие Правительству, и Президент объявляет о его отставке;

Председатель Правительства ставит перед Государственной Думой вопрос о доверии Правительству РФ, Дума отказывает ему в доверии, и на основании этого Президент принимает решение об отставке правительства.

Правительство РФ наделено компетенцией во всех сферах государственной деятельности, в том числе оно:

разрабатывает и представляет Государственной Думе федеральный бюджет и обеспечивает его исполнение;

представляет Государственной Думе отчет об исполнении федерального бюджета;

представляет Государственной Думе ежегодные отчеты о результатах своей деятельности, в том числе по вопросам, поставленным Государственной Думой;

обеспечивает проведение единой финансовой, кредитной и денежной политики;

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

осуществляет управление федеральной собственностью;

осуществляет меры по обеспечению обороны страны, государственной безопасности, реализации внешней политики России;

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

На основании и во исполнение Конституции РФ, федеральных законов, указов Президента РФ Правительство РФ по вопросам своей компетенции издает постановления и распоряжения, обеспечивает их исполнение. Противоречащие вышеуказанным нормативным актам постановления Правительства могут быть отменены Президентом РФ.

Судебная система. Систему судебной ветви власти образуют Конституционный Суд РФ, Верховный Суд РФ и федеральные суды. Судебная власть осуществляется посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства. Конституция РФ устанавливает следующие принципы правосудия:

правосудие осуществляется только судом;

судьи независимы и подчиняются только Конституции РФ и федеральному закону;

судьи несменяемы;

судьи неприкосновенны;

разбирательство дел во всех судах открытое;

судопроизводство осуществляется на основе состязательности и равноправия сторон;

заочное разбирательство уголовных дел в судах не допускается, кроме случаев, предусмотренных федеральным законом;

в предусмотренных федеральным законом случаях судопроизводство осуществляется с участием присяжных заседателей.

Судебная власть в России осуществляется только судами в лице судей и привлекаемых в установленном законом порядке к осуществлению правосудия присяжных, народных и арбитражных заседателей. Никакие другие органы и лица не вправе принимать на себя осуществление правосудия.

Судебная власть самостоятельна, действует независимо от законодательной и исполнительной властей и осуществляется посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства.

Правосудие осуществляется только судами, учрежденными в соответствии с Конституцией РФ и Федеральным конституционным законом от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации». Создание чрезвычайных судов и судов, не предусмотренных законодательством, не допускается.

В Российской Федерации действуют федеральные суды, конституционные (уставные) суды и мировые судьи субъектов РФ, составляющие судебную систему РФ.

К федеральным судам относятся:

Конституционный Суд РФ;

Верховный Суд РФ, 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;

арбитражные суды округов, арбитражные суды субъектов РФ, составляющие систему федеральных арбитражных судов.

Суды субъектов РФ представляют:

конституционные (уставные) суды субъектов РФ;

мировые судьи, являющиеся судьями общей юрисдикции субъектов РФ.

Конституционный Суд РФ является судебным органом конституционного контроля и осуществляет судебную власть посредством конституционного судопроизводства. Конституционные суды — новый институт конституционного права. В России Конституционный Суд РФ был создан в 1991 г. Главной функцией Конституционного Суда РФ, в частности, является проверка соответствия Конституции РФ: а) федеральных законов; б) договоров между федеральными органами власти и органами власти субъектов РФ; в) конституций и уставов субъектов РФ; г) международных договоров РФ; д) текущего законодательства РФ и актов государственной власти субъектов РФ.

Верховный Суд РФ является высшим судебным органом по гражданским делам, делам по разрешению экономических споров, уголовным, административным и иным делам, подсудным судам, образованным в соответствии с Федеральным конституционным законом «О судебной системе Российской Федерации» и федеральными законами.

Верховный Суд РФ осуществляет в предусмотренных федеральным законом процессуальных формах судебный надзор за деятельностью судов, образованных в соответствии с Федеральным конституционным законом «О Верховном Суде Российской Федерации», рассматривая гражданские дела, дела по разрешению экономических споров, уголовные, административные и иные дела, подсудные указанным судам, в качестве суда надзорной инстанции, а также в пределах своей компетенции в качестве суда апелляционной и кассационной инстанций.

Верховный суд республики, краевой (областной) суд, суд города федерального значения, суд автономной области, суд автономного округа в пределах своей компетенции рассматривают дела в качестве суда первой и второй инстанций, в порядке надзора и по вновь открывшимся обстоятельствам. Эти суды являются непосредственно вышестоящими к районным судам, действующим на территории соответствующего субъекта РФ.

Районный суд в пределах своей компетенции рассматривает дела в качестве суда первой и второй инстанций. Он является непосредственно вышестоящей судебной инстанцией по отношению к мировым судьям, действующим на территории соответствующего судебного района.

Военные суды создаются по территориальному принципу, по месту дислокации войск и флотов, и осуществляют судебную власть в войсках, органах и формированиях, где федеральным законом предусмотрена военная служба. Военные суды в пределах своей компетенции рассматривают дела в качестве суда первой и второй инстанций, в порядке надзора и по вновь открывшимся обстоятельствам.

Арбитражный суд округа (арбитражный кассационный суд) рассматривает в соответствии с федеральным законом дела в качестве суда первой инстанции, в качестве суда кассационной инстанции и по новым или вновь открывшимся обстоятельствам. Арбитражный апелляционный суд в пределах своей компетенции рассматривает дела в качестве суда апелляционной инстанции и по новым или вновь открывшимся обстоятельствам. Арбитражный суд субъекта РФ в пределах своей компетенции рассматривает дела в качестве суда первой инстанции и по новым или вновь открывшимся обстоятельствам.

С июля 2013 г. в Российской Федерации действует суд по интеллектуальным правам, являясь специализированным арбитражным судом, рассматривающим в пределах своей компетенции дела по спорам, связанным с защитой интеллектуальных прав, в качестве суда первой и кассационной

инстанций.

Полномочия, порядок образования и деятельности вышеназванных арбитражных судов устанавливаются Федеральным конституционным законом «Об арбитражных судах в Российской Федерации».

В субъектах РФ могут создаваться конституционные (уставные) суды для рассмотрения вопросов соответствия законов субъекта РФ, нормативных правовых актов органов государственной власти субъекта РФ, органов местного самоуправления субъекта РФ конституции (уставу) субъекта РФ. Они дают толкование конституции (устава) субъекта РФ. Решение конституционного (уставного) суда субъекта РФ не может быть пересмотрено другим судом.

В систему судов субъектов РФ входят также мировые судьи, которые в пределах определенной им законом компетенции рассматривают гражданские, административные и уголовные дела в качестве суда первой инстанции.

Вопросы и задания для самостоятельной подготовки

1. Дайте понятие конституционного права.
2. Дайте характеристику Конституции РФ.
3. В чем особенности федеративного государственного устройства РФ?
4. Сформулируйте систему органов государственной власти в Российской Федерации.

Рекомендуемая литература

Меньшов В.Л. Конституционное право: учебник. М.: Форум, ИНФРА-М, 2015.
Стрекозов, В. Г. Конституционное право России. — М. : Юрайт, 2014.